Urteilskopf

94 I 597

82. Extrait de l'arrêt du 13 novembre 1968 dans la cause Deslarzes contre Conseil d'Etat du canton du Valais
Regeste (de):
Art. 31 und 32 quater BV. Wirtschaften, Polizeistunde.

1. Wirtschaftsbetriebe, die unter Art. 32 quater BV fallen, unterstehen auch den polizeilichen Beschränkungen von Art. 31 Abs. 2 BV.

2. Die Festsetzung der Schliessungszeiten für Wirtschaftsbetriebe (Polizeistunde) ist eine polizeiliche Massnahme, die dazu bestimmt ist, die Nachtruhe zu gewährleisten und die Gesundheit des Personals zu schützen.

3. Der für Verwaltungsmassnahmen geltende Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfordert nicht, dass die Schliessungszeit den Bedürfnissen jedes Betriebes angepasst sei; es genügt, wenn sie, allgemein betrachtet, das richtige Mittel zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles ist.

Regeste (fr):
Art. 31 et 32 quater Cst. Auberges, heure de fermeture.

1. Les établissements publics qui tombent sous le coup de l'art. 32 quater Cst. sont également soumis aux restrictions de police de l'art. 31 al. 2 Cst.

2. La fixation d'heures de fermeture des établissements est une mesure de police générale, qui tend à assurer la tranquillité nocturne et à sauvegarder la santé du personnel.

3. Le principe dit de la proportionnalité des mesures administratives n'exige pas que l'heure de fermeture soit adaptée aux besoins de chaque établissement; il suffit qu'elle soit, dans l'ensemble, adaptée au but d'intérêt public recherché.

Regesto (it):
Art. 31 e 32 quater CF. Osterie, ora di chiusura.

1. Gli esercizi pubblici che rientrano nell'art. 32 quater CF soggiacciono pure alle restrizioni di polizia dell'art. 31 cpv. 2 CF.

2. La fissazione delle ore di chiusura degli esercizi pubblici è un provvedimento di polizia generale, destinato ad assicurare la quiete notturna e a salvaguardare la salute del personale.

3. Il principio della proporzionalità dei provvedimenti amministrativi non esige che l'ora di chiusura sia adattata ai bisogni di ciascun esercizio; basta che, nel complesso, essa sia adattata allo scopo d'interesse pubblico perseguito.

Sachverhalt ab Seite 597

BGE 94 I 597 S. 597

A.- La loi valaisanne du 24 novembre 1916 "sur les hôtels, auberges, débits de boissons et autres établissements similaires..." (en abrégé: loi cantonale) subordonne à l'octroi d'une

BGE 94 I 597 S. 598

concession l'exploitation des établissements qui y sont énumérés. La concession est délivrée par le Conseil d'Etat s'il s'agit d'hôtels ou d'établissements qui fournissent le logement aux voyageurs ou à des pensionnaires (art. 2 al. 1 et 6 al. 1). Pour les autres établissements, les concessions sont accordées par le Conseil communal (art. 2 al. 2 et 15). Les concessions accordées par le Conseil communal sont communiquées au Département des finances (art. 26). Celui-ci peut présenter au Conseil d'Etat, dans un délai de quinze jours, une requête en annulation d'une concession dont l'octroi paraît violer les prescriptions légales (art. 27). Selon l'art. 16 de la loi, le nombre des débits de boissons dans une commune ne peut excéder la proportion d'un débit pour 200 habitants et les concessions accordées en dérogation à cette règle doivent être approuvées par le Conseil d'Etat. Enfin, aux termes de l'art. 49 al. 1, "les établissements dont l'exploitation est concédée par l'autorité communale (art. 15) doivent être fermés et la vente des boissons y est interdite" dès 23 heures. La loi ne prévoit pas une réglementation de ce genre pour les hôtels.

B.- Dame Eliane Deslarzes est titulaire d'une concession d'hôtel, délivrée par le Conseil d'Etat, et d'une concession de bar-café-restaurant, délivrée par le Conseil communal, pour l'hôtel du Parc qu'elle exploite à Verbier, sur le territoire de la commune de Bagnes, où le nombre des débits de boissons dépasse la proportion fixée à l'art. 16 de la loi. Le 30 octobre 1967, elle a demandé par une lettre adressée à l'Etat du Valais, avec copie à la commune de Bagnes, l'octroi d'une concession complémentaire pour l'exploitation d'un club privé dans un local qu'elle avait spécialement aménagé à l'entresol de l'hôtel. Par lettre du 13 décembre 1967, le Conseil communal de Bagnes informa le Département cantonal des finances qu'il avait accordé à dame Deslarzes, le 24 novembre 1967, "une concession complémentaire en extension du bar-café-restaurant, sous forme de club privé, pour l'hôtel du Parc". Statuant le 22 mars 1968, le Conseil d'Etat rendit la décision suivante: "1. La décision du Conseil communal de Bagnes du 24.11.1967 accordant à Mme Deslarzes-Perrodin Eliane une concession complémentaire de club privé en extension de sa concession de café-restaurant n'est pas homologuée;

BGE 94 I 597 S. 599

2. L'utilisation du local à l'enseigne ‚King's club' est admise sans restriction pour les clients logeant à l'hôtel du Parc; 3. Toute autre personne, membre ou non-membre du club, ne pourra y demeurer au-delà des heures habituelles de police." Cette décision fut notifiée le 10 avril 1968.

C.- Le 8 mai 1968, dame Deslarzes forma contre cette décision un recours de droit public; elle adressa également au Conseil d'Etat une demande de reconsidération. Dans son recours de droit public, elle se plaint de violation de l'art. 31 Cst. et d'arbitraire dans l'application des art. 3 et 15 de la loi cantonale. A son avis, les restrictions dans l'exploitation d'un établissement public ne sont admissibles que dans les limites de l'art. 32 quater Cst., c'est-à-dire si elles sont prises pour favoriser le bien-être public. Comme le Conseil d'Etat admet d'une part l'existence d'un besoin à l'ouverture du club, mais que d'autre part il n'autorise la fréquentation du local, après les heures officielles de fermeture, qu'aux clients de l'hôtel, il va au-delà du but autorisé par l'art.

32 quater Cst. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Considérant en droit:
1 ...

2. La recourante voit une violation de la liberté du commerce et de l'industrie dans le fait que le Conseil d'Etat aurait dépassé les limites fixées par l'art. 32 quater Cst.: selon cette disposition, les restrictions à l'exploitation des auberges ne se justifient que si elles servent le bien-être général, c'est-à-dire si elles tendent à lutter contre l'alcoolisme. A l'avis de la recourante, le Conseil d'Etat n'aurait pas suffisamment considéré ce point et n'aurait pas tenu compte du cas spécial d'un club privé.
a) Comme la concession requise en vue de l'exploitation d'un club privé a été accordée, il est inutile de rechercher si une telle concession aurait pu être refusée, sur la base de l'art. 32 quater Cst., pour défaut de besoin, ni si, pour l'examen de la question du besoin, l'autorité pouvait prendre en considération l'ensemble des débits de boissons ou si elle devait se limiter à examiner uniquement le besoin en clubs privés. Il s'agit en revanche de savoir si d'autres restrictions sont applicables aux établissements publics, notamment celles qui

découlent de l'art. 31 al. 2 Cst. La réponse à cette question doit être affirmative. Il est vrai que les restrictions prévues à l'art. 32 quater Cst., vont plus loin que la simple restriction de police et qu'elles doivent dans chaque cas reposer sur une base légale; elles sont néanmoins limitées par leur but spécifique de lutte contre l'alcoolisme. En revanche, les restrictions découlant de l'art. 31 al. 2 Cst. sont édictées dans l'intérêt public général, par quoi il faut entendre la sécurité, la tranquillité, la moralité et la santé publiques, ainsi que la protection de la bonne foi en affaires (RO 86 I 274, 87 I 189 consid. 1b); elles visent à protéger toutes les valeurs que les mesures de police ont traditionnellement pour but de sauvegarder. Si une telle protection ne s'appliquait pas à l'égard des exploitations qui tombent sous le coup de l'art. 32 quater, il en résulterait un privilège inadmissible envers des branches d'activité que le constituant considère justement comme particulièrement dangereuses pour le bienêtre public. Ce n'est manifestement pas ce qui a été voulu. La fixation d'heures de fermeture pour les établissements publics est une mesure de police générale; elle ne tend pas seulement au bien-être public par la limitation de la vente des boissons alcooliques, mais s'applique aussi à tous les établissements, même à ceux qui ne vendent pas d'alcool. Comme les prescriptions sur la fermeture des magasins, elle sert avant tout à assurer le maintien de la tranquillité nocturne et à garantir le personnel de service contre une trop grande mise à contribution. C'est ce qu'a toujours admis le Tribunal fédéral (RO 44 I 151), de même que, précédemment déjà, le Conseil fédéral (SALIS, Bundesrecht, 2e éd., nos 983 et 984; NEF, FJS 621 III). C'est ainsi que les lois cantonales sur les auberges prévoient en général, sans qu'on en conteste la validité, des heures de fermeture pour tous les établissements publics, aussi bien pour ceux qui servent de l'alcool que pour ceux qui n'en servent pas. b) Comme toutes les prescriptions de police, celles qui concernent les heures de fermeture des établissements publics doivent se conformer au principe de la proportionnalité des mesures administratives, c'est-à-dire qu'elles doivent être adaptées au but d'intérêt public visé et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but (RO 93 I 715). Cela ne signifie cependant pas que l'heure de fermeture doit être adaptée aux besoins d'un établissement déterminé, c'est-à-dire

aux désirs des hôtes d'un tel établissement de pouvoir y séjourner au-delà des heures habituelles de fermeture des établissements publics. C'est dans l'ensemble que la réglementation des heures de fermeture doit être adaptée au but recherché, qui est notamment la tranquillité nocturne et la sauvegarde de la santé du personnel. Il n'y a donc pas à rechercher en l'espèce si les futurs clients éventuels du "King's club" de Verbier souhaiteraient la prolongation du temps d'ouverture et si l'on pourrait attendre d'eux qu'ils n'entravent ni la tranquillité nocturne en général ni le repos du personnel de service, et qu'en outre ils se conduisent de telle façon qu'aucun excès d'alcool ne soit à craindre. L'heure de fermeture des établissements publics doit en principe être la même pour tous; si le législateur établit des heures différentes, il doit motiver les discriminations de manière suffisante. c) La loi cantonale fixe les heures de fermeture des établissements publics en son art. 49 de la manière suivante: "Les établissements dont l'exploitation est concédée par l'autorité communale (art. 15) doivent être fermés et la vente des boissons y est interdite: a) de 11 heures du soir à 6 heures du matin, du 1er mars au 1er novembre; de 11 heures du soir à 8 heures du matin, du 1er novembre au 1er mars; b) durant les offices paroissiaux du matin, les dimanches et les jours de fête assimilés au dimanche." L'art. 15, qui énumère les établissements soumis à une concession communale, énumère par le fait même ceux auxquels s'appliquent les heures de fermeture de l'art. 49, savoir: "a) les restaurants, les pensions alimentaires (ouverts au public) et tous les établissements analogues; b) les cafés, les débits de boissons et les cercles privés dans lesquels il est servi des boissons; c) les cafés sans alcool, les pâtisseries-crémeries, les cafés-chocolat et autres établissements du même genre." Il résulte de cette énumération que le législateur valaisan lui aussi a entendu donner à la réglementation des heures de fermeture des établissements publics le caractère d'une mesure de police générale et non pas simplement d'une mesure destinée à lutter contre l'alcoolisme. Il n'a pas dépassé le cadre fixé par l'art. 31 al. 2 Cst. Il suffit de constater que l'heure de fermeture

prévue par la loi valaisanne se tient dans des limites tout à fait convenables et ne viole pas, de ce fait, le principe dit de la proportionnalité. Quant aux exceptions à cette réglementation, elles sont fixées de façon précise; elles visent les buffets de gare (art. 49 al. 2 de la loi) et les dancings (art. 48 al. 4 du règlement d'exécution du 15 octobre 1924, modifié les 28 juin 1946 et 10 mars 1956). En outre, les Conseils communaux peuvent, par décision rendue publique, reculer l'heure d'ouverture et avancer l'heure de fermeture fixées à l'art. 49 de la loi; ils ne peuvent toutefois reculer l'heure de fermeture qu'à certains jours déterminés ou pour des circonstances spéciales (art. 50 de la loi); ces circonstances spéciales sont énumérées limitativement à l'art. 41 du réglement d'exécution de 1924. Ainsi la règlementation valaisanne des heures de fermeture des établissements publics est une mesure de police fondée sur l'art. 31 al. 2 Cst.; elle est adaptée au but d'intérêt public à atteindre, savoir la tranquillité nocturne et le repos du personnel. En n'accordant pas d'exception au "King's club" pour l'heure de fermeture, le Conseil d'Etat s'en est tenu à la réglementation légale; le refus d'y déroger ne constitue pas une violation de l'art. 31 Cst. Le grief soulevé par la recourante est donc mal fondé.