

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIIème COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 8 octobre 2003

Statuant sur les recours interjetés le 11 juillet 2003 et le 8 août 2003
(3A 03 95 et 108)

par

CITY Carbueroil SA, à Rivera, représentée par Me Bruno de Weck, avocat à Fribourg,

contre

les décisions rendues les 4 et 28 juillet 2003 par **le Préfet du district de la Sarine**,

**(Heures d'ouverture des stations service/
mesure superprovisionnelle et retrait de l'effet suspensif)**

V u :

l'exploitation par City Carburoil SA, depuis l'an 1996, de la station d'essence avec shop, à la Route de Villars-Vert 1, à Villars-sur-Glâne, selon un horaire de 06h00 à 22h00 du lundi au samedi et de 07h30 à 22h00 le dimanche;

la votation cantonale du 18 mai 2003, lors de laquelle le peuple fribourgeois a refusé la loi du 11 juin 2002, modifiant celle sur l'exercice du commerce du 25 septembre 1997 (ci-après: LCom; RSF 940.1), nouvelle qui introduisait un horaire élargi à 21h00 pour l'exploitation de certains petits commerces, dont en particulier les shops associés à des stations d'essence;

la lettre du 20 mai 2003 par laquelle la Direction de la sécurité et de justice (ci-après: la Direction) a rappelé aux exploitants de shops associés à une station d'essence que le refus populaire du 18 mai 2003 confirme l'absence de régime particulier pour leurs commerces et que, partant, ceux-ci sont soumis à la réglementation de base contenue à l'art. 7 LCom quant à l'horaire de leur exploitation avec effet au 30 juin 2003;

la lettre du 20 mai 2003 par laquelle la Direction a invité les autorités communales à veiller au respect du délai d'adaptation accordé aux shops associés à une station d'essence;

la circulaire du 11 juin 2003 par laquelle la Commune de Villars-sur-Glâne a rappelé l'horaire d'ouverture des commerces situés sur le territoire communal et la possibilité, pour certains commerces, de requérir une autorisation d'ouverture le dimanche et les jours fériés, ainsi que de ventes nocturnes, autre que le vendredi, étant précisé que cette dernière possibilité n'est pas offerte aux shops de stations-service;

la décision du 24 juin 2003 par laquelle la Commune de Villars-sur-Glâne a confirmé l'horaire d'ouverture autorisé du shop de la station d'essence de Villars-Vert, soit jusqu'à 19h00 du lundi au jeudi ainsi que le dimanche et les jours fériés, jusqu'à 21h00 le vendredi et 16h00 le samedi;

le recours formé le 1^{er} juillet 2003 auprès du Préfet de la Sarine (ci-après: le Préfet), aux termes duquel City Carburoil SA conclut à l'annulation de la décision communale du 24 juin 2003 et au maintien de l'horaire d'ouverture jusqu'à 22h00 tous les jours de la semaine;

la mesure provisionnelle du 4 juillet 2003 par laquelle le Préfet a ordonné que, jusqu'à droit connu sur la question du retrait de l'effet suspensif à son recours, le shop de la station d'essence en question soit exploitée selon les horaires fixés par la Commune de Villars-sur-Glâne dans sa décision du 24 juin 2003;

le recours formé le 11 juillet 2003 auprès du Tribunal administratif contre cette décision par City Carburoil SA qui conclut, sous suite de dépens, à la nullité de la décision préfectorale du 4 juillet 2003 et, subsidiairement, à son

annulation et à ce qu'elle soit autorisée à exploiter son commerce selon les anciens horaires;

les observations au recours, déposées respectivement les 18, 24 et 28 juillet 2003 par la Commune et la Direction et le Préfet, qui s'en remet à justice pour la première et proposent le rejet du recours pour les autres;

les contre-observations de la recourante des 25 et 27 août 2003;

la décision du 28 juillet 2003 par laquelle le Préfet a retiré l'effet suspensif au recours formé devant lui le 1^{er} juillet 2003;

le recours interjeté le 8 août 2003 par City Carburol SA auprès du Tribunal administratif contre la décision préfectorale du 28 juillet 2003, tendant, sous suite de dépens, à l'annulation de celle-ci et à la restitution de l'effet suspensif au recours;

les observations déposées par la Commune et le préfet, respectivement les 19 et 29 août 2003;

les arguments des parties, qui sont repris, tant que de besoin, dans les considérants de la présente décision;

C o n s i d é r a n t :

que, déposés dans le délai et les formes prescrits, les recours sont recevables à la forme, en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c et 120 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1);

qu'il convient de statuer, en une seule et même décision, sur les deux recours, dans la mesure où ils concernent le même objet;

que, s'agissant du premier recours formé contre les mesures dites superprovisionnelles du 4 juillet 2003, force est de constater que, par décision du 28 juillet 2003, le Préfet a formellement retiré l'effet suspensif au recours formé devant lui, de sorte que les mesures prises antérieurement à titre provisoire ont cessé de produire leurs effets;

qu'on peut laisser ouverte la question de savoir si la recourante peut encore se prévaloir d'un intérêt actuel à l'annulation de la décision du 4 juillet 2003, pourtant devenue sans objet, dès lors que, sur le fond, le recours contre cette décision doit être rejeté, en tous points;

que les conclusions de la recourante tendant principalement à la nullité de la décision préfectorale du 4 juillet 2003 sont en effet mal fondées;

qu'à teneur des art. 41, 84 al. 2 et 88 CPJA, le Préfet est habilité à prendre toutes les décisions procédurales utiles en matière d'effet suspensif et de mesures provisionnelles;

qu'en l'occurrence, par sa décision du 4 juillet 2003, le Préfet a clairement manifesté sa volonté de rendre immédiatement exécutoire, à titre provisoire, la décision communale du 24 juin 2003;

qu'or, une décision n'est immédiatement exécutoire que si un recours dirigé contre elle n'a pas d'effet suspensif ou, lorsqu'un recours entraîne une telle conséquence, si l'effet suspensif a été retiré (B. KNAPP, Précis de droit administratif, IV^{ème} éd., 1991, p. 241 no 1075);

qu'autrement dit, nonobstant la formulation de la décision du 4 juillet 2003 qui ordonne des mesures superprovisionnelles, celle-ci constitue de toute évidence une décision de retrait provisoire de l'effet suspensif au recours, susceptible d'être contestée devant l'autorité de céans, conformément à l'art. 120 al. 1 CPJA;

que, dans cette optique, la décision du 28 juillet 2003 ne fait que confirmer celle, rendue dans l'urgence, le 4 juillet 2003;

que cette manière de procéder - certes exceptionnelle et qui trouve sa justification dans le fait qu'il était important pour tous les intéressés de savoir très rapidement quel horaire serait applicable durant la procédure - n'est pas contraire au droit;

qu'en statuant provisoirement et dans l'urgence sur la question de l'effet suspensif après un examen sommaire de l'affaire et sur la base du dossier transmis par la recourante, le Préfet s'est expressément réservé la possibilité de revoir au besoin son jugement, sur la base des arguments complémentaires que la recourante et la commune intimée ont été invités à produire;

qu'il disposait manifestement de cette faculté de réexamen, en tous cas aussi longtemps que sa décision n'était pas entrée en force de chose décidée;

que le droit de réexamen lui était également donné, en l'espèce, par le dépôt du recours interjeté contre la décision du 4 juillet 2003; en effet, chaque procédure de recours comprend institutionnellement une phase de reconsidération, dès lors que l'autorité inférieure peut - jusqu'au dépôt de ses observations (art. 85 al. 2 CPJA) ou même à n'importe quel stade de la procédure, si l'autorité d'instruction ouvre un nouvel échange d'écritures (art. 90 al. 3 CPJA) - rendre une décision pendente lite lorsqu'elle estime que des motifs, de quelque nature que ce soit, justifient d'annuler ou de modifier la décision contestée (cf. ATA du 3 septembre 2003 en la cause C., destiné à la publication);

qu'il faut ainsi considérer que le Préfet, par deux décisions - provisoire et finale - du 4 et du 28 juillet 2003, a retiré l'effet suspensif au recours formé devant lui et que, ce faisant, il a agi dans le cadre de ses compétences et selon un procédé qui n'est pas contraire au droit;

qu'ainsi, le grief de nullité de la décision du 4 juillet 2003 doit être écarté, à l'évidence;

qu'il reste à examiner le bien-fondé du retrait de l'effet suspensif au recours formé le 1^{er} juillet 2003 devant le Préfet;

que, selon l'art. 84 CPJA, le recours a effet suspensif, que l'effet suspensif peut être retiré par l'autorité inférieure, sauf si la décision porte sur une prestation en argent et que, d'office ou sur demande, l'autorité de recours peut restituer l'effet suspensif à un recours auquel l'autorité inférieure l'avait retiré;

que l'auteur de la décision peut retirer l'effet suspensif d'un recours éventuel en cas d'urgence ou après avoir pesé les intérêts en présence, que l'effet suspensif sera alors légitimement retiré si l'intérêt public à une mise en oeuvre aussi rapide que possible du droit l'emporte sur l'intérêt privé à la non-exécution d'une décision non encore définitive et éventuellement contestée (cf. KNAPP, no 1076, et la jurisprudence citée);

qu'appelée à se prononcer sur l'effet suspensif d'un recours, l'autorité doit faire la pesée des intérêts en présence : celui du particulier, à ne pas subir les conséquences d'une décision contre laquelle il s'élève, et celui de l'administration, à agir sans retard;

qu'elle doit procéder à un examen sommaire de l'affaire et motiver sa décision;

qu'elle examine, d'une part, si le recours n'est pas d'emblée et à l'évidence dépourvu de toute chance de succès (ATF 107 Ib 399);

que, d'autre part, si l'intérêt du recourant apparaît prépondérant, elle accorde l'effet suspensif ou, en cas de recours contre une décision de retrait, elle le restitue, et que, au contraire, si l'intérêt public est prépondérant, elle n'accorde pas l'effet suspensif ou, en cas de recours, refuse de le restituer (JdT 1988 I 659);

qu'en l'occurrence, le Préfet a estimé que l'intérêt public au respect de la décision communale et des directives cantonales émises suite au vote du 18 mai 2003 l'emportait sur celui des recourants au maintien des horaires d'exploitation pratiqués auparavant;

qu'en application de la LCom (art. 7 à 13) et de la réglementation de la Commune de Villars-sur-Glâne, les stations d'essence avec shop peuvent être ouvertes jusqu'à 19h00 du lundi au jeudi ainsi que les dimanches et jours fériés, jusqu'à 21h00 le vendredi et 16h00 le samedi; que cependant, à l'occasion de manifestations particulières ou pour certains commerces permanents de vente de mets et de boissons à l'emporter, les communes peuvent exceptionnellement autoriser d'autres ventes nocturnes au plus tard jusqu'à 23h00 (art. 8 al. 2 LCom et 5 de son règlement d'exécution; RCom; RSF 940.11);

que certaines stations d'essence avec shops ont pu bénéficier du régime prévu par l'art. 8 al. 2 LCom, par décision ou tolérance communale, ou dans l'attente d'une décision judiciaire;

que, soucieux d'une application uniforme de la loi et estimant que les heures d'ouverture des commerces ne correspondaient plus aux attentes de la population, le Gouvernement cantonal a proposé une solution sur le plan politique, que le Grand Conseil fribourgeois a concrétisée en adoptant la loi du 11 juin 2002 modifiant la LCom;

que la nouvelle prévoyait un élargissement à 21h00 de l'exploitation des petits commerces d'alimentation;

qu'une demande de referendum relative à cette loi a récolté le nombre de signatures requis, de sorte que celle-ci a été soumise au vote populaire;

que la brochure officielle publiée en vue du vote mentionnait expressément : "En cas de refus de la loi, le régime ordinaire des heures de fermeture sera appliqué avec effet immédiat à tous les kiosques et "shops" de stations d'essence (19 heures du lundi au vendredi, 16 heures le samedi). En cas d'acceptation de la loi, ces mêmes commerces bénéficieront d'un régime d'heures de fermeture élargi (21heures du lundi au samedi). Quelle que soit l'issue de la votation, les heures d'ouvertures élargies pratiquées actuellement (fermeture à 22 heures ou plus tard encore) sont contraires à la loi et ne seront dès lors plus tolérées".

qu'au cours des débats qui ont précédé le vote, les différents protagonistes ont tous affirmé qu'un rejet de la nouvelle par le souverain impliquerait la soumission des shops des stations service à l'horaire ordinaire des commerces, énoncé par l'art. 7 LCom;

qu'un refus populaire de la loi a ainsi été clairement présenté comme synonyme de fin du système d'exception;

que cette conséquence a du reste été clairement comprise par les intéressés; preuve en soit les propos du secrétaire de l'Association fribourgeoise des exploitants de magasins de stations-service, reproduits dans le journal "La Gruyère" du 29 avril 2003, qui a déclaré: "Il est évident que si le non l'emporte, dès le 19 mai, les shops devront fermer à 19h00 le soir, à 16h00 le samedi";

que lors de la votation populaire du 18 mai 2003, la nouvelle du 11 juin 2002 a été rejetée;

que, dès lors, et conformément au prescrit de l'art. 13 LCom et en se fondant sur les directives cantonales, la Commune de Villars-sur-Glâne a fixé l'horaire d'ouverture des stations d'essence associées à des shops sises sur son territoire, par circulaire du 11 juin 2003 et décision du 24 juin 2003, et invité leurs responsables à se conformer à cet horaire;

qu'il paraît indéniable, au vu de ce qui précède, qu'en ordonnant la mise en œuvre immédiate de la décision communale, l'autorité intimée défend l'intérêt public important tenant au maintien de la crédibilité du processus démocratique;

qu'une poursuite de l'horaire élargi d'exploitation des shops des stations service aurait certainement été ressentie par les citoyens comme une violation flagrante des engagements fermes pris par les autorités compétentes au cours des débats qui ont entouré la votation populaire;

que, face à cet intérêt public éminent, l'intérêt exclusivement financier de la recourante n'est pas suffisant pour s'imposer;

qu'au demeurant, il ne faut pas perdre de vue que cette dernière savait pertinemment que l'horaire élargi n'avait été que toléré par la commune et elle connaissait précisément l'enjeu de la votation et les conséquences annoncées d'un refus de la loi par le peuple fribourgeois;

que, dans ces conditions, le risque de devoir exploiter son commerce selon l'horaire ordinaire auquel celle-ci est actuellement soumise était parfaitement prévisible;

qu'en tout état de cause et dans la mesure où l'inconstitutionnalité ou l'illégalité éventuelle de l'horaire des shops - tel qu'il résulte du vote - n'apparaît pas de manière flagrante, le seul dépôt d'un recours ne justifie pas qu'il soit remis en cause avant le prononcé de la décision judiciaire qu'il appelle;

que, pour les motifs qui précèdent, les décisions préfectorales doivent être confirmées et les recours rejetés;

que, vu l'issue des recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge de la recourante, conformément à l'art. 131 CPJA et aux art. 1 et 2 du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

305.2

006.7

N.B: Les recours ont dès lors été rejetés, sans suite de frais. Les autres recours portant sur le même objet concernant cette commune ont été également rejetés.