

NE_GERICHTE TA.1995.52 vom 17. März 1995

NE Tribunal cantonal, 1995-03-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.1995.52

FR: NE_GERICHTE TA.1995.52 du 17 mars 1995

IT: NE_GERICHTE TA.1995.52 del 17 marzo 1995

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable. 2. a) Ainsi que l'a souligné à juste titre l'autorité inférieure de recours, le café-restaurant de nuit n'était pas prévu par l'ancienne loi sur les établissements publics, les cercles, les débits de boissons alcooliques et autres établissements analogues (ALEP), du 2 juillet 1962. Elle distinguait les cafés-restaurants, dont les heures d'ouverture et de fermeture étaient fixées par les communes entre 6 heures du matin et 24 heures (art.39 al.2 ALEP), des cercles qui étaient soumis aux mêmes heures d'ouverture et de fermeture que les cafés-restaurants (art.66 al.1 ALEP), mais qui étaient toutefois autorisés, en dehors de ces heures, à accueillir dans leurs locaux exclusivement leurs membres et les invités de ces derniers (art.66 al.3 ALEP). Cependant, au fil des années, le Conseil d'Etat a constaté et déploré chez les tenanciers d'un certain nombre de cercles la tendance de faire de leur débit un véritable établissement de nuit ouvert à tous les noctambules. Aussi, pour mettre un terme à de tels abus, le Conseil d'Etat a-t-il proposé, dans son rapport du 2 mai 1990 à l'appui d'un projet de nouvelle loi sur les établissements publics, premièrement de définir de manière plus précise et mieux circonscrite la notion de cercle réservé exclusivement à ses membres et aux invités de ces derniers. Deuxièmement, il a suggéré de créer une nouvelle catégorie d'établissements publics, à savoir celle des cafés-restaurants de nuit, se distinguant de celle des autres cafés-restaurants par ses heures d'ouverture et de fermeture, d'une part, et de celle des cercles par les personnes qui y ont accès, d'autre part (BGC, vol.156, t.I, p.1142). Il a d'autre part précisé que cette nouvelle catégorie était "destinée à répondre à un besoin qui est apparu essentiellement dans les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds. La clientèle potentielle de ce nouveau type d'établissement constitue aujourd'hui les habitués de certains cercles sans qu'ils en soient membres. Il va de soi qu'à l'avenir une telle situation ne sera plus tolérée, les cercles devant être exclusivement réservés à leurs membres, ainsi qu'à leurs invités occasionnels. Dès lors, il appartiendra à certains tenanciers de choisir sans équivoque entre ces deux catégories distinctes, cercles ou restaurants de nuit". b) La nouvelle loi sur les établissements publics (LEP), du 1er février 1993, a pour but de régler les conditions d'exploitation des établissements publics et l'organisation des danses publiques afin de garantir la qualité des prestations offertes dans les limites nécessaires à la préservation de la tranquillité, de la sécurité, de la santé et de la moralité publiques (art.1). Son article 13 prévoit onze catégories de patentes, dont celles délivrées en particulier pour l'exploitation des cafés-restaurants et des cercles. L'article 3 litt.a LEP définit les cercles comme "des débits de mets ou de boissons à consommer sur place, de caractère permanent ou semi-permanent, qui appartiennent à des associations de droit privé à but idéal et qui sont destinés, selon leurs statuts, à leurs membres et à leurs invités". Les cafés-restaurants sont "des établissements de caractère permanent ou semi-permanent, qui appartiennent à des personnes physiques ou morales et dont l'exploitant, dans un but

lucratif, sert à des tiers des mets et des boissons à consommer sur place" (art.2 LEP). Selon l'article 16 al.2 LEP, la patente C de café-restaurant peut être accordée pour la journée jusqu'à l'heure de fermeture réglementaire ou pour la nuit uniquement. Cette réglementation relative à l'exploitation des établissements en tant qu'elle vise, comme le rappelle l'article 1 LEP, à préserver la sécurité, la tranquillité, la santé et la moralité publiques, relève du domaine des cantons qui disposent en la matière d'un pouvoir formateur étendu (ATF 116 Ia 116; Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967, no 1882). La recourante n'en conteste d'ailleurs pas les différents éléments susmentionnés et elle n'entend notamment pas discuter la classification des établissements telle qu'elle a été prévue par le législateur.

3. a) L'association X. s'en prend par contre à l'article 62 LEP, aux termes duquel, "lorsque la patente a été accordée pour la nuit seulement, les cafés-restaurants de nuit ne sont pas autorisés à ouvrir avant 21 heures, ni à fermer après 6 heures du matin". Elle soutient que la limite de temps de l'ouverture constitue une restriction de police qui ne saurait se concilier avec la liberté du commerce et de l'industrie à défaut d'être justifiée par un intérêt public suffisant et de respecter les principes de proportionnalité ainsi que d'égalité de traitement entre les concurrents (ATF 116 Ia 116, 115 Ia 121, 108 Ia 217).

b) En ce qui concerne la condition de l'intérêt public, on ne comprend pas que la recourante soutienne qu'elle ne soit pas réalisée pour les heures d'ouverture prévues pour les cafés-restaurants de nuit, alors qu'elle admet que ces derniers soient rangés, pour des motifs d'intérêt public, dans une catégorie spécifique d'établissements et soumis à une patente spéciale. Sur ce dernier point, force est en effet de constater que cette nouvelle catégorie a été introduite dans la loi non seulement pour pallier l'exploitation abusive des cercles en faveur des clients qui n'en étaient pas membres mais aussi pour répondre à un besoin de la population. Les travaux préparatoires ont en particulier mis en évidence ce besoin dans les deux villes principales du canton, les cafés-restaurants de nuit devant permettre aussi bien aux travailleurs nocturnes qu'à ceux qui le souhaitent, notamment après les spectacles, de se restaurer pendant la nuit. De plus, l'accent a également été mis sur l'importance et le progrès que revêtaient de tels établissements pour le tourisme, car nombre d'étrangers arrivant tard dans la région ne trouvaient aucun lieu pour s'attabler, les cercles n'ayant généralement pas d'enseigne sur la rue et étant dans la règle réservés à leurs membres (BGC 1990, no 156 I, p.1195, 1992 158 I, p.363, 375). Dans ces conditions et dans la mesure où les cafés-restaurants de nuit répondent ainsi bien à un intérêt public, on ne voit donc pas que celui-ci puisse être mis en cause selon que lesdits établissements soient ouverts à 18 heures, comme le demande la recourante, ou à 21 heures ainsi que le prescrit la loi.

c) Selon le principe de la proportionnalité, les prescriptions que les cantons édictent sur le commerce et l'industrie ne doivent pas dépasser la mesure nécessaire pour atteindre le but de police auquel elles tendent; elles doivent constituer le moyen adéquat pour accomplir la mission d'intérêt public qui leur est dévolue et les restrictions nécessaires de la liberté de chacun doivent demeurer dans un rapport raisonnable avec le but recherché (ATF 118 Ia 177, 116 Ia 121, 115 Ia 121, 91 I 361). En l'occurrence, la recourante ne démontre pas que les heures d'ouverture des cafés-restaurants de nuit, telles qu'elles ont été fixées à l'article 62 LEP, constitueraient un moyen disproportionné pour atteindre le but recherché par le législateur. Dès lors qu'il convenait de distinguer ces établissements des cafés-restaurants de jour, il a bien fallu déterminer leurs heures d'ouverture respectives, lesquelles constituent en définitive le seul critère de différenciation possible. Or, sur une telle question, nul doute que le législateur disposait d'une très large marge d'appréciation, ce d'autant qu'aucune norme dont il aurait dû

s'inspirer ne définit ce qu'il faut entendre par café-restaurant "de nuit". En tous les cas, en fixant l'heure d'ouverture à 21 heures, en lieu et place de la proposition du Conseil d'Etat de prévoir celle-ci à 20 heures (BGC 1990 no 156 I, p.1144), la commission du Grand Conseil qui a entendu mieux démarquer les cafés-restaurants de nuit de ceux de jour n'est pas sortie de son rôle en accentuant de la sorte la distinction entre ces deux catégories d'établissements. Au demeurant, son choix paraît tout à fait soutenable car s'il est d'usage que les repas habituels (petits déjeuners, déjeuners et dîners) se prennent dans les cafés-restaurants de jour, il se conçoit dès lors que les cafés-restaurants de nuit ne s'ouvrent qu'à une heure où les cuisines des établissements de jour se ferment en règle générale. Certes, il est tout à fait plausible que la réglementation de la nouvelle loi soit de nature à entraîner, pour les cercles qui, comme celui de la recourante, accueillaient également des non-membres en dépit de la législation en vigueur et qui se sont convertis en cafés-restaurants de nuit, une diminution de leur chiffre d'affaires. Ce résultat n'a cependant pas été voulu au premier chef par le législateur appelé à distinguer les différentes patentes d'une manière qui ne saurait satisfaire chacun et il n'est qu'une conséquence indirecte des nouvelles mesures adoptées à des fins d'intérêt public. La recourante ne peut donc lui reprocher d'avoir recherché en la cause, et d'une manière non conforme à la liberté du commerce et de l'industrie, à diriger l'activité économique selon un plan déterminé visant à favoriser certains concurrents ou certaines formes d'entreprises (ATF 111 Ia 184), ce d'autant que chaque exploitant est en principe libre de choisir, parmi les nombreuses patentes prévues, celle qui lui convient le mieux. En définitive, en invoquant un tel dommage de nature économique qu'elle attribue à une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, L'association X. tend bien plutôt à se prévaloir de droits acquis. Elle ne pourrait toutefois le faire à bon escient que si l'activité autorisée, en vertu de son ancienne patente, avait été soumise à une réglementation immuable en vertu de la loi elle-même (ATF 107 Ib 145, 102 Ia 448; RJN 1988, p.241), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. d) La recourante soutient enfin qu'elle est victime d'une discrimination de traitement puisque les tenanciers des cafés-restaurants de jour ont la faculté de tenir leur établissement ouvert de 6 heures du matin jusqu'au lendemain matin à 1 heure, du lundi au vendredi et à 2 heures le samedi et le dimanche (art.60 al.2 LEP), soit théoriquement pendant 19 ou 20 heures, alors que les tenanciers des cafés-restaurants de nuit n'ont cette faculté que durant 9 heures (de 21 heures à 6 heures du matin, art.62 LEP). Selon la jurisprudence, le principe de l'égalité de traitement ne permet pas de faire, entre divers cas, des distinctions qu'aucun fait important ne justifie ou de soumettre à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes et de nature à rendre nécessaire un traitement différent (ATF 116 Ia 116, 112 Ia 258 et les arrêts cités). On admet également qu'une réglementation viole l'article 4 Cst.féd. lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux, n'a ni sens ni but, opère des distinctions qui ne trouvent pas de justification dans les faits à réglementer ou n'opère pas celles qui s'imposent en raison de ces faits (ATF 114 Ia 323, 111 Ia 91, 110 Ia 113). En l'occurrence, il est constant que le législateur a entendu répartir, pour les motifs pertinents qui ont été examinés ci-dessus, notamment les cercles, les cafés-restaurants de jour et ceux de nuit, dans trois catégories bien distinctes. Et tout naturellement, il a été amené à répartir ces deux derniers types d'établissement en fonction de leurs heures d'ouverture. Dans ces circonstances, il tombe sous le sens que leurs tenanciers ne peuvent être soumis à un régime identique, puisqu'ils exploitent des établissements de deux catégories distinctes. Le grief tiré d'une violation de l'article 4 Cst.féd. doit donc également être rejeté. On relèvera au demeurant que si la recourante s'es-

timait lésée par rapport à un tenancier d'un café-restaurant de jour pour ne pas être autorisée à ouvrir son propre établissement aussi longtemps que celui-ci, rien ne l'eût empêché d'opter pour une patente de jour.

E. 4

heures du matin (art.61 LEP), ne sont autorisés à ne servir que de la "petite restauration" (art.18, 19 LEP), par quoi il faut entendre "des mets non cuisinés" (RJN 1984, p.233). 5. Il suit de là que, mal fondé, le recours doit être rejeté sous suite de frais (art.47 al.1 LPJA). Vu le sort de la cause, il n'est pas alloué de dépens (art.48 al.1 LPJA). Quant à la requête de mesures provisionnelles formulée par la recourante, elle est sans objet, le litige étant tranché sur le fond.

E. 21

heures, ni à fermer après 6 heures du matin". Elle soutient que la limite de temps de l'ouverture constitue une restriction de police qui ne saurait se concilier avec la liberté du commerce et de l'industrie à défaut d'être justifiée par un intérêt public suffisant et de respecter les principes de proportionnalité ainsi que d'égalité de traitement entre les concurrents (ATF 116 Ia 116, 115 Ia 121, 108 Ia 217).

b) En ce qui concerne la condition de l'intérêt public, on ne comprend pas que la recourante soutienne qu'elle ne soit pas réalisée pour les heures d'ouverture prévues pour les cafés-restaurants de nuit, alors qu'elle admet que ces derniers soient rangés, pour des motifs d'intérêt public, dans une catégorie spécifique d'établissements et soumis à une patente spéciale. Sur ce dernier point, force est en effet de constater que cette nouvelle catégorie a été introduite dans la loi non seulement pour pallier l'exploitation abusive des cercles en faveur des clients qui n'en étaient pas membres mais aussi pour répondre à un besoin de la population. Les travaux préparatoires ont en particulier mis en évidence ce besoin dans les deux villes principales du canton, les cafés-restaurants de nuit devant permettre aussi bien aux travailleurs nocturnes qu'à ceux qui le souhaitent, notamment après les spectacles, de se restaurer pendant la nuit. De plus, l'accent a également été mis sur l'importance et le progrès que revêtaient de tels établissements pour le tourisme, car nombre d'étrangers arrivant tard dans la région ne trouvaient aucun lieu pour s'attabler, les cercles n'ayant généralement pas d'enseigne sur la rue et étant dans la règle réservés à leurs membres (BGC 1990, no 156 I, p.1195, 1992 158 I, p.363, 375). Dans ces conditions et dans la mesure où les

cafés-restaurants de nuit répondent ainsi bien à un intérêt public, on ne voit donc pas que celui-ci puisse être mis en cause selon que lesdits établissements soient ouverts à 18 heures, comme le demande la recourante, ou à 21 heures ainsi que le prescrit la loi.

c) Selon le principe de la proportionnalité, les prescriptions que les cantons édictent sur le commerce et l'industrie ne doivent pas dépasser la mesure nécessaire pour atteindre le but de police auquel elles tendent; elles doivent constituer le moyen adéquat pour accomplir la mission d'intérêt public qui leur est dévolue et les restrictions nécessaires de la liberté de chacun doivent demeurer dans un rapport raisonnable avec le but recherché (ATF 118 Ia 177, 116 Ia 121, 115 Ia 121, 91 I 361).

En l'occurrence, la recourante ne démontre pas que les heures d'ouverture des cafés-restaurants de nuit, telles qu'elles ont été fixées à l'article 62 LEP, constitueraient un moyen disproportionné pour atteindre le but recherché par le législateur. Dès lors qu'il convenait de distinguer ces établissements des cafés-restaurants de jour, il a bien fallu déterminer leurs heures d'ouverture respectives, lesquelles constituent en définitive le seul critère de différenciation possible. Or, sur une telle question, nul doute que le législateur disposait d'une très large marge d'appréciation, ce d'autant qu'aucune norme dont il aurait dû s'inspirer ne définit ce qu'il faut entendre par café-restaurant "de nuit". En tous les cas, en fixant l'heure d'ouverture à 21 heures, en lieu et place de la proposition du Conseil d'Etat de prévoir celle-ci à 20 heures (BGC 1990 no 156 I, p.1144), la commission du Grand Conseil qui a entendu mieux démarquer les cafés-restaurants de nuit de ceux de jour n'est pas sortie de son rôle en accentuant de la sorte la distinction entre ces deux catégories d'établissements. Au demeurant, son choix paraît tout à fait soutenable car s'il est d'usage que les repas habituels (petits déjeuners, déjeuners et dîners) se prennent dans les cafés-restaurants de jour, il se conçoit dès lors que les cafés-restaurants de nuit ne s'ouvrent qu'à une heure où les cuisines des établissements de jour se ferment en règle générale. Certes, il est tout à fait plausible que la réglementation de la nouvelle loi soit de nature à entraîner, pour les cercles qui, comme celui de la recourante, accueilleraient également des non-membres en dépit de la

législation en vigueur et qui se sont convertis en cafés-restaurants de nuit, une diminution de leur chiffre d'affaires. Ce résultat n'a cependant pas été voulu au premier chef par le législateur appelé à distinguer les différentes patentes d'une manière qui ne saurait satisfaire chacun et il n'est qu'une conséquence indirecte des nouvelles mesures adoptées à des fins d'intérêt public. La recourante ne peut donc lui reprocher d'avoir recherché en la cause, et d'une manière non conforme à la liberté du commerce et de l'industrie, à diriger l'activité économique selon un plan déterminé visant à favoriser certains concurrents ou certaines formes d'entreprises (ATF 111 Ia 184), ce d'autant que chaque exploitant est en principe libre de choisir, parmi les nombreuses patentes prévues, celle qui lui convient le mieux.

En définitive, en invoquant un tel dommage de nature économique qu'elle attribue à une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, L'association X. tend bien plutôt à se prévaloir de droits acquis. Elle ne pourrait toutefois le faire à bon escient que si l'activité autorisée, en vertu de son ancienne patente, avait été soumise à une réglementation immuable en vertu de la loi elle-même (ATF 107 Ib 145, 102 Ia 448; RJN 1988, p.241), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

d) La recourante soutient enfin qu'elle est victime d'une discrimination de traitement puisque les tenanciers des cafés-restaurants de jour ont la faculté de tenir leur établissement ouvert de 6 heures du matin jusqu'au lendemain matin à 1 heure, du lundi au vendredi et à 2 heures le samedi et le dimanche (art.60 al.2 LEP), soit théoriquement pendant 19 ou 20 heures, alors que les tenanciers des cafés-restaurants de nuit n'ont cette faculté que durant 9 heures (de 21 heures à 6 heures du matin, art.62 LEP).

Selon la jurisprudence, le principe de l'égalité de traitement ne permet pas de faire, entre divers cas, des distinctions qu'aucun fait important ne justifie ou de soumettre à un régime identique des situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes et de nature à rendre nécessaire un traitement différent (ATF 116 Ia 116, 112 Ia 258 et les arrêts cités). On admet également qu'une réglementation viole l'article 4 Cst.féd. lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux, n'a ni

sens ni but, opère des distinctions qui ne trouvent pas de justification dans les faits à régler ou n'opère pas celles qui s'imposent en raison de ces faits (ATF 114 Ia 323, 111 Ia 91, 110 Ia 113).

En l'occurrence, il est constant que le législateur a entendu répartir, pour les motifs pertinents qui ont été examinés ci-dessus, notamment les cercles, les cafés-restaurants de jour et ceux de nuit, dans trois catégories bien distinctes. Et tout naturellement, il a été amené à répartir ces deux derniers types d'établissement en fonction de leurs heures d'ouverture. Dans ces circonstances, il tombe sous le sens que leurs tenanciers ne peuvent être soumis à un régime identique, puisqu'ils exploitent des établissements de deux catégories distinctes.

Le grief tiré d'une violation de l'article 4 Cst.féd. doit donc également être rejeté. On relèvera au demeurant que si la recourante s'estimait lésée par rapport à un tenancier d'un café-restaurant de jour pour ne pas être autorisée à ouvrir son propre établissement aussi longtemps que celui-ci, rien ne l'eût empêché d'opter pour une patente de jour.

4. Dans un courrier du 9 mars 1995, L'association X. se plaint de ce qu'un établissement public en ville de Neuchâtel, l'établissement Y., bénéficierait, selon sa propre publicité, d'heures d'ouverture de 20 heures à 4 heures du matin, durant lesquelles il offrirait à ses clients de la "cuisine mexicaine, américaine et italienne".

Ce nouveau moyen est toutefois tardif puisqu'il est invoqué après l'échéance du délai de recours, de sorte que la Cour de céans ne peut en être saisie. Elle transmettra cependant la lettre en question au service de la police administrative en tant que son règlement relève de sa compétence. Ledit service examinera de quelle patente dispose l'établissement concerné et si sa situation est régulière au vu des informations contenues dans sa publicité. A première vue en effet, il ne saurait s'agir, en raison de ses heures d'ouverture, ni d'une patente de jour ou de nuit pour un café-restaurant. De plus, un tel établissement ne semble pas remplir les conditions d'un cercle ni répondre à la définition d'un cabaret-dancing ou d'une discothèque, lesquels, s'ils peuvent être ouverts jusqu'à 4 heures du matin (art.61 LEP), ne sont autorisés à ne servir que de la "petite restauration" (art.18, 19 LEP), par quoi il faut entendre

"des mets non cuisinés" (RJN 1984, p.233).

5. Il suit de là que, mal fondé, le recours doit être rejeté sous suite de frais (art.47 al.1 LPJA). Vu le sort de la cause, il n'est pas alloué de dépens (art.48 al.1 LPJA). Quant à la requête de mesures provisionnelles formulée par la recourante, elle est sans objet, le litige étant tranché sur le fond.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.