



RAPPORT & AVIS N°08/2018

La commission de la santé et de la protection sociale

Saisine du gouvernement concernant le projet de délibération relatif à la lutte contre l'alcoolisme

Présenté par :

Le président :

M. Jean SAUSSAY

Le rapporteur :

M. Alain GRABIAS

Dossier suivi par :

Mmes Jade RETALI, chargée d'études et Laetitia MORVILLE, secrétaire du CESE-NC.

Adoptés en commission, le 16 avril 2018,
Adoptés en bureau, le 18 avril 2018,
Adoptés en séance plénière, le 20 avril 2018.

RAPPORT N°08/2018

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 20 mars 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un *projet de délibération relatif à la lutte contre l'alcoolisme*, selon la **procédure normale**.

Le bureau de l'institution a confié à la commission de la santé et de la protection sociale le soin d'instruire ce dossier.

Elle s'est réunie pour auditionner les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
28/03/2018	<ul style="list-style-type: none">- Docteur Bernard ROUCHON, directeur de l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie (ASS-NC) ;- Madame Françoise KERJOUAN, vice-présidente de l'association UFC-Que choisir ;- Monsieur Jean-Pierre CUENET, président du syndicat des restaurants, bars et discothèques de Nouvelle-Calédonie (SRBDNC).
06/04/2018	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Jean-Louis LAVAL, président de l'union des entreprises de proximité de Nouvelle-Calédonie (U2P-NC) ;- Madame Claire DOUBLIER, chargée d'études de la fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC), ainsi que madame Anne OLLIVIER et messieurs Gilles LEDOUX et Philippe BRUOT, adhérents de la FINC ;- Madame Audrey CADO, chargée d'étude à la confédération des petites et moyennes entreprises de Nouvelle-Calédonie (CPME).

09/04/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Philippe GERMAIN, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de monsieur Bertrand TURAUD, directeur adjoint du cabinet et de madame Christel CARRAU, collaboratrice ; - Madame Christiane TETU-WOLFF, directrice de la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse de la Nouvelle-Calédonie (DPJJEJ-NC) ; - Monsieur Lionel BORGNE, directeur adjoint de la direction des affaires économiques de Nouvelle-Calédonie (DAE-NC) ; - Madame Emilie LAFLEUR, chargée d'études juridiques à la direction des affaires juridiques de Nouvelle-Calédonie (DAJ-NC) ; - Messieurs Romain PAIREAU, directeur de la police municipale de Nouméa, et Stéphane ROUHAUD-BRUZZI, référent à la direction de la politique de la ville pour la prévention de la délinquance ; - Monsieur Laurent BOURDON, représentant de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie (AFMNC).
	Synthèse
16/04/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Roger KERJOUAN, secrétaire général de la province Sud, accompagné de monsieur Alexandre BRIANCHON, directeur de la direction juridique et d'administration générale (DJA).
	Réunion d'examen & d'approbation en commission
<p>Ont été sollicités et produit des observations écrites :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la province Sud ; - la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) ; - la direction de la sécurité publique de Nouméa (police nationale) ; - la chambre de commerce et d'industrie (CCI) ; - le syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie. <p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission de la santé et de la protection sociale dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.</p> <p>Par ailleurs, ont également été sollicités et n'ont pas fourni de réponse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les provinces Nord et des îles Loyauté ; - l'association des maires de Nouvelle-Calédonie (AMNC) ; - le mouvement des entreprises de France-Nouvelle-Calédonie (MEDEF-NC) ; - le syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC) ; - l'association FO consommateurs. 	
18/04/2018	BUREAU
20/04/2018	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	20

Conformément aux articles 22-4°, 22-19° et 21-III-4° de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente notamment en matière « d'hygiène publique et de santé », de « consommation, concurrence et répression des fraudes », ainsi que de « droit commercial ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de ce projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Dans la lignée du vœu du congrès¹ et de l'avant-projet de loi du pays relatif à la lutte contre l'alcoolisme², qui érigeaient ce combat en « grande cause territoriale », le gouvernement présente un projet de délibération allant dans le même sens.

Il réunit et revoit des mesures jusque-là éclatées dans divers textes³, qu'il abroge⁴, édicte de nouvelles réglementations afin de restreindre la consommation excessive d'alcool⁵ et vise également à l'application de la loi du pays⁶, en cas d'adoption par le congrès.

Ce texte se divise en 4 titres ayant pour objet :

- la protection de la santé des consommateurs, qui pose le cadre en termes de compétences et de dépenses, liées à la lutte contre l'alcoolisme, interdit la consommation d'alcool dans certains lieux et permet au président du gouvernement de l'interdire par arrêté « dans les lieux publics susceptibles de donner lieu à une consommation excessive » ;
- la répression de l'alcoolisme, interdisant les IPM (ivresses publiques manifestes) dans les lieux publics ;
- les sanctions administratives prévues en cas de manquements ainsi que les conditions de contrôle des agents de la Nouvelle-Calédonie ;
- les sanctions pénales punissant les IPM et la consommation de boissons alcooliques dans les lieux publics lorsqu'elle est interdite. Dans le second cas, la destruction immédiate de la boisson alcoolique est prévue en sus de l'amende.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC **selon la procédure normale.**

¹ Vœu n°289 du 29 décembre 2017 relatif à la mise en œuvre d'un plan d'actions de lutte contre la consommation excessive d'alcool

² Voir le rapport et avis n°01-2018 concernant l'avant-projet de loi du pays relative à la lutte contre l'alcoolisme

³ Articles 2 ; 4 ; 5 ; 7

⁴ Article 9

⁵ Articles 1 ; 3 ; 8

⁶ Article 6

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La commission s'est attachée à examiner le projet de délibération article par article, et émet les observations ainsi que les propositions suivantes.

A- Propos liminaires

La commission rappelle à nouveau, et malheureusement, que la consommation d'alcool est un problème ancien en Nouvelle-Calédonie. En effet, bien qu'elle salue la lutte contre l'alcoolisme, érigée « grande cause territoriale » (article 1), la délibération n°490⁷ faisait dès 1994 de la lutte contre les abus d'alcool le premier des thèmes prioritaires de prévention sans que de grands progrès aient été visibles depuis lors. Dans la droite ligne de l'avis n°01-2018⁸ du CESE (recommandation n°18), **elle insiste sur la nécessité d'inscrire une obligation d'évaluation annuelle des nouvelles mesures de lutte contre l'alcoolisme et d'effectuer un bilan de celles qui ont été mises en œuvre jusqu'ici.**

Par ailleurs, au fil de ses auditions, **la commission déplore encore une fois un certain manque de concertation en amont**, avec les professionnels mais également avec les communes, pourtant les premiers acteurs de terrain dans cette lutte. Cela soulève pour ceux-ci de nombreuses questions, incompréhensions et inquiétudes auxquelles il eût pourtant été facile de répondre. De plus, fort de leur expérience du terrain, leur avis aurait pu amener des détails complémentaires. A titre d'exemple, l'article 9 de la loi du pays⁹ (ajouté après son passage au CESE) pourrait poser un souci d'application aux professionnels, les mineurs étant amenés à aller au restaurant ou au café sans que cela paraisse dangereux à la commission tant qu'ils ne consomment pas d'alcool, ce qui ne leur serait dès lors plus possible.

Les conseillers saluent la prise en compte de certaines de leurs propositions¹⁰ au sein du PTSPD (plan territorial de sécurité et de prévention de la délinquance), notamment la limitation des volumes de vente (action n°33) et la concertation sur l'organisation de la distribution et de la commercialisation d'alcool (action n°34). Ils souhaitent leur concrétisation par l'élaboration de projets de textes.

Enfin, la commission regrette de n'avoir pu étudier ce projet de délibération conjointement avec l'avant-projet de loi du pays pour une meilleure compréhension de leur articulation.

⁷ Délibération n° 490 du 11 août 1994 portant plan de promotion de la santé et de maîtrise des dépenses de soins sur le territoire de Nouvelle-Calédonie

⁸ *Ibid.*

⁹ « Il est interdit de recevoir dans les débits de boissons alcooliques des mineurs qui ne sont pas accompagnés de leur père, mère, tuteur ou toute autre personne de plus de dix-huit ans en ayant la charge ou la surveillance. »

¹⁰ Recommandation n°20 de l'avis n°01-2018

B- Sur le projet de délibération

A l'article 2, la commission s'étonne du fait que la consommation d'alcool soit interdite uniquement dans les services publics accueillant du public et non dans les services publics de manière générale. Dans le code du travail, les salariés de statut privé ne peuvent être en état d'ivresse sur leur lieu de travail¹¹ et ne peuvent y introduire ou y distribuer des boissons alcooliques¹². Il serait bon d'appliquer les mêmes interdictions aux administrations.

Recommandation n°1 : proposer un texte reprenant les mêmes interdictions pour les fonctionnaires que pour le secteur privé.

Par ailleurs, les conseillers saluent la reprise dans ce texte de l'interdiction de consommer des boissons alcooliques dans les établissements scolaires et de formation. Les IPM n'étant interdits que dans les lieux publics, ils s'interrogent sur l'extension de cette interdiction dans les établissements scolaires. De même, ils se demandent si une dérogation, afin d'éviter tout vide juridique, ne serait pas nécessaire pour les étudiants sommeliers et barmans, le fait de goûter du vin ou des cocktails alcoolisés faisant partie de leur formation.

Aux articles 3 et 4, l'interdiction de consommation d'alcool et celle d'être en état d'ivresse manifeste concernant les « lieux publics », la commission s'inquiète de l'interprétation de ces textes en terres coutumières, où ce qui est considéré comme « lieux publics » n'est défini ni par la Loi ni par la jurisprudence. En effet, s'il est respectueux que les autorités civiles prennent l'attache des autorités coutumières avant d'intervenir en tribu, voire n'interviennent que sur leur demande, cela peut toutefois nuire à une application homogène sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n°2 : sur proposition des autorités coutumières, définir dans un texte les lieux publics en terre coutumière.

A l'article 7, la commission constate que l'amende en cas d'IPM dans un lieu public peut être doublée en cas de récidive. Elle se demande comment constater la récidive de cette infraction. En effet, il n'existe *a priori* pas de fichier individualisé recensant les IPM mais seulement un fichier lié au recouvrement des amendes. Dans le cas où il faudrait le mettre en place, il aurait pu être utile de se rapprocher de la CNIL¹³ et des autorités judiciaires en amont, d'autant qu'un tel fichier touchant aux libertés publiques paraît nécessiter le concours de l'Etat.

¹¹ Article Lp. 261-17

¹² Article 64 de la délibération n°34/CP du 23 février 1989 relative aux mesures générales en matière de sécurité et d'hygiène

¹³ Commission nationale de l'informatique et des libertés

En 1960, un casier judiciaire spécial des contraventions d'alcoolisme avait été créé en métropole mais n'existe plus et, à présent, les contraventions des 4 premières classes ne figurent au casier judiciaire qu'en cas de mesure principale ou complémentaire d'interdiction, de déchéance ou d'incapacité¹⁴. Il est à rappeler que la récidive, *stricto sensu*, se limite à un délai de 5 ans¹⁵. Ainsi, les conditions de limitation dans le temps et d'inscription au casier judiciaire permettant de constater une récidive ne semblent pas être remplies dans le cadre de cet article.

Ces nouvelles procédures, venant se surajouter à celles existantes risquent d'engendrer une complexité accrue pour les forces de police.

De plus, un taux de recouvrement particulièrement faible des amendes pour IPM étant déploré tant par la police nationale que par les polices municipales, cette majoration paraît peu susceptible d'être efficace dans les faits. Il convient donc de réfléchir à ce problème afin d'apporter des moyens supplémentaires de lutte mais aussi d'assurer une dissuasion réelle.

A l'article 8, la commission se félicite que la destruction immédiate de l'alcool soit prévue, ainsi que l'avait précédemment recommandé le CESE¹⁶. Cependant, elle remarque que cela ne s'applique que dans le cas d'une interdiction de consommation dans les lieux publics prise par arrêté du président et non aux cas d'IPM.

Recommandation n°3 : ajouter, à l'article 7, la possibilité de détruire l'alcool dont serait en possession la personne interpellée pour IPM.

Aux titres 3 et 4, compte tenu de la répartition des compétences, la commission s'interroge quant à l'application effective des sanctions administratives et pénales

Recommandation n°4 : permettre qu'un seul agent soit habilité par plusieurs autorités pour constater des infractions à différentes réglementations¹⁷.

Par ailleurs, elle se questionne quant à la disparité des pouvoirs de contrôle de l'Etat entre ceux de la police nationale ou de la gendarmerie et ceux de la douane, beaucoup plus étendus. Par exemple, afin de mieux lutter contre le marché noir, les policiers n'ayant pas le droit de fouiller les véhicules sans autorisation spéciale, pourquoi ne pas coordonner des contrôles avec les services douaniers qui, eux, peuvent le faire ?

C- Conclusion de la commission

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de la santé et de la protection sociale émet un **avis favorable** au projet de délibération relatif à la lutte contre l'alcoolisme.

¹⁴ Article 768-2° du code de procédures pénales

¹⁵ Article 132-10 du code pénal

¹⁶ *Ibid.*, recommandation n°14

¹⁷ Par exemple, qu'un policier municipal puisse indifféremment constater une IPM, le non-respect de la réglementation commerciale, ou encore une infraction aux codes des débits de boissons provinciaux

LE RAPPORTEUR



Alain GRABIAS

LE PRÉSIDENT



Jean SAUSSAY

La commission de la santé et de la protection sociale a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, **à l'unanimité** des membres présents et représentés par **8 voix « POUR » et 0 voix « contre »**.

IV -CONCLUSION

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis réservé** au présent projet de délibération.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **6** voix « **favorable** », **8** voix « **défavorable** » et **14** « **réserve** ».

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE