

BGE 47 I 141

Bundesgericht (BGE), 1921-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_47_I_141

FR: ATF 47 I 141

IT: DTF 47 I 141

Volltext

140 Staatsrecht. sungen, zu wachen und es kann gegen ihre Verfügungen an den Regierungsrat rekurriert werden. Im vorliegenden Falle durfte die Sanitätsdirektion umsoeher einschreiten, als der Rekurrent durch die Führung des Dokortitels beim Publikum offenbar den Eindruck zu erwecken suchte, dass er zur selbständigen Ausübung der Zahnheilkunde befähigt sei, und mit diesem Titel Kunden zu gewinnen beabsichtigte, die sich sonst einem ungeprüften Zahnarzt- gehülfen nicht anvertraut hätten. Eine Verletzung der Art. 4 und 58 BV liegt somit nicht vor. Demnach erkennt das Bundesgericht : Der Rekurs wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen. Vgl. auch Nr. 26. - VOjf aussi liO 2H. Handels- und 'Gewerbefreiheit. N° 21. 1il 11. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT LffiERTE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE 21. Arrit du 93 mars 1921 dans la cause Engel ei Schiffmann contre Canton de Vaud. Art. 178 OJF. Recevabilite d'uu recours londe sur rart. 31 Const. led. malgre le caractere irrevocable de la mesure attaquee, lorsque l'admission du recours est susceptible d'exercer une influence sur le sort d'un proces en dommages- inter~ts base sur l'inconstitutionnalite de la mesure en question. Art. 31 Const. led. Ne saurait se justifier par des motifs de police sanitaire et apparait des lors comme coritraire au principe de la liberte du commerce une decision d'une autorite cantonale subordonnant l'exercice du metier de forain a la pos session a telle date donnee d'un domiciIe regulier dans le canton. A. - Par lettres du 24 novembre 1920, Ia DirectioH de Police de Lausanne a aceorde aux reecourants Engel et Sehiffmann, forains de leur etat, l'autorisation de venir installer leurs baraques dans la ville de Lausanne p~ndant la dUfl~e des fetes de l'Au 1920-1921 ; elle leur indiquait en meme temps le prix de loeation du terrain et leur rappelait certaines prescriptions de police relatives au mode d'exploitation de leur industrie et l'heure d'ouverture de leurs etablissements. Une communiea- tion identique fut adreesee au reecourant Heuseher le 3 deeembre suivant. Munis de ee document, les recourants ont fait expedier leur materiel, Engel, de Bäle, Heuseher, de Berue et Sehiffmann de Flawyl. Le 15 decembre 1920, la Direeetion de Police avisa Schiffmann et Heuseher qu'ensuite d'une deeision prise la veille par le Conseil d'Etat du eanton de Vaud, 142 Staatsrecht. «d'interdire ä tout forain n'etant pas regulierement domicilie dans le canton d'exercer sa profession sur territoire vaudois », elle se voyait dans l' obligation de retirer l' autorisation accordee. Des leur arrivee ä Lausanne, les trois recourants s'etaient egalement adresses ä la Prefecture en vue de l'obtention de la patente qui. de toute fa~on, leur etait indispensable pour exercer leur industrie. Le PrHet a refuse de faire droit ä Jeur demande, en invo- quant un arrete du Conseil d'Etat en date du 29 sep- tembre t 920, interdisant notamment l' exercice de leur industrie ä tout forain ou colporteur non regulierement domicilie dans' le canton avant le t er novembre 1919. 11 leur conseilla toutefois de s'adresser directement au Departement de Justice et Police. Ayant, pretend-il, constate que plusieurs des forains qui Haient en train de s'installer sur la pJace de fete arrivaient egalement d'une localite situee hors du canton et que certains d'entre eux avaient reussi ä

obtenir leur patente grâce à une vente fictive de leur établissement à une personne régulièrement domiciliée dans le canton, le recourant Schiffmann essaya d'user du même procédé. L'opération ne donna toutefois aucun résultat. Le 31 décembre, les recourants ont alors tenté une dernière démarche auprès du Préfet qui les renvoya de nouveau au Département de Justice et Police. À 6 heures du soir, le Chef du service de Police, sur l'ordre du Chef du Département, leur a définitivement intimé l'ordre de laisser leurs établissements fermés. Le même jour, le Département adressait à la Direction de Police de Lausanne, par l'intermédiaire du Procureur, la communication suivante : « (Nous vous informons que le Conseil d'Etat, dans sa séance du 30 décembre 1920, a décidé le maintien du statu quo en ce qui concerne sa décision prise dans sa séance du 24 décembre 1920 et se refuse à apporter une dérogation quelconque aux dispositions de l'arrêté Handels- und Gewerbefreiheit. N° 21. du 29 septembre 1920, concernant diverses mesures à prendre pour combattre la fièvre typhoïde. » Par lettre du 21 janvier 1921, le Préfet de Lausanne a avisé le mandataire des recourants, qui lui avait demandé des renseignements sur les motifs de sa décision, que s'il avait refusé la patente, c'était « premièrement en application de l'arrêté du 29 septembre 1920 concernant diverses mesures à prendre pour combattre la fièvre typhoïde et, deuxièmement, pour nous conformer à la décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 1920 ... » B. - Les recourants ont, en temps utile, formé contre la décision du Préfet, ainsi que contre les deux décisions du Conseil d'Etat des 14 et 30 décembre 1920 un recours de droit public au Tribunal fédéral. Ils soutiennent que ces décisions sont contraires au principe de la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 Const. f.M.) et qu'elles constituent également un déni de justice, c'est-à-dire une violation du principe de l'égalité des citoyens devant la loi (art. 4 Const. fed.). Le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Considérant en droit : • 1. - Le recours, en partie du moins, apparaît à première vue comme dépourvu d'objet. Ce dont les recourants se plaignent, en effet, c'est que les autorités vaudoises leur ont refusé une patente dont la possession devait leur permettre d'exercer leur industrie à Lausanne pendant les fêtes de l'An. Comme la validité de la patente eût été dans tous les cas limitée au délai d'un mois, l'admission du recours ne saurait ainsi, de toute façon, entraîner aucune conséquence quant aux décisions attaquées et tout au plus pourrait-elle être invoquée à titre de précédent, si les recourants devaient se retrouver dans une situation semblable et à supposer d'ailleurs que la disposition légale dont il s'agit soit encore en vigueur à ce moment-là. 144 Staatsrecht Aussi bien les recourants ne prétendent pas amener le Conseil d'Etat à revenir sur sa décision, ni à leur accorder actuellement la patente qui leur a été refusée. S'ils recourent, déclarent-ils, c'est qu'ils se proposent d'ouvrir une action contre les « autorités cantonales en cause », pour obtenir réparation du préjudice qu'ils disent avoir souffert du fait de l'arrêt de leur industrie, et que leur action ne peut avoir de chances sérieuses d'aboutir » que si le Tribunal fédéral, statuant comme Cour de droit public, prononce au préalable l'annulation des décisions attaquées, comme contraires aux dispositions des art. 4 et 31 Const. fed. Le Conseil d'Etat répond qu'il y a lieu de voir dans cet aveu même une cause de rejet, attendu, dit-il, « qu'il ne faut pas préjuger l'issue d'une action civile éventuelle. » L'opinion du Conseil d'Etat ne saurait être admise. La question que soulève le présent recours est uniquement celle de savoir si les décisions attaquées doivent ou non être envisagées comme contraires aux dispositions constitutionnelles invoquées. Elle ne se confond donc nullement avec celle qu'aura éventuellement à trancher le juge civil et ne pourrait être examinée par lui qu'à titre de question préjudicielle, en tant qu'il y aura lieu de rechercher si l'acte prétendument dommagéable revêt ou non le caractère d'un acte illicite. Or, en l'espèce, la recevabilité du recours dépend précisément de

la question de savoir si le juge civil qui sera saisi de l'action en dommages-interets s'estimera ou non fonde à examiner la constitutionnalite des decisions attaquées. Il n'est pas douteux que si l'action était portée directement devant le Tribunal federal, ce dernier ne manquerait pas de se prononcer tout d'abord sur ce point. Mais les recourants ont incontestablement aussi le droit de faire valoir leur pretention devant une juridiction cantonale. Or, si l'on en juge par certains precedents (cf. notamment le jugement rendu le 26 octobre 1920 par la Cour civile du canton de Vaud en la cause Kappeler Handels- und Gewerbefreiheit. N° 21. 145 contre Commune de Lausanne). il n'est nullement certain que le juge vaudois s'estime qualifie pour apprecier la constitutionnalite d'une decision de l'auto rite executive superieure du canton. On comprendrait d'ailleurs, a la rigueur, que le juge cantonal se refusat par principe a aborder l'examen du grief d'inconstitutionnalite. alors que l'interesse aurait negligé de faire valoir ses moyens devant l'instance federale, precisement qualifiee pour cela. Dans ces conditions, et si l'on tient compte. d'autre part, du fait que, quelle que soit la decision du Tribunal federal, le juge cantonal devra se considerer comme liee par elle, on ne saurait pretendre que le recours soit absolument depourvu d'objet. L'intention qu'il presente pour les recourants reside precisement dans le fait que l'arret de la Cour de droit public peut exercer, le cas échéant, une certaine influence sur le sort du proces civil ; cette circonstance à elle seule suffit pour conferer au recours un interet legitime et digne d'etre pris en consideration. Le recours est également recevable en ce qui concerne les decisions attaquées. Bien que deux decisions du Conseil d'Etat des 14 et 30 decembre se bornent dans la forme à enoncer un principe déjà formule dans l'arrete du 29 septembre ou à s'y referer, il est incontesté qu'elles se rapportaient à la requete des recourants. Elles apparaissent done en l'espece comme susceptibles de former l'objet du recours au meme titre que le refus de la patente, soit la decision du prefet. Et s'il est vrai que la decision du Prefet aurait pu donner lieu à un recours aupres du Conseil d'Etat, on comprend qu'apres les explications donnees par ce magistrat, les recourants n'aient pas juge utile d'engager cette nouvelle procedure. A aucun grief ne saurait done leur etre fait de ce chef.

2. - Sur le fond, l'effet des decisions attaquées a ete de priver les recourants du benefice d'une patente dont ils ont obtenu l'obtention leur etait indispensable pour exercer leur activite dans le canton (Art. 34 de la loi vaudoise du 5 mai 1899 sur la police du commerce). Le refus de la patente constituait donc en fait une entrave à l'exercice de leur industrie et la premiere question qui se pose au regard des moyens presentes en recours est celle de savoir si cette mesure était ou non compatible avec le principe inscrit à l'art. 31 Const. fed. Le Tribunal federal a juge à maintes reprises que l'art. 69 Const. fed. qui confere à la Confederation le droit de prendre par voie legislative des mesures destinees à lutter contre les epidemies et les epizooties n'avait pas pour effet de priver les cantons de la faculte de legiferer également dans ce domaine ni meme d'ordonner des mesures de protection plus rigoureuses que celles prevues par la legislation federale (cf. RO 40 I p. 164), ainsi que les arrets rendus en les causes Zuberbühler du 26 novembre 1920 et Wirteverein des Kantons Bern du 17 decembre 1920). De ce que le canton de Vaud se trouvait donc incontestablement en droit de prendre certaines precautions contre l'extension de la fièvre aphteuse, il ne s'ensuit pas toutefois que le Tribunal federal n'ait pas qualite pour rechercher si les mesures ordonnées sont ou non compatibles avec le principe de la liberte du commerce et de l'industrie, car s'il est vrai que des considerations d'hygiene et de salubrite publique peuvent parfois l'emporter sur l'application stricte de ce principe, il a également juge (cf. en particulier RO 40 I p. 164) qu'il fallait dans tous les cas que la mesure en question put se justifier par des motifs de police sanitaire. Si tel n'est pas le cas,

c'est à juste titre que l'intéressé peut se plaindre d'une violation de l'art. 31 Const. féd. et les cantons ne sauraient à ce propos se prévaloir de la réserve prévue sous la lettre d de cette disposition. Ainsi pose, le problème se ramène donc, en l'espèce, à rechercher si la mesure dont on a fait application à Handels- und Gewerbefreiheit. N° 21. 147 l'égard des recourants présentait réellement quelque intérêt au point de vue sanitaire, autrement dit, s'il est possible de l'envisager sérieusement comme un moyen de lutte propre à prévenir l'extension de l'épidémiologie. Le seul motif invoqué à l'appui du refus de la patente consistait dans le fait que les recourants n'étaient pas régulièrement domiciliés dans le canton. Il s'agissait, autrement dit, uniquement de l'application d'une mesure prévue par l'art. 5 lettre c de l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 29 septembre 1920, aux termes duquel le colportage et l'exercice d'une profession ambulante sont interdits notamment aux personnes ((qui n'ont pas régulièrement domiciliées dans le canton avant le 1^{er} novembre 1920. » Quelles que soient les raisons qui ont dicté le choix de cette date, le but d'une disposition de cette nature ne pouvait être, uniquement, que d'empêcher le transport des bacilles ou des germes de la maladie d'un endroit contaminé à un endroit non contaminé. Que les autorités cantonales se soient à cet égard spécialement préoccupées du danger que pouvaient présenter les colporteurs ou les forains, dont le métier comporte des déplacements fréquents, n'est pas à contester. Ce que l'on n'arrive pas à comprendre, par contre, c'est l'importance que le Conseil d'Etat a attribuée à la notion de domicile. Le fait, en effet, qu'un individu possède son domicile dans une certaine localité du canton, ne constitue en soi-même aucune garantie qu'il ne se rendra pas dans une localité ou un endroit contaminés, sinon dans l'intérieur du canton, puisque le cas est spécialement prévu par une autre disposition de l'arrêté, mais dans un canton voisin ou même à l'étranger. Il est assez rare, en effet, qu'un forain borne son activité aux limites du canton. Ou que se trouve son domicile, son métier l'entraîne le plus souvent sur tout le territoire de la Confédération et parfois même au-delà des frontières du pays, au hasard des foires et des fêtes. Du point de vue sanitaire, par conséquent, ce qui importe, ce n'est pas l'endroit où il a son domicile, mais celui d'où il vient. A s'en tenir au cas particulier, on constate, par exemple, que Engel, qui a son domicile à Zurich, venait de Bâle, ainsi que son matériel, que Heuser, qui est domicilié à Saint-Gall, venait de Berne et que Schiffmann arrivait de Flawyl, bien qu'il eût son domicile à La Chaux-de-Fonds. D'après la réglementation instituée par l'arrêté du 29 septembre 1920, on arrive au contraire à ce résultat, que de deux forains, venant de la même localité d'un canton voisin, l'un pourra se voir refuser la patente, parce qu'il n'avait pas son domicile régulier dans le canton avant le 1^{er} novembre 1919, tandis que l'autre, simplement parce qu'il remplit cette condition, pourra venir s'installer librement dans le canton de Vaud avec tout son personnel et son bagage. Il est évident qu'une telle différence de traitement ne peut se justifier par de seuls motifs de police sanitaire. Le Conseil d'Etat a tenté, il est vrai, d'étayer sa décision en faisant valoir qu'il n'était exactement renseigné sur l'étendue de la fièvre aphteuse que dans les limites du territoire cantonal et que s'il lui était facile de régler la question pour les personnes domiciliées dans le canton, il n'en était pas de même de celles qui avaient leur domicile ailleurs. Cette observation peut être fondée en fait, mais, comme il résulte de l'exemple ci-dessus, ne justifie en aucune façon le choix du critère adopté. Tout au plus aurait-on pu conduire à une distinction suivant que le colporteur ou le forain viennent d'une commune du canton ou d'un endroit situé hors du canton. On objectera peut-être qu'il est difficile d'exercer un contrôle efficace sur les allées et venues de ces personnes. En ce qui concerne le colporteur, l'objection paraît, il est vrai, fondée, mais aussi bien le Tribunal fédéral a-t-il

egalement juge que les autorites cantonales pouvaient, pour des motifs de police Handels- und Gewerbefreiheit. N° 21. 149 sanitaire, interdire meme completement l'exercice de ce genre de commerce. Pour ce qui a trait aux forains, la question est plus delicate, car il ne semble pas, a premiere vue du moins, qu'il soit absolument impossible de les soumettre a un controle. c'est-a-dire de s'enquerir de l'endroit d'ou ils viennent et de rechercher si cet endroit se trouve en territoire contamine. De ton te fa~on, la question ne presente pas un interet decisif en l'espece. puisque aussi bien les decisions dont est recours reposent sur de tout autres motifs, c'est-a-dire uniquement le fait de l'absence d'un domicile dans le canton. Il ne semble, d'ailleurs. nullement qu'en ce qui conceme les forains qui ont obtenu la patente, l-s autorites cantonales se soient preoccupees de savOIr de quelle localite Hs arrivaient et l'on peut tenir pour constant que les recourants n'etaient pas les senIs a avoir franchi les frontieres du canton. A s'en tenir exclusivement au motif invoque, il resulte done bien de ce qui precede que la mesure prise a l'egard des recourants ne presentait aucun interet pour la lutte contre l'epizootie. Les decisions attaquées apparaissent done bien ainsi comme contraires au principe inserit a l'art. 31 Const. fM. et le recours doit par consequent etre declare fonde. • Dans ces conditions, il serait evidemment superflu de rechercher si ces memes decisions impliquent egale- ment, comme les recourants r ont pretendu, une violation du principe de l'egalite des citoyens devant la loi. Le Tribunal lid/mI prononce: Le recours est admis. En consequence, les decisions du Conseil d'Etat du canton de Vaud des 14 et 30 de- cembre 1920, de meme que la decision rendue par le Prefet de Lausanne au sujet des trois demandes de patente. sont annulees.

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