

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 12 octobre 2004

Statuant sur le recours formé le 10 juin 2003
(3A 03 82)

par

X., représenté par Me Z., avocat à Fribourg,

contre

la décision rendue le 8 mai 2003 par la **Direction de la sécurité et de la justice**, par laquelle elle a ordonné le retrait de la patente B d'établissement à lui accordée et la fermeture de l'établissement qu'il exploite à Fribourg;

**(Retrait de la patente B et fermeture d'un établissement public;
art. 50 LED)**

C o n s i d é r a n t :

En fait :

- A. Le 15 avril 1998, le Département de la police a délivré à X. une patente B avec alcool pour l'exploitation de l'établissement Le B.

La patente lui a été renouvelée par la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : la Direction), par décision du 15 janvier 2003.

- B. Le 20 février 2003, la Police cantonale a informé le Préfet du district de la Sarine que, depuis plusieurs années, elle est régulièrement appelée à intervenir dans l'établissement pour des troubles de la paix publique et des infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants (trafic de drogue). Suite à ce rapport, le préfet a ordonné, le 10 avril 2003, la fermeture provisoire du B. pour une durée de trente jours avec effet au 11 avril 2003, en application de l'art. 50 al. 4 de la loi sur les établissements publics et la danse (LED; RSF 952.1). Non contestée, cette décision est entrée en force.

Le 11 avril 2003, une opération de police a été menée dans l'établissement. Sur les 59 personnes alors présentes, 38 furent interpellées et conduites au Centre d'intervention de la gendarmerie, à Granges-Paccot. Après leur audition, 27 de ces 38 personnes ont finalement été dénoncées à l'autorité pénale, essentiellement pour infraction à la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup.; RS 812.121).

- C. Par lettre du 25 avril 2003, le Service de la police du commerce a informé X. du fait qu'il envisageait de lui retirer l'autorisation d'exploiter le B., au vu des constats de la Police cantonale et du préfet. Il l'a invité, au préalable, à déposer ses observations.

Dans sa détermination du 5 mai 2003, X. a fait valoir, en substance, que la Direction lui avait renouvelé la patente sans aucun problème, peu avant les faits litigieux. Il pouvait donc légitimement partir de l'idée que sa façon de gérer son établissement donnait entièrement satisfaction aux autorités. La patente ne pouvait lui être retirée sans qu'il lui soit donné au préalable une chance de se conformer à la politique plus sévère des autorités. A cet effet, il a proposé diverses mesures de sécurité telles que l'engagement de vigiles, l'installation de caméras de surveillance et un contrôle strict de l'âge des clients. Il a, enfin, sollicité la collaboration des services de la police.

- D. Par décision du 8 mai 2003, la Direction a retiré la patente délivrée à X. pour l'exploitation du B., ce retrait entraînant la fermeture de l'établissement. L'autorité a fixé à cinq ans le délai durant lequel l'intéressé ne pourra pas requérir de nouvelle patente. En outre, elle a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.

A l'appui de sa décision, la Direction a retenu, en substance, qu'à maintes reprises la police a dû intervenir suite à divers troubles dans l'établissement et que ces interventions ont clairement mis en lumière des activités délictueuses relevant de la législation fédérale sur les stupéfiants. Selon les constats et les auditions de la gendarmerie, il ressort même que Le B. serait devenu une plaque tournante du trafic de drogues dures et douces en ville de Fribourg et que X. serait au courant de ce trafic et de la consommation de drogue dans son établissement mais qu'il ne serait pas intervenu par crainte pour son intégrité corporelle. Par conséquent, X. n'offre pas les garanties que son établissement est exploité en conformité avec le droit et il ne prend pas la mesure de la gravité de la situation. Finalement, la Direction a relevé que diverses installations ne répondent plus ou que partiellement aux exigences de sécurité en matière d'incendie et de construction.

- E. Par mémoire du 31 mai 2003, X. a recouru auprès du Tribunal administratif contre cette décision, en concluant, sous suite de dépens, à son annulation et, préalablement, à la restitution de l'effet suspensif au recours. A l'appui de son recours, il affirme en premier lieu que la décision repose sur la constatation inexacte ou incomplète de faits considérés comme étant pertinents. Il conteste en particulier avoir été au courant du trafic et de la consommation de drogue dans son établissement. Prétendre le contraire viole la présomption d'innocence - dont il doit bénéficier également dans le cadre de la procédure administrative - et s'avère contraire aux pièces du dossier. Il nie également avoir laissé servir des boissons alcooliques à des adolescents de moins de 15 ans et pris l'habitude de diffuser dans son établissement une musique bruyante incommodant le voisinage. La décision de lui retirer la patente le prive de ses moyens d'existence. Elle est contraire à la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) et heurte le sentiment de justice. Dans un second moyen, le recourant invoque la violation du droit. La patente de l'établissement a été renouvelée en pleine connaissance de la situation et aucun fait nouveau ne justifiait son retrait. L'autorité a, par conséquent, violé le principe de la bonne foi. Par ailleurs, le recourant a fait appel à la police pour assurer l'ordre dans son établissement. On ne saurait dès lors le considérer comme responsable au sens de l'art. 39 al. 2 let. c LED. Selon lui, il est douteux que cette disposition constitue une base légale suffisante au sens de l'art. 36 Constitution pour justifier une restriction à la liberté du commerce. En outre, aucun intérêt public prépondérant ne justifie le retrait de la patente qui, de plus, est une mesure disproportionnée. La durée de cette

mesure est également disproportionnée au regard de ses antécédents, sans tache, et du comportement contradictoire des autorités compétentes qui ont fait preuve de négligence.

F. Statuant le 3 juillet 2003, la Cour de céans a rejeté la requête d'effet suspensif au recours.

G. Dans ses observations du 22 juillet 2003, l'autorité intimée a proposé le rejet du recours, sous suite de frais. En substance, elle maintient que les innombrables infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants commises au B. constituent des désordres graves, au sens de l'art. 39 al. 2 let. c LED. Peu importe à cet égard que le recourant ait eu connaissance ou non du trafic de drogues qui se déroulait dans son établissement. Vu la gravité des faits, il est parfaitement justifié et conforme au principe de la proportionnalité de fixer à cinq ans la durée de la mesure. Les plaintes relatives aux nuisances sonores n'ont joué qu'un rôle subsidiaire dans la prise de décision; elles n'auraient pas justifié à elles seules le retrait de la patente.

Dans une note annexée aux observations de la Direction, le Commandement de la Police cantonale conteste que des agents auraient régulièrement fréquenté Le B. et qu'ils auraient été au courant du trafic de stupéfiants qu'ils n'auraient pas dénoncé. La rumeur publique laissant entendre depuis plusieurs années que Le B. abritait des consommateurs de stupéfiants, la police a procédé à une enquête préliminaire sur la base de laquelle les autorités d'instruction et le préfet ont décidé une intervention qui n'a pas pu avoir lieu avant le 11 avril 2003 pour des raisons d'opportunité et compte tenu des effectifs à disposition. Au regard des informations récoltées par la Police cantonale et des rapports de dénonciation établis, il est surprenant que le recourant n'ait jamais signalé une quelconque infraction survenue en matière de stupéfiant dans son établissement. En réalité, les demandes d'intervention qu'il a faites concernaient des situations non susceptibles de lui porter préjudice (clients indésirables, bagarre). Finalement, le Commandement rappelle que l'intervention du 11 avril 2003 a permis l'interpellation de 38 personnes sur les 59 présentes. Une importante quantité de stupéfiants, spécialement du haschisch et de la cocaïne, a en outre été saisie.

H. Le 15 octobre 2003, le recourant a pu répliquer. Il demande, entre autres, que l'ensemble des dossiers policiers relatifs à des interventions au B. soient produits.

- I. Le 27 avril 2004, le Juge de police de l'arrondissement de la Sarine a acquitté X. du chef de prévention de complicité d'infraction à la LStup. Il ressort des considérants du jugement que même si le recourant a déclaré en 2003 qu'il avait vu que des clients fumaient de la marijuana dans son établissement sans oser, il n'y a pas là infraction par rapport à ces contraventions. Par ailleurs, il n'est pas possible d'établir que X. se serait rendu coupable de complicité pour les transactions de stupéfiants dans son établissement. Aucun élément ne permet de dire qu'il aurait accepté de mettre son établissement à la disposition de vendeurs de dogue, dans le sens d'une complicité pénale. Même les agents de police et de sûreté entendus à l'audience avaient dit ne pas pouvoir prouver que le recourant avait vu du trafic de stupéfiants dans son établissement ou savait qu'il y en avait. De l'aveu d'un agent, même ce dernier ne s'en serait non plus pas sorti tant la situation était ingérable. Enfin, il a été constaté que des problèmes semblables existaient au B. avant l'arrivée de X. comme gérant et ces difficultés ont resurgi avec son successeur.

Par courrier du 15 juin 2004, l'autorité intimée a affirmé que l'acquittement du recourant, sur le plan pénal, n'est pas de nature à modifier sa position. Selon elle, l'absence de complicité pénale avec les clients trafiquants ou consommateurs de stupéfiants n'est pas relevante. Déterminant en revanche est le fait que le B. ait été fréquenté quasi exclusivement par une telle clientèle, sous le regard commercialement complaisant d'un responsable censé pourtant diriger les lieux dans le respect de la loi.

En droit:

1. a) Formé dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le recours de X. est recevable devant le Tribunal administratif conformément aux art. 13 al. 1 LED et 114 al. 1 let. a CPJA.
- b) Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut revoir, dans le cas d'espèce, l'opportunité de la décision prononcée (art. 78 al. 2 CPJA).

2. a) Selon l'art. 29 al. 2 Cst. les parties ont le droit d'être entendues. Le droit cantonal de procédure garantit également ce droit aux parties avant qu'une décision ne soit prise à leur endroit (cf. art. 57 al. 1 CPJA). En particulier, les parties ont le droit d'alléguer des faits, d'offrir des moyens de preuve et d'argumenter en droit (art. 59 al. 1 CPJA).

La violation du droit d'être entendu est de nature formelle et conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours. Il est cependant possible, par économie de procédure, de renoncer à une annulation et à un renvoi lorsque cela aurait pour seul résultat d'allonger inutilement la procédure. La guérison d'une violation du droit d'être entendu ne doit cependant être admise qu'exceptionnellement. Elle ne sera donc possible que si le vice constaté n'est pas trop grave, si l'autorité de recours dispose d'un pouvoir d'examen étendu et si les parties ont eu connaissance des faits essentiels et ont pu s'exprimer à leur sujet; en d'autres termes, il ne doit en résulter aucun préjudice pour les parties (ATF 125 I 209, consid. 9, p. 219; ATF 126 I 68, consid. 2, p. 72).

- b) Dans le cas d'espèce, le recourant demande à avoir accès à l'ensemble des dossiers de la police relatifs à des interventions au B. et auxquels la Direction fait référence pour fonder sa décision.

Force est cependant de constater, tout d'abord, que le mandataire du recourant a défendu les intérêts de ce dernier sur le plan pénal de sorte qu'il a pu avoir, selon toute vraisemblance, accès aux dossiers le concernant. Cela étant, il faut relever que l'autorité de céans se trouve pleinement saisie de l'affaire dès qu'un recours lui est adressé (cf. art. 85 al. 1 CPJA) et que la loi lui confère alors un large pouvoir d'examen de la décision mise en cause (cf. ci-dessus ch. 1b), sauf sous l'angle de son opportunité. Dans la mesure où le grief formulé par le recourant tend en réalité à démontrer une prétendue appréciation erronée des faits (art. 77 al. 1 let. b CPJA) et, partant, une possible violation du droit (art. 77 al. 1 let. a CPJA), celle-ci peut donc obtenir du Tribunal administratif un examen complet de l'affaire dans le cas présent. De surcroît, l'annulation de la décision - si tant est que la violation du droit d'être entendu était avérée - et le renvoi de la cause à l'autorité inférieure ne pourraient qu'allonger inutilement la procédure, l'autorité intimée ayant répété à plusieurs reprises qu'elle n'entendait pas modifier sa décision (cf. art. 85 al. 2 CPJA). A cela s'ajoute qu'actuellement, il convient de prendre en compte l'évolution des procédures pénales, désormais closes, de sorte que l'état de fait à la base du présent jugement ne saurait de toute façon se calquer complètement sur celui retenu par l'autorité intimée. Or, sur ces éléments, les parties ont pu s'exprimer et, encore, alléguer tous les faits et les arguments qu'elles jugeaient pertinents. Enfin, l'examen de tous les dossiers de la police relatifs au B. n'est pas nécessaire au recourant.

Aussi, compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, il se justifie de laisser ouverte la question de l'éventuelle violation du droit d'être entendu et, au vu de la position déterminée de la Direction et pour des motifs d'économie de procédure, de procéder sur le fond à l'examen du recours contre la décision de cette autorité.

3. a) Selon l'art. 1^{er} al. 1 LED, la loi régit l'hôtellerie et la restauration ainsi que la danse, dans le but de sauvegarder l'ordre et le bien-être publics.

Le Message du Conseil d'Etat n° 201, du 5 février 1990, accompagnant le projet de la LED (ci-après: le Message) explicite l'esprit qui a présidé à la refonte de la loi. Il a tout d'abord indiqué que les prescriptions du projet touchent tous les établissements dont l'activité principale ou accessoire est l'hébergement, le débit de boissons, la restauration ou la danse. Ces activités bénéficient de la liberté du commerce et de l'industrie qui est garantie par l'art. 31 Cst. Cependant, la jurisprudence du Tribunal fédéral permet de porter atteinte à cette liberté dans certains cas. Ainsi, sont considérées comme compatibles, en principe, avec cette liberté non seulement les restrictions de police, mais encore les restrictions sociales ou de politique sociale; c'est-à-dire non seulement les mesures visant à préserver d'un danger ou à l'écartier, mais encore celles qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens, ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs (J.-F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, supplément 1977/1982, Neuchâtel 1982, n° 1881, p. 239 et ATF 97 I 499 ss). Dans ce sens, un des buts essentiels du projet est de réglementer le domaine afin que soit assuré l'ordre public au sens large, c'est-à-dire afin de prévenir et si nécessaire de sanctionner, les atteintes aux biens dits de police que sont l'ordre, la sécurité, la moralité, la santé et la tranquillité publics ainsi que la bonne foi dans les affaires (Message p. 4).

- b) En application des art. 2 let. a et 14 LED, toute personne exerçant une activité consistant à servir ou vendre au public, contre rémunération, des mets et des boissons à consommer sur place, doit être au bénéfice d'une patente. La patente B donne le droit de servir des boissons à consommer sur place ainsi que de les vendre à l'emporter.

Selon l'art. 25 LED, la patente est personnelle et intransmissible. Elle est accordée à la personne qui dirige elle-même l'exploitation ou qui est responsable de la manifestation temporaire (al. 1). Elle est délivrée pour une période limitée et pour une activité, un lieu et des locaux déterminés. En outre, elle peut être assortie de charges et de conditions (al. 2). Si l'exploitant

n'est pas lui-même propriétaire de l'immeuble dans lequel il entend exploiter un établissement, il doit avoir le consentement du propriétaire (al. 3).

L'art. 27 al. 1 let. e LED exige que la patente soit accordée à la personne qui, notamment, offre par ses antécédents et son comportement toute garantie que l'établissement soit exploité conformément aux dispositions de la LED et aux prescriptions en matière de sécurité sociale, de droit du travail et de police des étrangers.

Enfin, les personnes qui désirent obtenir une patente A, B, C, D ou F doivent être au bénéfice d'un certificat cantonal de capacité professionnelle pour exploitant d'établissement public (art. 31 al. 1 LED). L'obtention du certificat de capacité est subordonnée à la réussite d'un examen destiné à vérifier que les candidats à l'exploitation d'un établissement possèdent les connaissances nécessaires au regard des buts poursuivis par la loi (art. 32 al. 1 LED). A cet égard, le Message indique que le législateur cantonal peut fonder l'exigence d'un certificat sur l'art. a31 al. 2 de la Cst. lorsqu'il s'agit de prévenir une perturbation de l'ordre public en général (Message ad art. 35 du projet de la LED, p. 10).

- c) Selon l'art. 38 LED, la patente peut être retirée lorsque l'exploitant ne respecte pas les obligations imposées par la LED, son règlement d'exécution ou par la législation sur le tourisme (retrait facultatif). Le retrait de la patente est cependant obligatoire, en application de l'art. 39 LED, lorsqu'une des conditions de son octroi n'est plus remplie (al. 1). La patente doit en outre être retirée, conformément à l'art. 39 al. 2 LED, à l'exploitant dont l'établissement a dû être fermé provisoirement pour la deuxième fois en trois ans (let. a) ou à l'exploitant dans l'établissement duquel des désordres graves ou des actes contraires aux bonnes mœurs ont été commis (let. c).

Selon le Message, l'autorité compétente peut retirer la patente lorsque l'exploitant ne respecte pas les obligations imposées par la loi ou son règlement d'application. Le retrait facultatif prévu dépend de la nature, du genre, de la gravité et de la fréquence de l'infraction commise. Comme toute révocation d'acte administratif, le retrait de la patente n'est admissible que moyennant le respect du principe de la proportionnalité. S'agissant du retrait obligatoire de la patente, cette dernière est d'abord retirée lorsqu'une des conditions de son octroi, exception faite des normes relatives à la clause de besoin, n'est plus remplie. Il en va de même dans certaines circonstances graves (fermetures répétées, condamnations, désordres) qui démontrent d'elles-mêmes que l'exploitant n'est plus capable de gérer convenablement son établissement et d'y assurer la protection des biens dits de police (Message ad art. 42 et 43 du projet de la LED, p. 12).

4. a) En l'occurrence, il est établi que le recourant, au bénéfice d'une patente B, a été autorisé à exploiter le B., lequel établissement est notoirement connu, sous ce nom ou d'autres plus anciens, pour être fréquenté par une clientèle adepte de drogues douces et dures. Il semble même qu'un trafic plus ou moins régulier s'y déroule depuis un certain nombre d'années. Les autorités de police et administrative semblent au courant de cette situation qu'elles paraissent avoir tolérée. A tout le moins, il ressort du dossier que l'autorité intimée n'a jamais adressé à l'intéressé un quelconque avertissement, l'enjoignant à prendre des mesures pour modifier la situation ainsi décrite.

Dans de telles circonstances, la Direction ne pouvait fonder une décision de retrait de la patente uniquement sur les rumeurs et les imprécisions entourant le dossier, sans autres mesures préalables. La question qui se pose dès lors est celle de savoir si des motifs, fondés sur l'art. 39 LED, justifient un tel retrait obligatoire.

- b) Le 20 février 2003, la Police cantonale a établi à l'intention du Préfet de la Sarine un rapport d'information aux termes duquel il a été non seulement rappelé que depuis plusieurs années les services de police étaient régulièrement requis au B. pour divers troubles à la paix publique et que, selon la rumeur publique et les dires d'informateurs, l'établissement serait utilisé par des trafiquants de drogue qui y pratiquent leur commerce. Par ailleurs, le rapport énumère les opérations policières effectuées entre le 3 juin 2002 et le 24 janvier 2003. Il en ressort que, durant cette période, la police a procédé à 56 dénonciations et interventions, soit à plus d'une intervention par semaine. Les personnes interpellées proviennent de tout le canton, certaines mineures, lesquelles côtoient des trafiquants et même consomment des produits stupéfiants dans l'établissement. La police a finalement constaté des infractions à la LStup., de l'ouverture jusqu'à la fermeture de l'établissement. Suite à ce rapport et à une nouvelle dénonciation pour violation de l'art. 53 let. b LED (service de boissons alcoolisées à des mineurs), le préfet a ordonné, le 10 avril 2003, la fermeture provisoire du B. pour une durée de trente jours à compter du 11 avril 2003 et approuvé un contrôle d'envergure de l'établissement. Le recourant n'a pas contesté cette décision.

L'opération de police a eu lieu, le 11 avril 2003, dès 20h00. Sur les 59 clients alors présents, 38 furent amenées au poste de police et, finalement, 27 personnes furent dénoncés, essentiellement pour infractions à la LStup. Cinq étaient des mineurs connus des services de police et deux autres signalées au Ripol, sous mandat d'arrêt et un sous la rubrique "Recherche du lieu de séjour". Sur ces personnes interpellées, la police a trouvé et séquestré une quantité totale de 32 grammes de haschisch, 3 joints et 57 grammes de marijuana et deux couteaux. La fouille des locaux de l'établissement a

permis de découvrir 7,5 grammes de cocaïne et 6 grammes de marijuana ainsi que du matériel servant à leur consommation (cuiller, seringue, feuille d'aluminium).

- c) Pour fonder sa décision, la Direction reproche, à juste titre, au recourant d'avoir toléré que sa clientèle viole les prescriptions légales en matière de stupéfiants. En effet, ce dernier a confirmé lors de son audition par la police que tous ses clients fument régulièrement du cannabis dans son établissement. Il a expliqué n'être pas intervenu auprès de ces derniers de crainte qu'ils ne s'en prennent à lui et avoir jugé la présence d'un agent de sécurité contre-productif.

Ainsi, il apparaît que, de manière régulière, nombre de clients s'adonnent à la consommation de stupéfiants dans cet établissement, au vu et au su d'un exploitant tolérant. En outre, le dossier indique le nombre de contrôles policiers qui ont été effectués, avec les constats et les rapports y relatifs; il fait également état des interpellations et des dénonciations pénales que les commissions d'infractions évoquées ont entraînées. A l'évidence, les indices figurant au dossier, précis et détaillés, constituent un motif suffisant pour conclure que l'exploitant ne respecte pas ses obligations légales (art. 38 LED) et, a fortiori, que des désordres graves ont été commis dans cet établissement (art. 39 al. 2 let. c LED).

Ces faits démontrent que le recourant a totalement négligé ses devoirs de titulaire de patente - il aurait pu et dû dénoncer les contrevenants - en laissant poursuivre et s'amplifier dans son établissement une situation gravement contraire à l'ordre public et, notamment, à l'intérêt public au respect de l'ordre juridique (cf. art. 27 al. 1 let. e LED en relation avec le but et l'esprit de la loi indiqués par l'art. 1^{er} LED; cf. aussi Message p. 12). Si l'autorité n'avait pas réagi face à un tel comportement, elle aurait pu donner à penser qu'elle tolérait, voire cautionnait l'illégalité. Tel n'a pas été le cas puisque, en présence de faits avérés et non pas à l'écoute de la seule rumeur publique, elle a pris la mesure qui s'imposait. Ainsi, c'est à bon droit que la patente de la recourante a été retirée, en application de l'art. 39 al. 1 et al. 2 let. c LED.

- d) Les arguments invoqués par le recourant ne permettent pas de modifier l'appréciation qui précède. En particulier, il importe peu que celui-ci ait été, ou non, condamné pénalement à raison des faits relevés ci-dessus. D'une part en effet, les conditions pour prononcer une sanction pénale diffèrent de celles que posent la LED pour rendre une mesure administrative, telle que celle qui a été prise. D'autre part, le recourant n'a, pour l'essentiel du moins,

jamais nié les faits qui lui sont reprochés. Il s'est contenté de justifier son absence de réaction par la prétendue inertie des pouvoirs publics.

5. a) Compte tenu de ce qui précède, il est manifeste que la Direction était fondée à retirer la patente B d'établissement avec alcool accordée au recourant pour l'exploitation du B., en application de l'art. 39 al. 2 let. c LED. Selon cette disposition, en effet, une telle mesure doit être ordonnée dans un établissement où ont été commis des désordres graves ou des actes contraires aux bonnes mœurs.
- b) Sujet à interprétation, le mot "désordre" paraît viser, au premier abord du moins, le trouble ou l'agitation qui se produisent dans un établissement public et que le tenancier ne parvient pas à maîtriser. Cette interprétation est cependant trop restrictive, notamment si l'on se réfère à la manière dont sont formulées dans cette même disposition les obligations imposées à l'exploitant (cf. art. 50 al. 1 et 3 LED). La notion de désordre comprend donc, en réalité, toutes circonstances contraires à l'ordre et à l'intérêt publics se produisant dans un établissement et dont le contrôle échappe à son exploitant.
- c) Lorsque, comme en l'espèce, l'exploitant titulaire de la patente n'est pas en mesure d'exercer pleinement ses responsabilités de gestion de l'établissement parce qu'il craint d'y faire l'ordre, et qu'en raison de cette circonstance s'instaure dans ce lieu une sorte d'enclave hors-la-loi permettant à des trafiquants de drogue d'exercer leur activité et aux clients - dont certains mineurs - de consommer des substances interdites, il ne saurait être question de nier qu'il se produit "*des désordres graves*" au sens de l'art. 39 al. 2 let. c LED. Dans le cas particulier, les désordres proviennent donc de l'absence de fait de surveillance et de contrôle par un tenancier responsable, combinée avec la dérive durable qui en résulte, à savoir l'instauration d'un système favorisant la violation permanente de l'ordre public et, plus particulièrement, de la loi.

Partant, sous cet angle, la décision de la Direction doit être confirmée et le recours rejeté.

6. a) Selon l'art. 40 al. 1 LED, en cas de retrait de patente, un délai de trois à cinq ans est fixé durant lequel l'exploitant ne peut présenter une nouvelle demande de patente.

Le recourant - pourtant assisté par un mandataire professionnel - n'a pris aucune conclusion subsidiaire sur cet aspect de la décision.

Cela étant, dans la motivation de son recours, il estime la durée du retrait de la patente complètement disproportionnée.

- b) La compétence du Tribunal administratif est délimitée notamment par l'art. 95 al. 1 CPJA. Celui-ci consacre clairement, pour la juridiction du Tribunal administratif, le principe selon lequel le juge se prononce exclusivement sur le litige qui lui est soumis, dont l'objet est défini par les conclusions prises par les parties (maxime de disposition). Le législateur cantonal a ainsi adopté une solution classique en ce qui concerne les tribunaux administratifs, correspondant à la délimitation traditionnelle des pouvoirs judiciaire et exécutif: à la différence des autorités administratives de surveillance, ces tribunaux n'ont pas pour mission d'intervenir d'office, au besoin, pour assurer l'application correcte du droit (F. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2^e éd. , § 4 p. 42 et ss; R. RHINOW, Öffentliches Prozessrecht, Bâle 1994, ch. 1182 et ss p. 251). L'art. 95 al. 1 CPJA est d'ailleurs manifestement inspiré, y compris dans les exceptions qu'il prévoit, par les règles applicables au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances (art. 114 al. 1, 132 let. c de la loi fédérale d'organisation judiciaire; RS 173.110)

Dans une procédure de recours régie par la maxime de disposition, l'objet du litige dépend de celui de la décision attaquée et des conclusions prises par le recourant (GYGI, p. 44 et ss; P. MOOR, Droit administratif, vol. II, p. 446-447). En l'espèce, la décision déferée au Tribunal administratif porte sur le retrait de la patente du recourant et le délai durant lequel l'intéressé ne pourra pas requérir de nouvelle patente. En revanche, le recourant est muet dans ses conclusions quant à ce dernier aspect de la mesure entreprise. Il ressort cependant des griefs invoqués que le recourant s'en prend également à la durée de la mesure d'interdiction. Il convient dès lors d'entrer en matière sur ce point, sous peine d'un excès de formalisme. Cette solution est également conforme à la pratique des tribunaux (T. MERKLI / A. AESCHLIMANN / R. HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege in Kanton Bern, Bern 1997, § 13 p. 246).

- c) En l'espèce, l'autorité intimée a fixé le délai durant lequel le recourant ne pourra pas présenter une nouvelle demande de patente au maximum de la durée autorisée, soit à cinq ans. Sans véritablement motiver sa décision, il semble que la Direction ait retenu la gravité des actes commis au B.

Si le retrait de la patente se justifiait du fait que le recourant a démontré son incapacité à gérer son établissement, il convient cependant de retenir à sa décharge que cette situation existait avant lui et qu'elle perdure. En outre, le recourant peut invoquer à son avantage l'absence d'antécédents et de fautes

directes en relation avec la LStup. En ne tenant pas compte de ces éléments et en fixant à cinq ans la durée de la mesure, l'autorité intimée n'a pas respecté le principe de la proportionnalité et a manifestement abusé de son pouvoir d'appréciation.

Partant, la décision de la Direction doit être modifiée sur ce point et le recours partiellement admis.

7. a) Il ressort des considérants qui précèdent que la décision de retrait de la patente B du recourant doit être confirmée. En revanche, elle doit être modifiée en ce qu'elle fixe à cinq ans le délai durant lequel X. ne peut présenter de nouvelle demande de patente.
- b) Lorsque le recours est déclaré recevable, l'autorité de recours confirme ou annule, totalement ou partiellement, la décision attaquée (art. 98 al. 1 CPJA). En cas d'annulation, elle statue elle-même sur l'affaire ou la renvoie à l'autorité inférieure, s'il y a lieu avec des instructions impératives (al. 2).

En l'occurrence, la Cour dispose de tous éléments pour fixer elle-même la durée du délai d'interdiction de patente.

- c) Considérant l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et, en particulier, que le recourant n'a jamais auparavant fait l'objet d'un retrait de la patente ou d'une mesure de fermeture d'établissement et qu'il n'a commis aucune infraction à la LStup, la Cour estime justifié de fixer à trois ans le temps durant lequel il ne pourra pas solliciter une nouvelle patente d'établissement public.

L'émolument de justice fixé à francs Z par l'autorité intimée est, en revanche, confirmé.