

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

**POUVOIR JUDICIAIRE**

**A/3954/2013-EXPLOI**

**ATA/468/2014**

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 24 juin 2014**

dans la cause

**Monsieur A\_\_\_\_\_**  
représenté par Me Mike Hornung, avocat

contre

**SERVICE DU COMMERCE**

---

## EN FAIT

- 1) Monsieur A\_\_\_\_\_ exploite, à travers la société B\_\_\_\_\_ SA, dont il est administrateur unique, une épicerie à l'enseigne « C\_\_\_\_\_ », sise \_\_\_\_\_, rue D\_\_\_\_\_, d'une surface d'exploitation de 16 m<sup>2</sup> (ci-après : l'épicerie).
- 2) L'épicerie propose des produits typiques toscans, avec des ingrédients du terroir, ainsi qu'une petite partie de produits provenant d'autres régions d'Italie. L'assortiment de produits alimentaires est constitué de pâtes, riz, sauces, crème d'olive et d'artichauts, divers vinaigres et huiles, champignons, biscuits et desserts, divers type de « grissinis », café, chocolat, nougats, miel, boissons sans alcool et fermentées.
- 3) En date du 18 juillet 2013, souhaitant pouvoir ajouter à son assortiment des liqueurs traditionnelles d'Italie (« grappa » et « limoncello »), M. A\_\_\_\_\_ a sollicité auprès du Service du commerce (ci-après : le service ou l'autorité intimée) l'autorisation d'exploiter une buvette permanente accessoire à l'épicerie.  
  
Il sollicitait l'autorisation de vendre des boissons fermentées (vin, bière et cidre exclusivement) et distillées (à savoir toutes les boissons alcooliques).
- 4) Le 20 août 2013, le service a délivré l'autorisation sollicitée.  
  
La vente à l'emporter de boissons alcooliques devait faire l'objet d'une autorisation spécifique.
- 5) Par préavis du 31 octobre 2013, le service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : le SCAV) a favorablement accueilli la requête de M. A\_\_\_\_\_ en tant qu'elle concernait les boissons fermentées. S'agissant des boissons alcooliques (ou distillées), l'assortiment proposé par l'épicerie était insuffisant pour répondre aux exigences légales en la matière.
- 6) Sur la base de ce préavis, le service a autorisé M. A\_\_\_\_\_ à vendre des boissons uniquement fermentées, selon prononcé du 8 novembre 2013.
- 7) Par acte du 6 décembre 2013 remis à la poste le même jour, M. A\_\_\_\_\_ a recouru contre ce prononcé, dont il a sollicité, sous suite de frais et dépens, l'annulation en tant qu'il lui interdisait le commerce de boissons distillées.
- 8) Le 22 janvier 2004, le service a conclu au rejet du recours.

Il avait adopté le 17 octobre 2012 une directive interne destinée à établir la pratique applicable en matière de commerce de boissons distillées (ci-après : la directive). La décision attaquée était conforme au droit et à la directive.

- 9) Invitée à se déterminer sur le recours en tant qu'autorité fédérale en charge de l'application uniforme de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932 (Lalc - RS 680), la Régie fédérale des alcools (ci-après : la régie) a produit des observations le 23 janvier 2014, sans prendre de conclusion.
- 10) M. A\_\_\_\_\_ a reçu copie de ces déterminations par avis du 28 janvier 2014, un délai au 15 février 2014 lui étant imparti pour produire d'éventuelles observations finales.
- 11) À l'échéance de ce délai, le recourant ne s'étant pas déterminé, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ ; 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. La chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) applique le droit d'office. Elle ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, sans toutefois être liée par les motifs invoqués (art. 69 LPA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 300 ss.). Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 LPA). La chambre administrative n'a toutefois pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA) et non réalisée en l'espèce.
3. La décision attaquée retient que l'épicerie n'offrirait pas un « large assortiment de denrées alimentaires » au sens de l'art. 41a al. 3 Lalc.

Le recourant critique cette appréciation. Relevant qu'aucune disposition de droit cantonal ne précise la notion de large assortiment, il fait valoir qu'il offre un large assortiment de denrées alimentaires, soit des pâtes (une cinquantaine de variétés), du riz, différentes sauces pour apprêter les mets de pâtes ainsi que le riz, ainsi que toute une gamme de « grissini », crackers, croutons, bruschetta et encore de desserts florentins et italiens comprenant des « cantucci, panettone, pandoro, panforte », ainsi que divers biscuits typiques. Il propose également du café à la

vente, de même que différents types de chocolat et de nougat. Il souhaite pouvoir bénéficier de l'autorisation litigieuse pour proposer à l'intérieur de son assortiment des liqueurs typiques italiennes, à savoir de la « grappa » et du « limoncello ». Il y avait « une certaine corrélation » entre l'assortiment alimentaire proposé à la vente et les boissons distillées dont il sollicitait l'autorisation de vente.

Pour l'autorité intimée, il ressortirait clairement de l'assortiment de produits alimentaires cités par le recourant qu'il n'offrait pas trois types de denrées alimentaires. Elle avait suivi le préavis du SCAV ainsi que les termes de la directive.

La régie ne prend pas formellement position sur le recours. Elle indique toutefois que la mise en œuvre de l'art. 41a Lalc, plus précisément la notion de « large assortiment », revient en l'espèce aux cantons. Pouvait être admis à pratiquer le commerce de détail de boissons distillées un commerce offrant en permanence et en quantité suffisante des aliments de plusieurs étages de la pyramide alimentaire suisse, telle qu'arrêtée en 2011 pour la dernière fois par l'Office fédéral de la santé publique et la société suisse de nutrition : sucreries, snacks salés et alcool ; huiles, matières grasses et fruits à coque ; produits laitiers, viande, poisson, œufs et tofu ; produits céréaliers, pommes de terre et légumineuses ; légumes et fruits ; boissons.

4. a. Selon l'art. 105 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), la Confédération a compétence pour légiférer en matière de fabrication, d'importation, de rectification et de vente de l'alcool obtenu par distillation, en tenant compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool. Sur cette base a été édictée la Lalc, dont les art. 39 à 43 sont consacrés au commerce des boissons distillées destinées à la consommation.
- b. Conformément à l'art. 41a Lalc, l'exercice du commerce de détail dans les limites du canton est subordonné à une patente délivrée par l'autorité cantonale compétente (al. 1). Celui qui exploite plusieurs points de vente ou de livraison de boissons distillées, doit être au bénéfice d'une patente pour chacun d'eux (al. 2). Peuvent être admis à pratiquer le commerce de détail des boissons distillées, les producteurs d'eau-de-vie, les établissements de l'hôtellerie et de la restauration y compris les services de restauration dans les aéronefs et les trains ainsi que sur les bateaux, les commerces de vins et de spiritueux, les boutiques hors-taxe, les pharmacies et les drogueries, de même que les commerces offrant un large assortiment de denrées alimentaires qui comprend également des boissons sans alcool (al. 3).
- c. Le message relatif à l'art. 41a Lalc, introduit par une nouvelle du 19 décembre 1980, précise (FF 1979 I 57, 98 ; ci-après : Message) que « les cantons ont le droit de soumettre, par voie législative, aux restrictions exigées par

le bien-être public, l'exercice de la profession d'aubergiste et le commerce de détail des boissons spiritueuses ». Les prescriptions fédérales étant impératives, les lois cantonales peuvent compléter le droit fédéral, mais pas y déroger (Message, *ibidem*).

Il ressort des travaux préparatoires que la notion de « large assortiment de denrées alimentaires » procède d'un choix délibéré du législateur et est le fruit de la procédure de consultation menée auprès des organisations intéressées. Selon le droit alors en vigueur, le débit et la vente à l'emporter étaient interdits dans les distilleries, ainsi que dans les magasins et autres lieux de vente où ce genre de commerce n'était pas en rapport naturel de connexité avec la vente des autres marchandises. Les organisations consultées ont tantôt défendu la clause de connexité, tandis que d'autres ont contesté le caractère exhaustif de l'énumération, alors enfin que d'autres, singulièrement les milieux de lutte contre l'alcoolisme, ont défendu une interdiction à l'encontre des laiteries, boucheries et autres magasins spécialisés de la branche alimentaire. L'art. 41a al. 3 Lalc s'inspire ainsi de la constatation que la clause de connexité ne s'était pas révélée concluante et que, de ce fait, elle devait être abandonnée. « Toutefois », afin d'empêcher qu'une personne faisant commerce d'une quelconque denrée alimentaire - qu'il s'agisse de lait, de produits laitiers, de légumes, de pâtisserie ou de viande - ne puisse se faire délivrer une patente pour le commerce de spiritueux, l'admission a été limitée aux magasins d'alimentation offrant un large assortiment, y compris des boissons sans alcool (Message, pp. 98-99).

d. La jurisprudence valaisanne a ainsi pu juger que cette formulation avait été choisie de manière à viser les magasins d'alimentation ou les commerces ayant un important rayon de produits alimentaires (RVJ 1984 41 ss, p. 44).

5. Au niveau cantonal, aucune disposition ne vient préciser la notion litigieuse. L'autorité intimée a toutefois produit à l'appui de sa réponse la directive adoptée conjointement avec le SCAV précisément à ce sujet.

Selon la jurisprudence, les directives administratives s'adressent aux organes d'exécution. Le juge peut les prendre en considération lorsqu'elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce. Il doit en revanche s'en écarter lorsqu'elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux règles légales applicables (ATF 131 V 42 consid. 2.3 p. 45 s. et 130 V 163 consid. 4.3.1 p. 172 s. et les références citées; Arrêt du Tribunal fédéral 9C\_477/2011 du 13 juillet 2012 consid. 4.1.3). Ces directives ne lient pas la chambre de céans mais, dans la mesure où elle n'a pas de motifs juridiques de s'en écarter, cette dernière les prend en principe en considération (ATA/393/2014 du 27 mai 2014 consid. 8a).

La directive prévoit que la notion d'assortiment large peut être définie comme « l'offre permanente et en quantité suffisante d'au moins trois types de denrées alimentaires (ou de plats cuisinés comprenant celles-ci) permettant la confection d'un repas pour plus d'une personne ».

6. Il découle de cet exposé que la notion de « large assortiment de denrées alimentaires » doit être définie comme l'offre permanente et en quantité suffisante d'au moins trois types de denrées alimentaires (ou de plats cuisinés comprenant celles-ci), au sens de la pyramide alimentaire suisse, permettant la confection d'un repas pour plus d'une personne.

En l'espèce, il ressort de l'état de fait déterminant que le recourant exploite une épicerie et depuis août 2013 une buvette attenante à celle-ci. L'épicerie propose des produits typiques toscans, avec des ingrédients du terroir, ainsi qu'une petite partie de produits provenant d'autres régions d'Italie. L'assortiment de produits alimentaires est constitué de pâtes, riz, sauces, crème d'olive et d'artichauts, divers huiles et vinaigres, champignons, biscuits et desserts, divers type de « grissinis », café, chocolat, nougats, miel, boissons sans alcool et fermentées. Ces denrées alimentaires reprennent aisément trois étages de la pyramide alimentaire suisse, telle qu'exposée par la régie dans sa détermination, et ils permettent d'envisager la confection d'un repas pour plus d'une personne. Outre les boissons proposées par le recourant, celui-ci offre des snacks salés (apéritifs divers et crèmes d'olive et d'artichauts), des huiles (huiles et vinaigres), produits laitiers à base d'œufs (desserts, nougats, etc.), et des produits céréaliers (pâtes, riz). Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires que par cette notion, le législateur a avant tout voulu éviter que des boulangers, laitiers, bouchers ou encore marchands de légumes puissent, suite à l'abandon du critère de la connexité (cf. consid. 4c supra), librement commercer des boissons distillées. Ce but n'est pas violé en l'espèce, vu la nature du commerce du recourant ainsi que des boissons distillées dont la vente sera proposée. Même si ce critère a été abandonné lors de la novelle du 10 décembre 1980, force est de constater la connexité manifeste existant entre le commerce exploité par le recourant et les deux seuls types de boissons distillées que ce dernier souhaite vendre. Ce critère, qui était plus exigeant et pertinent sous l'ancien droit, milite également en faveur de l'autorisation de commerce desdites boissons distillées. Enfin, sous l'angle de la proportionnalité, l'autorisation qui devra être octroyée au recourant peut être limitée aux deux boissons (« grappa » et « limoncello ») pour lesquelles elle est sollicitée. Cette solution est apte aussi bien à assurer le respect du but poursuivi par la Lalc que de la liberté économique du recourant.

Il suit de là que l'autorité intimée a violé l'art. 41a al. 3 Lalc en refusant l'autorisation sollicitée. Le recours doit donc être admis et la cause être renvoyée pour nouvelle décision au sens du présent considérant.

7. Vu l'issue du recours, il ne sera perçu aucun émolument (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera en revanche allouée au recourant, qui obtient gain de cause (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 6 décembre 2013 par Monsieur A\_\_\_\_\_ contre la décision du Service du commerce du 8 novembre 2013 ;

**au fond :**

l'admet ;

annule la décision attaquée et renvoie la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

dit qu'une indemnité de procédure de CHF 1'000.- est allouée au recourant, à la charge de l'Etat de Genève ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Mike Hornung, avocat du recourant au service du commerce ainsi qu'à la régie fédérale des alcools, pour information.

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, juge, M. Jordan, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :