2P.84/2000
[AZA 0]

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

25 juillet 2000

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger, président,
Hungerbühler et Yersin. Greffier: M. Dayer.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par
la société X._____ Sàrl, représentée par Me Jean-Marie Allimann, avocat à Delémont,

contre
l'arrêt rendu le 9 mars 2000 par la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura, dans la cause qui oppose la recourante au Service des arts et métiers et du travail du canton du Jura;

(art. 27 et 36 Cst. : vente d'alcool dans les
stations-service)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- La société X._____ Sàrl, à D._____ (ci-après: la société), exploite dans cette ville une station-service comprenant à la fois un distributeur de carburant et un kiosque. Par arrêt du 3 décembre 1996, rendu sous l'empire de la loi jurassienne du 26 octobre 1989 sur les hôtels, restaurants et établissements analogues ainsi que sur le commerce des boissons alcooliques, la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura (ci-après: la Chambre administrative) a reconnu à ladite société le droit de bénéficier d'une licence pour la vente au détail de boissons alcooliques non distillées.

B.- Le 1er juillet 1998, la loi jurassienne du 18 mars 1998 sur l'hôtellerie, la restauration et le commerce de boissons (Loi sur les auberges; ci-après: LAub) est entrée en vigueur, abrogeant la loi précitée du 26 octobre 1989. Cette nouvelle loi prévoit notamment l'interdiction de vendre de l'alcool dans les stations-service (cf. art. 6 al. 1 LAub).

Par décision du 11 août 1999, le Service des arts et métiers et du travail du canton du Jura (ci-après: le Service cantonal) a interdit à X._____ de vendre des boissons alcooliques; il a en outre retiré l'effet suspensif d'une éventuelle opposition. Le 9 septembre 1999, le Président de la Chambre administrative a rejeté une requête de la société demandant la restitution de cet effet suspensif. Le 11 octobre 1999, le Service cantonal a écarté l'opposition de l'intéressée à l'encontre de la décision précitée du 11 août 1999.

C.- Par arrêt du 9 mars 2000, la Chambre administrative a rejeté le recours déposé par X._____. Se référant à un arrêt non publié du 18 mai 1999 dans lequel le Tribunal fédéral confirmait le refus d'autoriser une station-service sise dans le canton de Vaud à vendre des boissons alcooliques, elle a en particulier estimé que l'interdiction prévue par l'art. 6 al. 1 LAub constituait une restriction à la liberté économique justifiée par un intérêt public. Elle visait en effet à prévenir la consommation d'alcool au volant et contribuait ainsi à l'accroissement de la sécurité routière.
Cet intérêt public l'emportait en outre sur l'intérêt privé des exploitants de stations-service qui ne réalisaient qu'une faible part de leur chiffre d'affaires en vendant de l'alcool.

A cet égard, la société n'était pas crédible lorsqu'elle affirmait que l'interdiction qui lui était imposée entraînerait la suppression d'au moins une place de travail.
Par ailleurs, elle soutenait à tort que le législateur cantonal aurait dû traiter les stations-service qui, comme la sienne, étaient situées dans une communauté urbaine, à proximité de commerces bénéficiant d'une licence de vente d'alcool, différemment de celles qui étaient isolées en rase campagne aux abords d'un grand axe routier. Elle prétendait en outre en vain que ce même législateur aurait dû se contenter d'interdire la consommation d'alcool à proximité des stations-service.
Enfin, les exploitants de ces dernières n'avaient pas la même clientèle et ne fournissaient pas les mêmes prestations que les restaurateurs, de sorte qu'ils n'étaient pas des concurrents directs et pouvaient être traités différemment. Au surplus, il était sans importance que certaines stations-service soient rattachées à un grand magasin autorisé à vendre de l'alcool.

D.- Agissant par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt. A son avis, la restriction à la liberté du commerce et de l'industrie prévue par l'art. 6 al. 1 LAub serait contraire aux art. 27 et 36 Cst. , faute de reposer sur un intérêt public et de respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement entre concurrents directs.
La Chambre administrative et le Service cantonal concluent au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.- a) En vertu de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation.
Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. La recourante ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (cf. ATF 125 I 71 consid. 1c p. 76; 115 Ia 27 consid. 4a p. 30; 114 Ia 317 consid. 2b p. 318).
Par ailleurs, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de caractère appellatoire (cf. 125 I 492 consid. 1b p. 495; SJ 1998 p. 489 consid. 1e/aa).

C'est à la lumière de ces principes que doivent être appréciés les moyens soulevés par l'intéressée.

b) Au surplus, déposé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public et qui touche la recourante dans ses intérêts juridiquement protégés, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.

2.- La société met en cause la constitutionnalité de l'art. 6 LAub. La nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 est entrée en vigueur le 1er janvier 2000, abrogeant l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874, sous réserve de certaines exceptions qui n'entrent pas en considération dans le cas particulier (cf. ch. II de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale [RO 1999 p. 2556 ss, p. 2609-2610]). Dans la mesure où l'arrêt attaqué a été rendu postérieurement à l'entrée en force de la nouvelle Constitution fédérale, c'est à la lumière de cette dernière que doivent être examinés les griefs soulevés à son encontre.

3.- Selon l'intéressée, la jurisprudence du Tribunal fédéral à laquelle l'autorité intimée s'est référée ne serait pas déterminante dans le cas particulier, le droit vaudois étant différent et plus nuancé que le droit jurassien. Par ailleurs, l'art. 6 al. 1 LAub ne serait pas apte à atteindre le but d'intérêt public qu'il vise, l'interdiction de vendre des boissons alcooliques dans les stations-service étant une mesure sans influence sur le problème de l'alcool au volant ainsi que sur la sécurité routière. Tous les cantons autoriseraient en outre une telle vente ou s'apprêteraient à la libéraliser; il en irait de même des pays voisins de la Suisse.
La réglementation en cause serait également contraire au principe de la proportionnalité. En effet, le législateur cantonal aurait aisément pu prévoir une solution moins rigoureuse, soit admettre la vente de boissons alcooliques proposées dans un local séparé de celui contenant la caisse du distributeur de carburant et interdire

simultanément la consommation d'alcool aux abords des stations-service concernées.
Il aurait par ailleurs dû soumettre à des régimes différents celles se trouvant dans une communauté urbaine, à proximité d'autres commerces munis d'une licence d'alcool, et celles isolées situées aux abords d'un grand axe routier. Enfin, l'autorité intimée aurait omis de rechercher des solutions permettant de rendre la législation litigieuse moins restrictive et mieux adaptée aux différents types de stations-service.

4.- a) Le délai permettant de requérir le contrôle abstrait de l'art. 6 al. 1 LAub est échu (cf. art. 89 OJ; ATF 121 I 291 consid. 1b p. 293 et la jurisprudence citée). Sa constitutionnalité ne peut dès lors être examinée qu'à titre préjudiciel (contrôle concret) (sur ces deux types de contrôles, cf. ATF 113 Ia 257 consid. 3b p. 261). Si cette norme s'avérait inconstitutionnelle, le Tribunal fédéral n'aurait pas la possibilité, formellement, de remettre en question sa validité mais pourrait uniquement annuler la décision qui l'applique (cf. ATF 121 I 102 consid. 4 p. 103-104; Revue fiscale 54/1999 p. 740 consid. 3a p. 742 et les références citées).

b) aa) Selon l'art. 27 Cst. , la liberté économique est garantie (al. 1); elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2).

Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (cf. Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I p. 1 ss [cité: Message], p. 176; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Vol. II, Berne 2000, n. 584 p. 307; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3ème éd. Berne 1999, p. 644), telle l'exploitation d'une station-service.

bb) Aux termes de l'art. 36 Cst. , toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al.
1); toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2); toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (al. 3); l'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4).

Les restrictions cantonales à la liberté économique peuvent consister en des mesures de police ou d'autres mesures d'intérêt général tendant à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être, telles des mesures sociales ou de politiques sociales.
Ces restrictions ne doivent toutefois pas se fonder sur des motifs de politique économique et intervenir dans la libre concurrence pour favoriser certaines formes d'exploitation en dirigeant l'économie selon un certain plan, à moins qu'elles ne soient prévues par une disposition constitutionnelle spéciale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (cf. art. 94 al. 4 Cst. ; Message p. 300-301; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit. , n. 684 ss p. 351 ss; Müller, op.
cit. , p. 656-668).

c) aa) L'art. 6 LAub a la teneur suivante:

Ël'a vente de boissons alcooliques est interdite dans
les stations-service, les kiosques et les cantines
scolaires.

Le Service des arts et métiers et du travail peut
accorder des dérogations à cette interdiction aux
conditions fixées dans une ordonnance du Gouvernement.. ¨

Dans son message concernant notamment cette disposition, le Gouvernement jurassien a indiqué qu'elle visait avant tout - comme cela était le cas sur les autoroutes - à empêcher que les automobilistes puissent acquérir des boissons alcooliques avant de prendre le volant. En certaines circonstances toutefois, cette interdiction devait être levée, notamment si l'unique magasin d'un village était lié à une station-service (cf. Journal des débats

du Parlement de la République et canton du Jura, séance du 18 février 1998, p. 68).
bb) L'art. 6 de l'ordonnance du Gouvernement jurassien du 30 juin 1998 sur l'hôtellerie, la restauration et le commerce de boissons alcooliques (Ordonnance sur les auberges; ci-après: OAub) dispose:

Ë le Service des arts et métiers et du travail (...)
peut autoriser la vente de boissons alcooliques dans
une station-service ou dans un kiosque tant et aussi
longtemps qu'il s'agit du seul point de vente au détail
de la localité et que les heures d'ouverture
sont comprises entre 6 et 19 heures.. ¨

5.- a) Il est indubitable que, même si elle est une personne morale, la recourante est titulaire de la liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. (cf. Müller, op. cit. , p. 653). Il est en outre incontesté que l'art. 6 al. 1 LAub prévoit une restriction à cette liberté qui repose sur une base légale formelle. Reste à examiner si cette restriction est justifiée par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 2 et 3 Cst.), ce que l'intéressée conteste.

b) Comme l'a relevé à bon droit l'arrêt attaqué, et ainsi que cela ressort des travaux préparatoires, l'interdiction de vendre des boissons alcooliques prescrite par l'art. 6 al. 1 LAub est une mesure de police (cf. consid. 4b/bb ci-dessus) qui vise à garantir la sécurité du trafic routier en prévenant la consommation d'alcool au volant (cf. dans la même sens ATF 109 Ib 285 consid. 4b p. 295 et 4c p.

296; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit. , n. 686 p. 351).
Elle est dès lors justifiée par un intérêt public. A cet égard, l'autorité intimée pouvait se référer à l'arrêt non publié précité rendu le 18 mai 1999 par le Tribunal fédéral qui arrivait à la même conclusion s'agissant de l'interdiction de vendre des boissons alcooliques dans les stations-service sises dans le canton de Vaud. En effet, même si le droit vaudois prévoit des exceptions plus généreuses que celles instituées par le droit jurassien, l'intérêt public poursuivi par ces deux réglementations cantonales est identique.

c) aa) Le principe de la proportionnalité se compose traditionnellement des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés -, et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (cf. ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 et la jurisprudence citée).

bb) Contrairement à ce que pense la recourante, l'interdiction prescrite par l'art. 6 al. 1 LAub est propre à atteindre le but d'intérêt public poursuivi par le législateur, soit la prévention de la consommation d'alcool au volant en vue de garantir la sécurité du trafic routier. Il n'est en effet pas douteux qu'une partie importante de la clientèle des stations-service est constituée d'usagers de la route en déplacement. A cet égard, l'intéressée ne peut sérieusement prétendre que l'interdiction prévue n'a äucune incidence sur la sécurité routière.. Elle affirme en outre que l'arrêt attaqué se serait trompé en retenant que l'essentiel de la clientèle d'une station-service est composée de personnes achetant du carburant; elle ne démontre toutefois nullement en quoi l'opinion de l'autorité intimée serait erronée (cf. art. 90 al. 1 lettre b OJ). Par ailleurs, le fait que la vente de boissons alcooliques est autorisée, ou en voie de l'être, dans presque tous les cantons et dans les pays voisins n'affecte en rien l'efficacité de l'interdiction litigieuse. Il n'est pas non plus déterminant que, comme le soutient la recourante, le problème de l'alcool au volant soit ïnhérent aux activités sociales où il existe une consommation
d'alcool et qui sont fréquentées par des personnes motorisées.. En effet, même si en interdisant l'achat d'alcool dans les stations-service, le problème général de la consommation d'alcool au volant n'est pas entièrement résolu, il ne fait pas de doute que cette mesure contribue à prévenir au moins une partie de cette consommation et augmente ainsi la sécurité routière. Certes, comme le relève l'intéressée, le droit jurassien aurait pu, à l'instar du droit vaudois, autoriser la vente de boissons alcooliques dans un local distinct de celui contenant la caisse du distributeur de carburant.
Une telle solution aurait effectivement été moins incisive que celle retenue par la réglementation litigieuse; elle

aurait toutefois permis de déroger facilement à l'interdiction de principe instituée, de sorte que l'on peut se demander si cette dernière ne serait alors pas devenue purement illusoire. Le fait que le droit jurassien préfère une solution plus restrictive - qui admet cependant des exceptions (cf. art. 6 OAub) - ne suffit pas à rendre celle-ci disproportionnée.
Au contraire, comme la jurisprudence a déjà eu l'occasion de l'indiquer, une interdiction - même absolue, comme c'est le cas sur les autoroutes (cf. art. 4 al. 3 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 18 décembre 1995 sur les routes nationales [ORN; RS 725. 111]) - paraît raisonnable par rapport au but d'intérêt public poursuivi (cf. arrêt non publié précité du 18 mai 1999, consid. 2b; ATF 109 Ib 285 consid. 5 p. 297). En conséquence, l'autorité intimée n'avait pas à rechercher spontanément des alternatives moins rigoureuses à la réglementation litigieuse.

d) Force est dès lors de constater que l'art. 6 al. 1 LAub est justifié par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 2 et 3 Cst.), ce qui conduit au rejet, dans la mesure où ils sont recevables, des griefs soulevés par la recourante.

6.- a) Cette dernière soutient que l'art. 6 al. 1 LAub crée une inégalité de traitement entre concurrents directs, soit entre c̈ommerçantsäutorisés à vendre de l'alcool et exploitants de stations-service.

b) Selon le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, les mesures qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence, sont interdites. On entend par concurrents directs, les membres de la même branche, qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins (cf. Auer/Malinverni/Hottelier, op.
cit. , n. 695 ss p. 356 ss; Müller, op. cit. , p. 649-650).

c) L'intéressée ne précise pas quels sont les c̈ommerçantsq̈u'elle estime être en concurrence directe avec les exploitants de stations-service. S'il s'agit des tenanciers d'établissements publics, il apparaît d'emblée qu'ils ne sont pas dans un rapport de concurrence directe avec lesdits exploitants.
Il est en effet manifeste qu'ils ne s'adressent pas au même public, avec les mêmes offres pour satisfaire aux mêmes besoins. Il en va de même s'il s'agit des propriétaires de magasins d'alimentation, une station-service étant destinée en priorité à la vente de carburant aux conducteurs de véhicules à moteur et non pas à l'approvisionnement général de la population en denrées alimentaires. En outre, même si, comme le prétend la recourante, la vente d'aliments constitue une activité non négligeable des stations-service m̈odernes, le fait que ces dernières offrent en partie les mêmes prestations que des magasins d'alimentation ne suffirait pas encore à les placer dans un rapport de concurrence directe dans la mesure où ces deux types de commerces ne relèvent pas du même secteur économique (Gewerbekategorie) pour leur activité principale (cf. dans ce sens ATF 120 Ia 236 consid. 2b p. 239 et les références citées; cf. également Patrick Schönbächler, Wettbewerbsneutralität staatlicher Massnahmen, thèse Zurich 1998, p. 192-193).
d) Selon la société, les stations-service sises dans une communauté urbaine, à proximité d'autres commerces munis de licence d'alcool, devraient être traités différemment de celles situées en rase campagne aux abords d'un grand axe routier; leur clientèle serait en effet ẗotalementd̈ifférente.
Elle ne démontre toutefois pas le bien-fondé de cette dernière affirmation (cf. art. 90 al. 1 lettre b OJ) qui seul permettrait de justifier le système qu'elle préconise au regard du principe de l'égalité de traitement entre concurrents directs.

e) Enfin, l'intéressée prétend en vain que le législateur cantonal n'offrirait pas les mêmes droits à un c̈entre commercial comprenant une station-service (exemple: Centre M._____ de C._____) et [à]une station-service rattachée à un magasin d'une certaine importance. En effet, le droit cantonal n'institue aucune différence de traitement entre les stations-service, selon qu'elles sont ou non rattachées à un centre commercial (cf. art. 6 al. 1 LAub). Il autorise uniquement la vente d'alcool par celles qui constituent le seul point de vente au détail d'une localité et respectent certaines heures d'ouverture (cf. art. 6 OAub). La recourante ne critique pas le bien-fondé de cette exception.
En outre, dans la mesure où elle ferait allusion à des stations-service autorisées à vendre des boissons alcooliques sans toutefois satisfaire aux conditions posées pour bénéficier de ladite exception, elle n'établit ni quelles

seraient ces stations-service, ni que les autorités jurassiennes souhaiteraient maintenir à l'avenir une telle pratique illégale (cf. ATF 125 II 152 consid. 5 p. 166; 122 II 446 consid. 4a p. 451-452).

7.- Mal fondé, le présent recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Succombant, l'intéressée supporte les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Rejette le recours dans la mesure où il est recevable.

2. Met un émolument judiciaire de 3'000 fr. à la charge de la recourante.

3. Dit qu'il n'est pas alloué de dépens.

4. Communique le présent arrêt en copie au mandataire de la recourante, au Service des arts et métiers et du travail ainsi qu'à la Chambre administrative du Tribunal cantonal du canton du Jura.

_____

Lausanne, le 25 juillet 2000 DBA/elo

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,