Urteilskopf

100 Ib 368

66. Arrêt du 3 mai 1974 dans la cause Perren contre Conseil d'Etat du canton du Valais.
Regeste (de):
Eröffnung eines Kinotheaters. Wiedererwägungsgesuch. Art. 18 und 20 BG über das Filmwesen, Art. 4 BV.

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig, wenn die Anwendung des Bundesrechts durch Entscheidungsgründe, die sich auf kantonales Verfahrensrecht stützen, praktisch verhindert wird (Erw. 1).

2. Wiedererwägungsgesuch: Fälle, in denen eine Behörde sich damit befassen muss (Erw. 3).

Regeste (fr):
Ouverture d'un cinéma. Demande de nouvel examen. Art. 18 et 20 de la LF sur le cinéma, art. 4 Cst.

1. La voie du recours de droit administratif est ouverte lorsque l'application du droit fédéral est pratiquement empechée par des motifs de procédure tirés du droit cantonal (consid. 1).

2. Demande de nouvel examen: cas dans lesquels une autorité a l'obligation de s'en saisir (consid. 3).

Regesto (it):
Apertura di un cinema. Domanda di riesame. Art. 18 e 20 della LF sulla cinematografia, art. 4 CF.

1. È data la via del ricorso di diritto amministrativo allorchè l'applicazione del diritto federale è praticamente impedita da motivi tratti dal diritto cantonale (consid. 1).

2. Domanda di riesame: casi nei quali un'autorità è tenuta a darvi corso (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 368

BGE 100 Ib 368 S. 368

Résumé des faits:

A.- Le 18 février 1971, Bruno Perren a demandé au Département de la justice, de la police et de la santé publique du canton du Valais l'autorisation d'ouvrir, au premier soussol d'un immeuble en construction à la Bahnhofstrasse de Zermatt, un petit cinéma de cent places assises, dans lequel il se proposait de projeter en public, deux fois par semaine environ, des films de petit format (16 mm et occasionnellement 8 mm). Appelé à donner un préavis, le Groupement des cinémas du Valais, membre de l'Association cinématographique suisse romande, s'est opposé à la demande.

BGE 100 Ib 368 S. 369

Le Chef du Département cantonal a rejeté la demande le 22 octobre 1971. Après avoir émis, au sujet de l'emplacement de la salle, des réserves fondées sur les prescriptions cantonales de police, la décision constate que Zermatt dispose d'une salle de cinéma de 400 places, entièrement rénovée et équipée d'appareils ultramodernes pour projeter des films de 35 et de 16 mm, ainsi que d'une seconde salle qui présente des films documentaires trois fois par semaine, été comme hiver; qu'en conséquence l'ouverture d'une troisième salle porterait atteinte aux intérêts des exploitations existantes et provoquerait une compétition de mauvais aloi, qui conduirait à un abaissement du niveau des films.

B.- Après deux demandes de nouvel examen sur lesquelles le Chef du Département a refusé d'entrer en matière, Perren a présenté le 29 août 1972 une quatrième requête, plus complète, où il faisait valoir, en substance: la fréquence des projections dans la salle en question serait en définitive plus grande qu'on ne l'a dit jusqu'ici, de sorte qu'il s'agirait d'une nouvelle demande; le Groupement des cinémas du Valais ne serait plus guère défavorable à l'ouverture de ce cinéma, tandis que la commune de Zermatt s'y intéresse; les prescriptions cantonales de police, selon lesquelles un cinéma doit être en général installé au rez-de-chaussée, ne sont pas absolues et ne concernent que la police du feu; un autre cinéma de Zermatt est situé au sous-sol, de sorte que le maintien du refus constituerait une inégalité de traitement. Il relevait également certaines inexactitudes de fait retenues par le Département. Considérant que le requérant n'alléguait aucun fait nouveau déterminant, qu'en particulier l'autorisation d'ouvrir un cinéma vaut toujours pour un nombre illimité de représentations, qu'on se trouvait donc en présence d'une demande de nouvel examen.(Wiedererwägungsgesuch) qui concernait le même objet et ne s'appuyait sur rien de décisif, le Chef du Département a rejeté la requête le 20 décembre 1972. Saisi d'un recours de Perren, le Conseil d'Etat l'a déclaré irrecevable, ajoutant que s'il avait été recevable, il aurait dû être rejeté.

C.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, Bruno Perren requiert le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat et d'octroyer l'autorisation requise, subsidiairement de renvoyer la cause à l'autorité cantonale.

Le Conseil d'Etat conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Le Département fédéral de l'intérieur, sans prendre de conclusions expresses, déclare souhaiter un arrêt sur le fond.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. L'ouverture d'un nouveau cinéma est soumise à autorisation par l'art. 18 de la loi fédérale sur le cinéma du 28 septembre 1962 (en abrégé: la loi fédérale). L'autorisation est accordée par l'autorité désignée par le canton; les décisions de l'autorité cantonale de dernière instance peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 20 de la loi fédérale). Si, en l'espèce, le Conseil d'Etat s'est fondé non pas sur le droit fédéral, mais sur le droit cantonal de procédure pour refuser d'entrer en matière sur le fond du recours dont il était saisi, cela n'empêche cependant pas que le recours de droit administratif soit recevable. Une telle voie de recours est en effet ouverte, selon la jurisprudence, lorsque le droit cantonal a été appliqué en lieu et place du droit fédéral applicable (RO 96 I 689 consid. 1a) ou lorsque l'application de ce dernier droit est pratiquement empêchée pour des motifs de procédure tirés du droit cantonal (RO 98 Ib 336). Dans ce dernier cas, la Chambre de droit administratif examine non pas librement, mais uniquement sous l'angle restreint de l'arbitraire, l'interprétation et l'application du droit légal cantonal, comme le ferait la Chambre de droit public saisie d'un recours pour arbitraire dans l'application du droit cantonal (RO 98 Ib 336).

2. Estimant que la requête du 28 août 1972 adressée au Département avait le même contenu que les précédentes et devait de ce fait être considérée comme une demande de nouvel examen, le Conseil d'Etat a déclaré que le recours était irrecevable, car une telle requête ne donne pas à son auteur le droit d'obtenir une décision sur le fond, de sorte que la décision qui refuse de statuer sur le fond ne fait pas courir un nouveau délai de recours au Conseil d'Etat. Le recourant ne conteste pas directement qu'il se soit agi d'une demande de nouvel examen et que le Conseil d'Etat ait pu en déduire l'irrecevabilité du recours au fond. Mais il soutient qu'une requête tendant à obtenir une autorisation peut

être renouvelée en tout temps et il critique la disposition de l'art. 5 al. 2 du décret cantonal d'exécution - du 17 mai 1963 - de la loi fédérale sur le cinéma du 28 septembre 1962, disposition selon laquelle "en cas de refus de l'autorisation, la requête ne peut être renouvelée avant le délai de trois ans". Il estime que cette disposition viole l'art. 4 Cst. et qu'elle est apte à créer des inégalités entre divers concurrents. Mais le Conseil d'Etat ne s'est pas fondé sur cette disposition pour refuser d'entrer en matière sur le fond du recours. Il s'est au contraire fondé sur l'art. 18 de l'arrêté cantonal du 11 octobre 1966 "concernant la procédure administrative pardevant le Conseil d'Etat et ses départements" (en abrégé: APA) et sur la déduction qu'en a tirée la doctrine, à savoir que les décisions qui refusent d'entrer en matière sur une demande de nouvel examen ne font pas courir un nouveau délai de recours (VON WERRA, Handkommentar zum Walliser Verwaltungsverfahren, p. 106). Or le recourant ne discute pas ni ne conteste expressément cette argumentation; il se contente d'y opposer l'allégation selon laquelle une demande d'autorisation peut être renouvelée en tout temps. C'est donc essentiellement ce point qu'il s'agit d'examiner ici.

3. Les demandes de nouvel examen ne sauraient servir à remettre continuellement en question des décisions administratives, ni surtout à éluder les dispositions légales sur les délais de recours. Aussi les autorités administratives ne sontelles obligées de s'en saisir et de statuer sur le fond que lorsque certaines conditions sont remplies. a) Dans les cas où une telle obligation n'est pas prévue par la législation ou ne découle pas d'une pratique administrative constante, ce sont les principes déduits de l'art. 4 Cst. qui s'appliquent (RO 67 I 73). Ceux-ci l'emportent d'ailleurs sur les règles cantonales qui contestent l'existence de l'obligation en question ou lui donnent une portée moins étendue que celle qui dérive de l'art. 4 Cst. Selon la jurisprudence et la doctrine relative à cette disposition, une autorité n'est tenue de se saisir d'une demande de nouvel examen que si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision, ou si le requérant invoque des faits et des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision, ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas

de raison de se prévaloir à cette époque (RO 67 I 72 s., 70 I 68, 78 I 201 et les arrêts cités; JAAC 1966/67 No 19, p. 41 et la jurisprudence citée; GRISEL, Droit administratif suisse, p. 462; IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3e éd. No 324 III p. 179 s.). Il est vrai que, selon certains arrêts du Tribunal fédéral, une demande de nouvel examen serait toujours recevable lorsqu'elle vise une décision de refus (RO 56 I 478, 60 I 52 et 256 consid. 2). Si une telle opinion peut éventuellement se justifier dans certains cas, en raison de la nature même de la matière visée ou en vertu d'une disposition légale expresse ou d'une pratique administrative dans un secteur déterminé, on ne saurait en revanche lui donner la portée générale qui semble ressortir des

arrêts précités. En effet, s'il y a demande de nouvel examen, c'est qu'il y a eu refus - au moins partiel - de la première demande, de sorte que si l'on voulait appliquer de façon générale la jurisprudence citée ci-dessus, on en viendrait pratiquement à vider de son contenu, au profit de l'exception, la règle jurisprudentielle qui précise les cas dans lesquels une autorité est tenue de se saisir d'une telle demande; de même les prescriptions sur les délais de recours en matière administrative seraient rendues inopérantes dans de nombreux cas. b) L'autorité saisie d'une demande de nouvel examen doit tout d'abord contrôler si les conditions requises pour l'obliger à statuer sont remplies. Si tel est le cas, elle doit entrer en matière sur le fond, au besoin compléter l'instruction, et rendre une nouvelle décision au fond contre laquelle sont normalement ouvertes les voies de droit habituelles. Mais si elle estime que les conditions requises ne sont pas remplies, alors même que le requérant prétendrait le contraire, elle peut refuser d'examiner le fond de la requête, sans que sa décision fasse courir un nouveau délai de recours sur le fond; le requérant peut simplement recourir en alléguant que l'autorité inférieure a nié à tort l'existence des conditions requises. Quant aux demandes dans lesquelles le requérant n'allègue même pas l'existence des conditions qui obligeraient l'autorité à statuer sur le fond, celle-ci peut se contenter de les déclarer irrecevables, et le recours éventuel contre une telle décision serait lui-même irrecevable. Enfin si, sans y être obligée, l'autorité examine le fond d'une demande de nouvel examen et rend une

nouvelle décision au fond, les voies de recours habituelles sont également ouvertes contre cette nouvelle décision.

4. Dans sa demande du 29 août 1972 adressée au Département, le recourant prétendait qu'il s'agissait d'une nouvelle requête, parce que son contenu différait "de par son étendue de celui qui avait provoqué votre refus"; la différence aurait consisté en ceci que la présentation de films documentaires s'étalerait tout au long de l'année selon les besoins touristiques et culturels de la station. Or, comme l'ont relevé aussi bien le Département que le Conseil d'Etat dans leurs décisions respectives, l'autorisation d'ouvrir un cinéma ne comporte pas de limitations quant aux dates de projection et au nombre de représentations. C'est donc sans arbitraire que les autorités en cause pouvaient admettre qu'elles étaient en présence, non pas d'une demande différente des précédentes, mais bien d'une demande de nouvel examen concernant le même objet: il s'agissait toujours de la même salle de spectacle, avec le même nombre de places, équipée pour projeter en public des films de 16 mm et occasionnellement de 8 mm. A part cela, le recourant ne prétendait pas que les circonstances avaient changé de manière notable depuis la première décision; tout au plus précisait-il que "le préavis du Groupement des cinémas du canton du Valais n'est aujourd'hui guère défavorable à l'ouverture de ce cinéma", que "les autorités communales s'y sont intéressées" et parlait-il des "besoins toujours accrus de la station de Zermatt qui me poussent à élargir ainsi le contenu de ma demande", sans d'ailleurs appuyer ses allégations par des offres de preuve. Pour le surplus, il se permettait, disait-il, de "réfuter les divers motifs qui étayaient la décision du 22 octobre 1971", sans prétendre avoir été dans l'impossibilité de faire valoir à l'époque des faits et moyens de preuve dans un recours dirigé contre cette dernière décision. C'est donc sans arbitraire que le Département pouvait considérer que la demande de nouvel examen du 29 août 1972 ne l'obligeait pas à statuer à n ouveau sur le fond et qu'il a refusé d'y donner suite. Partant, c'est également sans arbitraire que le Conseil d'Etat, estimant que le Département avait eu raison de procéder comme il l'avait fait, a implicitement rejeté le recours sur ce point et refusé d'entrer en matière sur le fond.

Il est vrai que le Conseil d'Etat, au lieu de déclarer simplement qu'il n'entrait pas en matière sur le recours, aurait dû préciser que ce dernier devait être rejeté quant au seul point sur lequel il pouvait porter, c'est-à-dire

sur le point de savoir si c'était à tort ou à raison que le Département avait considéré comme non remplies les conditions qui l'auraient obligé à statuer sur le fond; puis, après avoir rejeté le recours sur ce point, le Conseil d'Etat pouvait déclarer qu'en conséquence il n'entrait pas en matière sur le fond. Mais c'est bien le sens que l'on peut déduire de la décision attaquée. D'ailleurs, le recourant ne subit aucun préjudice d'une formulation du dispositif qui aurait pu être plus précise et plus nuancée.

5. En déclarant qu'il n'avait pas à entrer en matière sur le fond du recours, le Conseil d'Etat a relevé néanmoins que, s'il avait pu le faire, il aurait dû rejeter le recours, d'une part pour des motifs tirés du droit cantonal des constructions (dont on n'a pas à s'occuper ici), d'autre part pour des motifs tirés du droit fédéral. Comme le requérant peut, après le délai de trois ans dès le rejet de la première demande, présenter une nouvelle demande en vertu de l'art. 5 al. 2 du décret cantonal d'exécution de la loi fédérale, les autorités valaisannes auront vraisemblablement à se prononcer à nouveau sur l'application du droit fédéral. On relèvera sur ce point qu'on ne voit pas comment la projection de films de 16 mm ou 8 mm, deux à trois fois par semaine dans une petite salle de cent places, va concurrencer les autres cinémas de Zermatt de manière telle que la qualité des films en sera sérieusement affectée et que les intérêts généraux de la culture et de l'Etat en subiront des conséquences fâcheuses. N'utilisant que des projecteurs de 16 mm, voire de 8 mm, le recourant ne disposera que d'un répertoire restreint, composé essentiellement de films documentaires d'une part, de vieux films de fiction d'autre part. Ce fait ne saurait justifier les craintes retenues par les autorités valaisannes à la base de leurs décisions de refus. Il est d'ailleurs loisible à l'autorité compétente de limiter l'autorisation quant au genre de films que l'exploitant pourra projeter (cf. BIRCHMEIER, Kommentar zum Eidgenössischen Filmgesetz, p. 111 al. 2).

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.