

# VD\_OMNI GE.2024.0359 vom 4. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2024.0359](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0359)

FR: VD\_OMNI GE.2024.0359 du 4 mars 2025

IT: VD\_OMNI GE.2024.0359 del 4 marzo 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Préfecture du district de l'Ouest lausannois, Police cantonale du commerce, Municipalité de Renens | Recours contre une décision prononçant une interdiction temporaire de vente en détail de tabac d'un mois à l'encontre d'un kiosque, à la suite de deux achats tests de cigarettes par des personnes mineures. Depuis l'introduction des art. 98a et ss LEAE au 1er novembre 2014, les autorités peuvent procéder à des achats tests pour vérifier le respect de l'âge légal de remise notamment du tabac. Le recourant conteste pour l'essentiel la durée de la sanction infligée. Proportionnalité de la sanction confirmée. Pas de violation du principe de la bonne foi en lien avec le fait que la sanction aurait dû (à défaut de recours et de l'effet suspensif qui lui a été associé) être exécutée avant l'entrée en force de la décision. Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

Le recours a été déposé dans les forme et délai légaux auprès de l'autorité compétente, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond (cf. art. 79 al. 1, 92 al. 1, 95 et 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], applicables par renvoi de l'art. 92 de la loi vaudoise sur l'exercice des activités économiques [LEAE; BLV 930.01]).

### E. 2

La décision attaquée sanctionne le recourant pour avoir fautivement vendu à deux reprises des cigarettes à une personne mineure. Le litige porte ainsi sur la conformité au droit de la suspension de l'autorisation de vendre du tabac et des produits assimilés pour une durée d'un mois.

### E. 3

Toute intervention faisant l'objet d'un rapport, doit être signalée dans les meilleurs délais à la préfecture, par l'envoi d'une copie dudit rapport." Enfin, l'art. 66n LEAE, en lien l'interdiction temporaire de vente, indique: " 1 La préfecture peut prononcer une interdiction de vendre en détail des produits du tabac et d'autres produits assimilables pour une durée de dix jours à six mois en cas d'infraction, grave ou réitérée, aux dispositions des législations fédérales, cantonales, et communales en rapport avec la vente en détail de produits du tabac et d'autres produits assimilables ou la lutte contre le tabagisme." b) C'est à la lumière de ces principes fixés dans la loi que doit être appréciée l'argumentation du recourant, qui fait valoir une violation de son droit d'être entendu, une violation du principe de la bonne foi et une violation du principe de la proportionnalité en lien avec l'application de l'art. 66n LEAE précité (consid. 6). La Cour contrôlera cependant en premier lieu l'application du droit dans le temps (consid. 4) et la légalité de la procédure d'achat-test sur la base de laquelle le

recourant a été dénoncé à l'autorité intimée par la PCC (consid. 5).

#### **E. 4**

Selon un principe général de droit intertemporel, les dispositions légales applicables à une contestation sont celles en vigueur au moment où se sont produits les faits juridiquement déterminants pour trancher celle-ci (ATF 146 V 364 consid. 7.1; 140 V 41 consid. 6.3.1). Liée aux principes de sécurité et de prévisibilité du droit (art. 5 al. 1 Cst.), l'interdiction de la rétroactivité des lois résulte du droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), ainsi que de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi (9 Cst.). L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (ATF 147 V 156 consid. 7.2.1), car les personnes concernées ne pouvaient, au moment où ces faits se sont déroulés, connaître les conséquences juridiques découlant de ces faits et se déterminer en connaissance de cause (cf. ATF 144 I 81 consid. 4.2; arrêt TF 2C\_339/2021 du 4 mai 2022 consid. 4.1). Il n'y a pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend réglementer un état de chose qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit; cette rétroactivité (improprement dite) est en principe admise, sous réserve du respect des droits acquis (ATF 148 V 162 consid. 3.2.1; 146 V 364 consid. 7.1; 144 I 81 consid. 4.1). En l'espèce, l'art. 66i LEAE dans sa teneur citée ci-avant a été modifié avec effet au 15 juillet 2024 notamment pour tenir compte des évolutions constatées en lien avec les nouveaux produits du tabac ou ceux assimilables. Ainsi, l'art. 4 LEAE a été modifié pour étendre la nécessité d'obtention d'une autorisation, non plus seulement pour le tabac, mais également pour les produits du tabac (quel que soit le mode de consommation) et pour les produits assimilables (22\_LEG\_253 - Exposé des motifs et projets de loi modifiant la LEAE de décembre 2022 p. 8). Le terme "tabac" a également remplacé par "produits du tabac" dans les art. 66a à 66n, 73 et 98a. La notion de "produits assimilables" a été ajoutée dans ces mêmes articles. Auparavant, l'art. 66i al. 1 let. a LEAE indiquait uniquement: " sont interdites: la remise ou la vente de tabac à une personne mineure ". A cette même date, l'art. 66n LEAE a été modifié. Auparavant, sa teneur était la suivante: " La préfecture peut prononcer une interdiction de vendre en détail du tabac pour une durée de dix jours à six mois en cas d'infraction, grave ou réitérée, aux dispositions des législations fédérales, cantonales, et communales en rapport avec la vente en détail de tabac ou la lutte contre le tabagisme. " Les deux achats-tests, qui se sont déroulés respectivement les \*\*\*\*\* juillet 2023 et \*\*\*\*\* juillet 2024, sont donc intervenus avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. En revanche, la dénonciation à l'autorité intimée et la décision de cette dernière sont postérieures à l'entrée en vigueur des nouvelles. Il sied cependant de constater que les modifications apportées aux textes légaux n'ont pas de portée matérielle sur le cas d'espèce. En effet, elles tendent à compléter les textes légaux pour inclure, outre les produits du tabac, également " d'autres produits assimilables ". Or, en l'espèce, il est incontesté que les infractions ont été commises à deux reprises par la vente d'un paquet de cigarettes; or la vente de cigarettes faisait clairement déjà l'objet d'une interdiction dans la législation en vigueur au moment des faits. Par conséquent, il n'est pas déterminant de savoir si la présente affaire doit être jugée au regard des nouvelles dispositions, applicables au moment de la sanction, ou des anciennes, en vigueur lors de la commission des infractions. En effet, dans leur contenu, et s'agissant de la vente de cigarettes à un mineur, ces dispositions doivent être considérées comme identiques.

#### **E. 4.1**

et les références citées). Il suffit que les parties puissent s'exprimer à l'avance sur les fondements de la décision, notamment sur les faits ainsi que sur les normes juridiques applicables, et faire valoir leur point de vue (ATF 140 I 99 consid. 3.4; 132 II 257 consid. 4.2). En l'espèce l'autorité a informé le recourant notamment de la durée d'une interdiction de vente en lui rappelant la teneur de l'art. 66n LEAE. Elle lui a rappelé qu'il s'agissait d'un cas de récidive. L'autorité n'avait en revanche pas à lui indiquer à l'avance la sanction exacte qu'elle entendait rendre. Le recourant perd en effet de vue que le législateur n'a pas mis en place une procédure de réclamation, mais uniquement un droit d'être entendu avant que la décision ne soit rendue. Or, à suivre le recourant, si l'autorité devait indiquer à l'avance l'entier de la teneur de la décision qu'elle s'apprêtait à rendre, il s'agirait précisément d'une procédure de réclamation. Le grief de violation du droit d'être entendu tombe ainsi à faux dans toutes ses composantes.

## **E. 5**

Depuis l'introduction des art. 98a et ss LEAE au 1<sup>er</sup> novembre 2014, les autorités cantonales et communales peuvent procéder à des achats tests pour vérifier le respect de l'âge légal de remise ou d'accès à une prestation ou un service, notamment pour le tabac (art. 98a al. 1 let. a LEAE). Les résultats des achats tests ne peuvent être utilisés dans des procédures pénales et administratives que si : " a. les adolescents enrôlés et les personnes qui détiennent l'autorité parentale sur ceux-ci ont donné leur accord écrit quant à leur participation aux achats tests; b. les achats tests ont été organisés par les autorités ou une organisation spécialisée reconnue; c. il a été examiné que les adolescents enrôlés conviennent pour l'engagement prévu et qu'ils y ont été suffisamment préparés; d. les adolescents ont rempli leur tâche de manière anonyme et ont été accompagnés par un adulte; e. aucune mesure n'a été prise pour dissimuler l'âge réel des adolescents; f. les achats tests ont été immédiatement protocolés et documentés. " En se fondant sur ces dispositions légales, le Conseil d'Etat vaudois a adopté une directive sur les achats-tests destinés à vérifier le respect de l'âge légal de remise du tabac et de l'alcool (publiée dans la Feuille des avis officiels du 11 février 2022) fixant les dispositions particulières et notamment les modalités des achats-tests. Dite directive renvoie sur ce dernier thème à un guide méthodologique à établir conjointement avec les organisations spécialisées reconnues, telles que définies à l'art. 3 de la directive. La législation vaudoise applicable permet donc aux autorités procéder à des achats-tests portant sur la limite d'âge. La procédure est cependant encadrée strictement notamment par les prescriptions précitées. Or, rien en l'espèce ne permet d'admettre que les prescriptions de la LEAE n'auraient pas été suivies. Le recourant ne le prétend au demeurant pas. Les achats-tests reprochés au recourant sont dûment protocolés et le dossier contient tous les éléments prévus dans la directive et le guide méthodologique. Le recourant soutient cependant n'avoir été averti de l'achat-test seulement après qu'il a eu lieu, de ne pas s'être rendu compte qu'il était en train d'être testé et, surtout, de ne pas pouvoir se défendre correctement faute de savoir exactement quand et pourquoi il a reçu la sanction attaquée. Il invoque une violation de son droit d'être entendu en soutenant que le courrier du 8 octobre 2024 ne comportait aucune annexe et ne l'informait pas de la possibilité de consulter le dossier auprès de l'autorité intimée. Les art. 33 ss LPA-VD concrétisent dans la loi les garanties consacrées à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et à l'art. 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01). En application de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1). A ce titre, elles peuvent notamment présenter des offres de preuve au plus tard jusqu'à la clôture de

l'instruction (art. 34 al. 2 let. d LPA-VD). La garantie du droit de consulter le dossier (et du droit de participer à l'administration de preuves) d'une personne touchée par une décision exige que l'autorité concernée constitue un dossier de manière adéquate. Elle a l'obligation d'intégrer dans le dossier toutes les pièces qui appartiennent à la cause et qui par essence peuvent influencer sur l'issue de la décision. L'obligation d'une tenue adéquate du dossier, principe de procédure développé initialement en matière de procédure pénale, doit être considérée comme une composante de l'art. 29 al. 2 Cst. valable pour toutes les sortes de procédure. Ainsi, le dossier doit être complet et comporter l'ensemble des éléments collectés par l'autorité (ATF 138 V 218 consid. 8.1.2; 130 II 473 consid. 4.1 et les références; arrêt 9C\_545/2023 du 19 décembre 2023 consid. 2.3.2 et les références). En l'espèce, l'autorité intimée confirme avoir tenu à disposition du recourant le dossier de la cause auquel il pouvait en tout temps demander l'accès. Au surplus, le recourant ne prétend pas avoir demandé un tel accès lors de l'ouverture de son droit d'être entendu. Or, rien ne contraint dans ce dispositif légal et constitutionnel une autorité à mentionner spontanément l'existence du droit de consulter le dossier, ni de rendre attentif un recourant à l'existence de ce dossier. Il n'y a ainsi pas de devoir d'information spontané de l'autorité quant à l'existence d'un dossier susceptible d'être consulté (cf. dans ce sens, CDAP GE.2019.0235 du 1<sup>er</sup> octobre 2020 consid. 2c, selon lequel le recourant qui n'avait pas requis l'administration de preuves devant l'autorité précédente ne pouvait valablement se plaindre d'une violation du droit d'être entendu à cet égard). Force est ainsi de constater que l'autorité intimée n'a pas violé le droit d'être entendu du recourant en ne l'informant pas spontanément de l'existence d'un dossier lorsqu'elle lui a précisément ouvert un droit d'être entendu par écrit. Au surplus, c'est de manière téméraire que le recourant expose dans son recours que s'il avait eu accès au dossier et s'il avait eu accès au rapport des achats-tests il aurait "pu notamment exposer des circonstances atténuantes ou des manquements de la Police cantonale du commerce qui auraient pu avoir un impact et influence sur la décision". En effet, non seulement le recourant a pu se déterminer dans le délai qui lui était imparti mais il a effectivement expliqué dans son courrier du 7 novembre 2024 les motifs pour lesquels il prenait la situation au sérieux et qu'il avait désormais mis en place plusieurs mesures de contrôle de l'âge des clients. Il a ainsi pu entièrement exercer ses droits et l'on ne peut que relever que son recours ne présente pas d'autres griefs matériels que ceux qu'il avait déjà évoqués dans la procédure précédente. Il n'y a donc pas de violation du droit d'être entendu à cet égard non plus. Enfin, le recourant indique que la correspondance précitée du 8 octobre 2024 ne mentionnait pas la peine que l'autorité s'apprêtait à lui infliger. Or, si de jurisprudence constante, le droit d'être entendu comporte également le droit de s'exprimer sur tous les points importants avant qu'une décision soit prise (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 IV 99 consid. 3.1; 124 I 49 consid. 3c), ce droit ne porte en principe pas sur la décision projetée. L'autorité n'a donc pas à soumettre par avance aux parties, pour prise de position, le raisonnement qu'elle entend tenir (ATF 145 I 167 consid.

## **E. 6**

Quant au fond, en l'espèce, bien qu'il reconnaisse les faits, le recourant allègue cependant que la peine prononcée est disproportionnée dans son cas, la vente de produits du tabac présentant presque la moitié de son chiffre d'affaires. a) Il convient donc d'examiner si la décision entreprise répond au principe de l'intérêt public. Sous l'angle de l'intérêt public aux restrictions à la liberté économique, sont autorisées les mesures d'ordre public, de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 143 I 388 consid. 2.1; 143 I 403 consid. 5.2 et les références citées). En l'espèce, l'interdiction de

vente de tabac à des mineurs répond à un intérêt public important consistant dans la protection de la santé public d'une manière générale et de celle des enfants en particulier. Le principe de la proportionnalité exige en outre que la mesure en cause soit apte à produire les résultats escomptés (aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (nécessité). Il interdit en outre toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit impliquant une pesée des intérêts en présence; ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 140 I 218 consid. 6.7.1). Sous l'angle de l'aptitude, la mesure en cause est manifestement apte à atteindre le but de protection de la santé, puisqu'elle empêche le recourant de vendre des produits du tabac pendant une durée d'un mois. Sous l'angle de la nécessité, il n'existe pas véritablement d'alternative à la sanction prononcée, étant souligné que le recourant avait fait l'objet d'un avertissement formel et qu'il savait, car cela lui avait été annoncé, qu'il allait faire l'objet d'un nouvel achat-test. S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, le recourant fait valoir que son intérêt privé à vendre des produits du tabac devrait l'emporter sur l'intérêt public en jeu. Il allègue, sans le prouver d'ailleurs, réaliser entre 40 et 50% de son chiffre d'affaires avec la vente de tabac. Il souligne que le mois de décembre est le mois le plus lucratif pour son commerce et que l'interdiction de vente temporaire prononcée précisément sur cette période mettrait en péril tout le commerce. b) En l'espèce, le recourant a cependant reconnu avoir vendu des produits du tabac à un enfant mineur le \*\*\*\*\* juillet 2024, alors même qu'il était sous la menace d'une dénonciation pour des faits similaires survenus une année auparavant. En récidivant dans de telles circonstances, il a démontré qu'un simple avertissement ou une menace de sanction ne suffisaient pas à modifier son comportement. Vu l'infraction commise et ses circonstances, sa faute doit être considérée comme lourde. Pour ce qui est de l'intérêt privé du recourant à continuer à vendre des produits du tabac, qui n'est certes pas négligeable, il faut observer que la période des Fêtes de Noël, selon lui particulièrement profitable, est désormais terminée et que l'effet suspensif lié au dépôt de son recours lui a donc permis d'amoinrir les effets de la sanction. On relève par ailleurs que le recourant connaissait ou devait connaître les conditions strictes de vente de tabac et qu'il avait été averti qu'il devait modifier son comportement, respectivement celui de son personnel de vente pour que la vente à une personne mineure, intervenue la première fois le \*\*\*\*\* juillet 2023, ne se reproduise pas. Quant à sa durée, la sanction apparaît en outre proportionnée. On rappellera à cet égard que le législateur a prévu une fourchette de sanction de 10 à 183 jours (six mois) et que la peine prononcée en l'espèce, d'une durée de 31 jours, se situe dans la fourchette inférieure en représentant moins de 20% de la sanction maximale, alors même que le recourant admet qu'il s'agit bien d'un second cas de vente à une personne mineure. La sévérité de la sanction en cas de vente de tabac aux mineurs répond donc à une volonté clairement exprimée par le législateur de se montrer intransigeant à l'égard des auteurs de cette infraction. Certes, le recourant a présenté des regrets au cours de la présente procédure. Il faut voir cependant qu'il lui revenait d'adapter les contrôles et les procédures de vente lorsqu'en 2023 il avait été averti qu'un achat-test avait abouti à la vente de tabac à une personne mineure. Il s'agissait d'un avertissement formel. Or, le recourant n'indique pas en quoi il aurait pris des mesures pour éviter que ce cas ne se reproduise. Au contraire, il explique la vente par la pression induite par la clientèle des transports publics qui doit prendre un train ou un bus et par la volonté du son personnel de fournir un "service de qualité". Au final, la durée de la sanction, un mois, et le fait qu'elle ne touche que la vente des produits du tabac et pas toutes les autres marchandises vendues dans le kiosque exploité

par le recourant permet d'admettre, tout bien considéré, vu l'intérêt public en jeu et les circonstances particulières du cas d'espèce, que la sanction est proportionnée. On en déduira que l'interdiction temporaire de vente en détail de tabac d'un mois à l'encontre de l'établissement exploité par le recourant respecte pleinement le principe de proportionnalité. Le grief du recourant doit ainsi être rejeté.

#### **E. 7**

a) Le recourant invoque également, pour autant qu'on puisse le suivre, une violation du principe de la bonne foi. Il reproche à l'autorité intimée d'avoir prononcé la décision entreprise qui prévoyait une interdiction temporaire de vente à exécuter dès le 1<sup>er</sup> décembre 2024, le 14 novembre 2024. Il estime que comme la date d'exécution de la sanction avait été fixée avant l'entrée en force de la décision, cela l'a obligé à déposer un recours avant l'échéance du délai de 30 jours. Le recourant explicite son grief en lien avec la composante d'attente ou d'espérance légitime de ce principe. En effet, comme le relève le recourant, à teneur de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 136 I 254 consid. 5.2). Le principe de la bonne foi ne protège cependant le justiciable, qu'à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Il faut pour cela (1) que l'autorité qui a donné les renseignements soit compétente en la matière ou que le justiciable puisse, pour des raisons suffisantes, la considérer comme compétente, (2) que les renseignements fournis par l'autorité se rapportent à une affaire concrète touchant le justiciable, (3) que celui-ci n'ait pas pu se rendre compte facilement de l'inexactitude des renseignements obtenus, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que le contexte juridique à ce moment-là soit toujours le même qu'au moment où les renseignements ont été donnés (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 341 consid. 5.2.1; 141 I 161 consid. 3.1). b) Or, en l'espèce, il est difficile de comprendre quel comportement de l'autorité administrative et en quoi ce comportement aurait été arbitraire ou contraire au principe de la bonne foi. En effet, contrairement à ce que soutient le recourant, l'effet suspensif à un recours n'avait pas à être requis. L'art. 92 LEAE renvoie à la LPA-VD s'agissant de la voie de recours contre les décisions prises en application de cette loi. L'art. 80 al. 1 LPA-VD prévoit en outre que le recours administratif a effet suspensif. En outre, l'autorité intimée n'avait en l'espèce pas retiré préventivement l'effet suspensif à un recours éventuel. Certes, l'autorité intimée aurait dû attendre l'entrée en force de sa décision pour l'exécuter. Elle n'avait cependant pas à fixer la date d'exécution en fonction de cette entrée en force. Il s'ensuit que le recourant disposait effectivement d'un délai de recours entier pour déposer son recours. Il n'y a pas d'autre attente ou espérance légitime qui serait susceptible d'être protégée en l'espèce. Il n'y a pas à cet égard de violation du principe de la bonne foi.

#### **E. 8**

En définitive, le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Compte tenu du fait que l'effet suspensif a été restitué provisoirement au recours, il appartiendra à l'autorité intimée de fixer de nouvelles dates pour l'exécution de sa décision. Les frais de justice sont mis à la charge du recourant, qui succombe et n'a donc pas

droit à des dépens (cf. art. 49 al. 1 et 55 al. 1 LPA-VD a contrario , ).

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