

VD_OMNI GE.2006.0055 vom 19. Mai 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-05-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2006.0055

FR: VD_OMNI GE.2006.0055 du 19 mai 2006

IT: VD_OMNI GE.2006.0055 del 19 maggio 2006

Regeste

X. /Municipalité de 3. _____ | La réglementation fédérale sur le commerce itinérant réserve l'application des législations cantonales notamment sur l'usage accru du domaine public. L'interdiction municipale d'exercer le commerce itinérant sur un fonds privé (parking d'une entreprise accessible au public) repose sur une base légale suffisante de niveau communal mais elle doit se justifier par un intérêt public prépondérant. La municipalité doit motiver le refus en exposant de manière explicite les intérêts publics en cause qui font obstacles à l'octroi de l'autorisation. La seule présence de commerces comparables (vente de poulets grillés) dans le centre-ville ne suffit pas.

Erwägungen

E. 1

a) La loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001 (LCI, RS 943.1) garantit aux personnes qui pratiquent le commerce itinérant la possibilité d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire national et elle fixe les exigences en vue de protéger le public (art. 1 al. 2 LCI). L'art. 2 al. 1 LCI soumet au régime de l'autorisation toute personne qui à titre lucratif prend commande de marchandises auprès des consommateurs ou leur en vend, que ce soit par une activité itinérante, par la sollicitation spontanée de particuliers à domicile ou par un déballage de denrées limitées en plein air dans un local ou à partir d'un véhicule. Toutefois, aucune autorisation n'est nécessaire pour la personne qui exerce une activité pour laquelle elle-même ou la personne pour laquelle elle travaille a déjà obtenu une autorisation officielle (art. 3 al. 1 let. c LCI). Selon l'art. 4 al. 1 LCI, toute personne a droit à une autorisation, à moins qu'elle n'ait fait l'objet, dans les deux années précédentes le dépôt de la demande, d'une condamnation pénale en raison d'un crime ou d'un délit pour lesquels l'exercice du commerce itinérant présente un risque de récidive (al. 1). L'autorisation est délivrée par l'autorité cantonale compétente sous la forme d'une carte de légitimation (art. 7 al. 1 LCI). b) Selon l'art. 8 LCI, l'autorité cantonale compétente peut habiliter une entreprise à remettre la carte de légitimation à ses employés lorsque cette entreprise garantit qu'elle remplit les conditions énoncées dans la présente loi (al. 1). L'entreprise doit alors communiquer à l'autorité cantonale compétente l'identité de l'employé, du membre de la personne travaillant pour ce membre qui reçoit une carte de légitimation. Elle joint à sa demande une copie de l'extrait du casier judiciaire de la personne pratiquant le commerce itinérant. L'autorité cantonale compétente effectue alors des contrôles par sondages afin de vérifier si les entreprises respectent les conditions fixées par la loi (al. 2). L'art. 3 al. 2 LCI permet encore au Conseil fédéral de dispenser de l'autorisation les personnes qui pratiquent le déballage temporaire en plein air proposant des marchandises telles que des journaux ou des produits agricoles issus de leur exploitation. Il doit s'agir de marchandises qui, de par leur nature ou leur valeur moindre ou leur caractère périssable, présentent peu de risques

pour les clients; c'est ainsi le cas des glaces vendues à partir d'un petit véhicule mobile (FF 2000 III p. 3872). L'art. 4 de l'ordonnance du 4 septembre 2002 sur le commerce itinérant (OCI, RS 943.11), précise que toute personne qui pratique le déballage temporaire en plein air de journaux et de revues, de denrées alimentaires destinées à la consommation immédiate ou de produits agricoles provenant directement de sa terre et récoltés par lui-même, à l'exception des fleurs coupées, est dispensée de l'autorisation (al. 1 let. a), les législations cantonales, notamment sur l'usage accru du domaine public et sur les établissements publics, étant réservées (al. 2). c) Le message du Conseil fédéral précise que les prescriptions des cantons et des communes conservent leur validité en ce qui concerne l'usage accru du domaine public. L'autorisation fédérale d'exercer une activité commerciale itinérante n'implique en effet aucun droit à l'utilisation d'un terrain public. Le commerçant ou le forain doit encore remplir les conditions nécessaires pour obtenir un emplacement et payer le loyer requis au propriétaire. L'organisation du marché ainsi que la mise à disposition de terrains publics ou privé pour les forains et les cirques restent l'affaire des communes. Il en va de même des prescriptions des cantons en matière de police du feu ou des constructions ou celles concernant la tranquillité, l'ordre et la sécurité publique. Les horaires durant lesquels peuvent être exercés les différents métiers itinérants sont aussi régis par les règles régionales ou locales. Le canton ou la commune fixent ces horaires en fonction du genre d'activité et compte tenu des exigences en matière de tranquillité et d'ordre public (FF 2000 III p. 3868).

E. 2

a) La loi vaudoise sur l'exercice des activités économiques du 31 mai 2005 (ci-après : LEAE, RSV 930.01) confirme à l'art. 4 al. 1 let. h que les activités régies par la loi fédérale sur le commerce itinérant sont soumises à une autorisation. L'art. 63 de la même loi précise que la préfecture délivre des autorisations et habilitations prévues par la loi fédérale sur le commerce itinérant en informant les communes (al. 1). En revanche, la compétence pour refuser ou retirer une autorisation remise aux entreprises est du ressort du Département de l'économie (al. 2). L'art. 65 de la loi prévoit encore que le département et la préfecture sont chargés de la surveillance par sondage en application de l'art. 8 al. 2 LCI. Selon l'art. 18 LEAE les dispositions spéciales des communes en matière d'usage du domaine public demeurent réservées (al. 1) et en cas d'utilisation du domaine privé, le propriétaire doit avoir donné son accord à ce qu'une activité économique soumise à autorisation et accessible au public se déroule sur son terrain, la municipalité pouvant exiger la production de l'accord (al. 2). b) Selon l'art. 2 de la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC, RSV 175.11) les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonale (al. 1). Ces tâches concernent notamment l'administration du domaine public, le service de la voirie et, dans les limites de la loi spéciale, la police de la circulation, les mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité public, ainsi que la sécurité publique et la lutte contre le feu (al. 2). L'art. 3 LC précise encore que les autorités cantonales exécutent aussi les tâches qui leur sont déléguées par la constitution et la législation cantonale et fédérale. Le Conseil général ou le Conseil communal a ainsi la compétence de délibérer sur l'adoption des règlements à l'exception de ce que le conseil a laissé dans la compétence de la municipalité (art. 4 al. 1 ch. 13 LC). Les attributions des municipalités s'exercent dans les limites déterminées par les lois et par les règlements communaux (art. 42 LC); elles concernent notamment les tâches de police qui ont pour objet la sécurité, l'ordre et le repos public, la salubrité, notamment le contrôle des denrées alimentaires et la police de l'exercice des activités économiques notamment celles

concernant les activités commerciales temporaires ou itinérantes, de même que la police des foires et marchés, la protection du travail, l'ouverture et la fermeture des magasins, le commerce d'occasion et l'indication des prix (voir art. 43 al. 1 ch. 1, 3 et 6 LC). c) L'art. 95 du règlement de police de la Commune de 3._____, approuvé par le Conseil d'Etat le 12 mars 1982 (règlement de police, RP), précise que la municipalité assume le contrôle des activités légalement soumises à patente ou autorisation. Elle s'assure ainsi que ses activités ne portent aucune atteinte à l'ordre, à la tranquillité, à la sécurité publique et aux bonnes moeurs (al. 1). En outre, l'exercice de ses activités peut être limité à certains emplacements restreints à certaines heures et même interdits certains jours (al. 2). Toute personne non domiciliée dans la commune et qui se propose d'exercer une activité soumise à patente par la loi sur la police du commerce doit adresser une demande de visa à la municipalité ou à la direction de police. Enfin, l'art. 99 du règlement de police délègue à la municipalité la compétence d'édicter les prescriptions nécessaires relatives aux foires et marchés. La municipalité a adopté en date du 31 octobre 1995 un règlement et un tarif pour les expositions-ventes utilisant le domaine communal, public ou privé, ou sur propriété de tiers (règlement municipal). L'art. 1er du règlement municipal précise que toute exposition à but commercial organisée sur le territoire communal doit être préalablement autorisée par la municipalité à qui une demande doit être présentée 15 jours au minimum à l'avance. Selon l'art. 2 du règlement municipal, l'autorisation municipale ne dispense pas le requérant d'être au bénéfice des patentes prévues par la loi sur la police du commerce. Par ailleurs, la municipalité a transmis le 18 février 1991 au Conseil communal une résolution concernant la réglementation des activités et des marchés forains par rapport à celles des commerces locaux. La réglementation adoptée précise que l'installation d'étalagistes est autorisée sur le territoire communal les jours de foires et marchés (mardi et vendredi) ainsi que le mercredi uniquement entre 7h et 18h30. Les emplacements ne doivent pas gêner les maraîchers ni causer des problèmes pour la circulation aussi bien routière que piétonne et ils sont délimités par la police qui peut imposer des surfaces maximales par stand.

E. 3

Selon l'art. 27 Cst, la liberté économique est garantie (al. 1); elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnelle et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (FF 1997 I p. 176). Ainsi l'exercice d'un commerce itinérant entre dans le champ de protection de la garantie constitutionnelle. Toutefois, selon l'art. 36 Cst, la liberté du commerce et la liberté économique n'est pas absolue et peut être restreinte si elle est fondée sur une base légale, si elle est justifiée par un intérêt public et conforme aux principes de la proportionnalité (art. 36 Cst. voir ATF 2P.84/2000 du 25 juillet 2000). a) Une restriction à la liberté économique doit ainsi reposer sur une base légale. La jurisprudence distingue à cet égard la base légale formelle de la base légale matérielle. Une base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur, qui est en général assujettie au référendum; la base légale matérielle est une règle de droit adoptée par un autre organe que le législateur, en vertu d'une délégation législative (André Grisel , Traité de droit administratif, volume I, p. 313-314). Lorsque la restriction au droit fondamental en cause repose sur une base légale matérielle, la délégation législative ne doit pas être exclue par la constitution cantonale, être prévue par une base légale formelle soumise au référendum, être limitée à un domaine déterminé et préciser les règles primaires de la réglementation à adopter (André Grisel , op. cit. vol I, p. 323-325, ATF 129 I 161 consid. 2.2 p. 163, ATF 123 I 1 consid. 4b p. 5, 112 consid. 7a p. 124, ATF

119 I a 28 consid. 3 p. 34 et ATF 118 I a 305 consid. 1 a p. 309). En l'espèce, la loi sur les communes précise bien à l'art. 2 al. 2 let. d que les autorités communales exercent les attributions qui leur sont propres notamment pour assurer l'ordre et la tranquillité publique ainsi que la salubrité publique. L'art. 43 de la loi sur les communes confirme encore que la police de l'exercice des activités économiques notamment les activités commerciales temporaires ou itinérantes sont du ressort de la municipalité. Le règlement communal de police attribue à la municipalité la compétence du contrôle des activités soumises à patente ou à autorisation en précisant que l'exercice de ces activités peut être limité à certains emplacements, restreint à certaines heures et même interdit certains jours (art. 95 du règlement de police). Ainsi, la décision de la municipalité interdisant à l'emplacement choisi par le recourant d'exercer une activité itinérante se fonde sur une base légale formelle de niveau cantonal et communal et entre dans le domaine de compétence des cantons et des communes réservé par la législation fédérale sur le commerce itinérant. Cependant, les restrictions qui résultent de l'application d'une telle base légale doivent encore répondre à un intérêt public prépondérant à celui du recourant. b) A la différence des autres droits fondamentaux, comme la garantie de la propriété (ATF 111 Ia 93 consid. 2b p. 98), n'importe quel intérêt public ne suffit pas à justifier une restriction à la garantie de la liberté économique ; la jurisprudence a tout d'abord limité l'intérêt public aux mesures de police qui tendent à sauvegarder la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques, à préserver d'un danger ou à l'écarter, ou encore à prévenir les atteintes à la bonne foi en affaires par des procédés déloyaux et propres à tromper le public (ATF 114 Ia 34 consid. 2a p. 36 et références citées) ; puis elle a étendu la notion d'intérêt public justifiant des restrictions à la liberté économique aux motifs de politique sociale (ATF 97 I 499 ss et les ATF 120 Ia 126 consid. 4a p. 132 ; ATF 119 Ia 59 consid. 6a p. 67) et enfin aux mesures d'aménagement du territoire (ATF 102 Ia 115 ss et les ATF 110 Ia 173 ; ATF 109 Ia 269) ; sont en revanche prohibées les mesures qui ont pour but d'entraver la libre concurrence, d'avantager certaines entreprises ou certaines formes d'entreprises, et qui tendent à diriger la vie économique selon un plan déterminé (ATF 114 Ia 34 consid. 2a p. 36 ; ATF 111 Ia 186 consid. 2b ; ATF 110 Ia 102 consid. 5a et les arrêts cités). De plus, la notion d'intérêt public doit avoir une certaine intensité, justifiant l'intervention des organes étatiques, soit les ordres ou les défenses qu'ils émettent, soit les prestations qu'ils fournissent. Il doit ainsi toucher un grand nombre d'administrés, devenant ainsi la somme d'intérêts privés, mais pouvant parfois diverger avec l'un d'eux. Les prescriptions cantonales de police visent à sauvegarder la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques doivent se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation de ces tâches (ATF 100 Ia 175 consid. 3a, 99 Ia 373 consid. 2). c) En l'espèce, la municipalité justifie son refus en se référant essentiellement à la communication faite au Conseil communal le 18 février 1991 ; elle précise qu'elle pourrait, le cas échéant, accepter le stand de vente les jours fixés par elle à un emplacement donné, mais qu'elle ne tolérerait en aucun cas une occupation régulière telle qu'elle a été sollicitée lors de la première demande du 20 janvier 2006. La municipalité n'indique pas d'autre motif à l'appui de sa décision en dehors des explications qui ont été données dans le premier refus de principe du 7 février 2006 selon lesquelles la Société industrielle et commerciale de 3. _____ avait émis un préavis défavorable en faisant remarquer que d'autres commerces du lieu faisaient déjà la vente du même type de marchandises. Ce motif ne saurait en lui-même constituer un motif d'intérêt public dans la mesure où il aurait pour but de protéger une certaine forme d'exploitation commerciale permanente au détriment du commerce itinérant. Pour interdire l'activité commerciale projetée par le recourant, la

municipalité doit rester dans les limites des compétences qui lui sont dévolues par la réglementation communale et déterminer si des motifs de police en particulier des motifs d'ordre public, de tranquillité, de salubrité ou d'hygiène ne permettent pas d'accepter l'installation du camion de vente à l'emplacement projeté. La municipalité bénéficie à cet égard d'un pouvoir d'appréciation et elle doit tenir compte notamment des emplacements qu'elle entend privilégier pour le commerce itinérant dans le territoire communal, de l'affectation des zones, du voisinage et des caractéristiques de l'environnement ainsi que de l'organisation générale de la commune pour le commerce itinérant. Le refus de principe opposé par la municipalité doit ainsi être motivé par un intérêt public explicite, motivé qui indique les raisons pour lesquelles l'emplacement choisi, les horaires ainsi que la fréquence de l'installation du stand de vente heurtent des intérêts publics prépondérants. Il n'est pas douteux que l'art. 99 du règlement de police permet d'interdire un emplacement déterminé sur le territoire communal mais une telle interdiction doit reposer sur une pesée des intérêts prenant en considération l'ensemble des circonstances, la municipalité pouvant encore déterminer les secteurs dans lesquels le type de commerce itinérant pratiqué par le recourant peut s'exercer.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours est partiellement admis. La décision de la municipalité du 28 février 2006 est annulée et le dossier renvoyé à cette autorité afin qu'elle complète l'instruction dans le sens des considérants et statue à nouveau. Bien que le recourant obtienne partiellement gain de cause, le tribunal estime qu'il convient de faire application de l'art. 55 al. 3 LJPA et de compenser les dépens en raison de son comportement; il a en effet placé l'autorité communale devant le fait accompli en installant son stand de vente sans l'autorisation requise par la réglementation communale. Il convient en outre de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat.

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