

VS_GERICHTE A1 25 37 vom 4. November 2025

VS Kantonsgericht, 2025-11-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_25_37

FR: VS_GERICHTE A1 25 37 du 4 novembre 2025

IT: VS_GERICHTE A1 25 37 del 4 novembre 2025

Erwägungen

E. 1.1

La décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_433/2023 du 13 mai 2024 consid. 3.2 ; RVJ 2021 p. 3 consid. 3.1). La contestation ne peut ainsi excéder les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (BOVAY, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 555). Corollaire de cette règle, un recours formé à l'encontre d'un prononcé d'irrecevabilité n'est recevable que dans la mesure où il s'en prend à la non-entrée en matière opposée par l'autorité précédente, à l'exclusion de tout autre aspect de l'affaire. Ainsi, la partie recourante ne peut en principe conclure qu'à l'annulation de la décision d'irrecevabilité et au renvoi de la cause à l'autorité pour qu'elle entre en matière sur le recours et statue sur le fond ; les conclusions sur le fond ne sont pas recevables (ATF 143 I 344 consid.

- 5 -

E. 1.2

Le recourant, qui a vu la recevabilité de son recours déniée par le Conseil d'Etat, est spécialement touché et possède un intérêt digne de protection à faire contrôler la légalité de ce prononcé (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a, 44 al. 1 let. a LPJA). Toutefois, compte tenu des considérations émises supra, toutes les conclusions et tous les griefs formulés par le recourant portant sur le fond de la cause, à savoir sur la légalité et le bien-fondé de l'exclusion définitive du marché, sont en principe irrecevables, car ils excèdent l'objet du litige. En définitive, seule est recevable la conclusion tendant au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision, par laquelle le recourant demande implicitement l'annulation de la décision attaquée. Sous cette réserve, il convient d'entrer en matière, le recours étant recevable au surplus (art. 80 al. 1 let. b et c, 46 et 48 LPJA). 2. Le recourant sollicite tout d'abord l'administration de plusieurs moyens de preuve, faisant ainsi usage d'un droit que la jurisprudence a déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 et les réf. cit.) et qui est prévu par la législation cantonale (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Il convient cependant de rappeler que l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 147 IV 534 consid. 2.5.1, 146 IV 218 consid. 3.1.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_182/2024 du 18 juillet 2024 consid. 6.1), ce qui est le cas en l'espèce. En effet, tant la production par l'Association des procès-verbaux d'adoption des diverses versions du règlement du marché que l'interrogatoire du recourant ainsi que l'audition de sa compagnie visent à démontrer l'irrégularité de la décision d'exclusion

définitive du marché, soit une question qui excède l'objet du litige céans. Dénués de pertinence, ces moyens ne seront pas administrés. 3. Aux termes de la décision attaquée, le Conseil d'Etat a refusé d'entrer en matière sur le recours du 3 janvier 2025 au motif qu'il concernait un litige relevant exclusivement du droit privé, ce que le recourant conteste. Il convient donc d'examiner si c'est à bon droit que l'autorité précédente a qualifié de droit privé la relation nouée entre l'Association et les commerçants qui louent un emplacement dans l'enceinte du marché et si elle pouvait refuser d'entrer en matière sur le recours pour cette raison.

- 6 - 3.1 L'attribution d'une norme ou d'une relation juridique au droit public ou au droit privé se fait en fonction d'une pluralité de critères, qui sont utilisés ensemble, aucun d'entre eux n'étant suffisamment satisfaisant pour être déterminant et l'emporter a priori sur les autres. Il convient plutôt d'examiner dans chaque cas particulier quel critère de délimitation est le mieux adapté aux circonstances concrètes. Cela tient ainsi compte du fait que la distinction entre droit privé et droit public revêt des fonctions très différentes qui ne peuvent pas être appréhendées par un seul critère théorique de distinction (très complet sur la question, ATF 138 II 134 consid. 4.1 ; voir aussi ATF 149 I 25 consid. 4.4.4 et 149 II 225 consid. 5.5). Le critère de la subordination, ou de l'exercice de la puissance publique, implique de considérer de droit public les normes qui donnent à une partie – l'Etat, ses organes ou ses délégués – une position prééminente, notamment la possibilité d'imposer unilatéralement des obligations. Le critère des intérêts distingue entre l'intérêt public, que poursuit le droit public, et les intérêts particuliers, que sauvegarde le droit privé. Le critère des sujets fait considérer de droit public le rapport où la collectivité intervient en tant que détentrice de la puissance publique. Le critère fonctionnel permet de rattacher au droit public les règles et rapports juridiques tendant directement à l'accomplissement de tâches publiques (TANQUEREL/BERNARD, Manuel de droit administratif, 3e éd. 2025, no 378, p. 137). Par tâche publique, on entend une activité d'intérêt public dont la Constitution ou la loi attribue l'exercice à l'Etat (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2e éd. 2025, no 754, p. 310). Le critère de la sanction rattache une norme au droit public ou au droit privé en fonction du type de sanction, de droit public (p. ex. retrait d'une autorisation) ou de droit privé (p. ex. nullité d'un acte), qui résulte de sa violation (TANQUEREL/BERNARD, op. cit., no 378, p. 137). 3.2 Le domaine public au sens strict se compose de l'ensemble des biens qui peuvent être utilisés librement par tout un chacun (ATF 145 II 303 consid. 6.1.1 et 138 I 274 consid. 2.3.2). Selon l'art. 664 al. 1 CC, les biens du domaine public sont soumis à la haute police de l'Etat sur le territoire duquel ils se trouvent. Par conséquent, les cantons ou les communes peuvent réglementer l'usage qui en est fait par les particuliers. Ainsi, ils sont en principe libres de décider par qui et à quelles conditions le domaine public peut être utilisé (cf. ATF 132 I 97 consid. 2.2). A cet égard, les droits fondamentaux ne confèrent pas un droit à l'utilisation sans limite du domaine public ou des biens publics pour des activités privées (cf. ATF 142 I 99 consid. 2.4.2). La jurisprudence a certes déduit de la liberté économique un droit à l'usage accru du domaine public, mais celui-ci est qualifié de conditionnel (ATF 142 I 99 consid. 2.4.2 ; 132 I 97 consid. 2.2), à savoir

- 7 - que l'autorité peut, en l'octroyant, le soumettre à condition (arrêt du Tribunal fédéral 2C_12/2023 du 17 août 2023 consid. 5.1.2). En outre, la gestion du domaine public constitue un monopole de fait et, partant, une tâche de l'Etat (cf. TANQUEREL, Les instruments de mise à disposition du domaine public, in Le domaine public – Pratique du

droit administratif, 2004, p. 122 ; DÉFAGO GAUDIN, Quelle autonomie pour l'Etat, in RDS 2018 II 239, p. 262 s. et 267). Ainsi, lorsqu'elle gère son domaine public, une collectivité accomplit au premier chef une tâche d'administration publique, quand bien même elle est amenée, dans l'accomplissement de cette tâche, à exercer des facultés découlant d'un droit de propriété (ATF 96 I 466 consid. 2c ; ACDP A1 24 236 du 29 avril 2025 consid. 4.2). Sauf exceptions non réalisées en l'espèce, la réglementation de l'usage du domaine public est de la compétence des cantons. La définition des différents types d'usage relève donc du droit cantonal (cf. ATF 135 I 302 consid. 3.1). On distingue en principe trois types d'usages du domaine public : l'usage commun, l'usage accru et l'usage privatif (TANQUEREL/BERNARD, op. cit., no 205, p. 73 ; voir aussi ACDP A1 24 245 du 3 octobre 2025 consid. 2.2). Par usage accru du domaine public, on entend un usage qui ne correspond plus à la destination du domaine public en cause ou qui, par son intensité, n'est plus compatible avec une utilisation généralisée par un nombre indéterminé de personnes. Dans la deuxième hypothèse, l'usage accru entrave de façon significative l'usage commun du domaine public que d'autres personnes souhaiteraient exercer (ATF 135 I 302 consid. 3.2 ; ACDP A1 24 245 précité consid. 2.2 ; TANQUEREL/BERNARD, op. cit., no 210, p. 74). La jurisprudence a notamment qualifié l'installation d'un stand dans une foire d'usage accru (ATF 132 I 97). Il en va de même de la mise à disposition d'un emplacement dans un marché périodique (cf. DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., no 2004, p. 872). L'usage accru peut être soumis à autorisation pour protéger les intérêts publics qui sont susceptibles d'être affectés par cet usage – en matière d'environnement, d'esthétique ou de sécurité par exemple – et pour assurer l'utilisation harmonieuse et paisible du domaine public par toutes les personnes qui souhaitent le faire conformément à sa destination, le cas échéant en fixant des priorités (TANQUEREL/BERNARD, op. cit., no 212, p. 74 ; voir aussi ACDP A1 24 245 du 3 octobre 2025 consid. 2.2). Il peut également faire l'objet d'une taxe d'utilisation, laquelle doit respecter le principe d'équivalence (TANQUEREL/BERNARD, op. cit., no 216, p. 76).

- 8 - 3.3 En droit cantonal valaisan, l'usage accru du domaine public à des fins commerciales est soumis à autorisation (art. 138 al. 2 et 139 al. 1 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 [LR] ; art. 3 de la loi sur la police du commerce du 8 février 2007 [LPC]). En particulier, l'organisation de marchés, comptoirs, expositions et manifestations similaires est soumise à autorisation de l'autorité communale (art. 6 al. 2 LPC) et à un émolument arrêté conformément aux dispositions de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (art. 18 al. 2 LPC) et encaissé par l'autorité compétente (art. 21 al. 1 LPC). L'autorité compétente est le Conseil municipal pour l'utilisation du domaine public communal (art. 22 al. 2 LPC et 141 al. 1 let. b LR), lequel peut faire appel aux organes de police cantonaux et/ou municipaux pour contrôler et assurer l'application de la loi sur la police du commerce ainsi que de ses dispositions d'exécution (cf. art. 27 al. 1 LPC). Au niveau communal, il est également prévu que l'étalage de marchandises devant les magasins ou sur les places de foire ou marché est soumis à l'octroi d'une autorisation et subordonné au prélèvement d'une taxe (art. 1, 3, 4 et 9 du règlement communal sur la location et l'utilisation du domaine public du 12 juin 2012, homologué par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2012 [ci-après : RcLUDP]). Il ressort également des dispositions communales que la compétence pour octroyer une telle autorisation et percevoir les taxes d'utilisation du domaine public appartient en principe au Conseil municipal (art. 1 ch. 2 et 9 RcLUPD ; art. 2, 21 et 32 du règlement communal de police du 27 juin 1996, homologué par le Conseil d'Etat le 5 novembre 1997 [RcPol]). 3.4 La

délégation de tâches administratives désigne toute situation dans laquelle l'Etat confie, par une loi ou une décision administrative – parfois complétées par un contrat permettant de régler les détails d'exécution – l'exécution d'une tâche publique à une personne de droit privé (arrêt du Tribunal fédéral 2P.96/2000 du 8 juin 2001 consid. 4c/aa et les réf. cit. ; DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., no 77, p. 38). La délégation de tâches publiques à un organisme extérieur à l'administration peut implicitement comprendre le pouvoir décisionnel nécessaire à leur accomplissement, pour autant qu'une loi spéciale ne l'exclue pas et que l'exercice d'un tel pouvoir de décision soit indispensable à l'organisme concerné pour réaliser lesdites tâches (ATF 144 II 376 consid. 7.1). Aux termes de l'art. 107 de la loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo), les communes délèguent librement les tâches pour l'accomplissement desquelles elles sont autonomes. La délégation peut être faite à une autre commune, à une association de communes ou à des tiers (art. 107 al. 3 LCo). Les communes peuvent également

- 9 - collaborer avec d'autres communes, des associations de communes ou des tiers, dans l'accomplissement de leurs tâches (cf. art. 108 LCo). Cette collaboration peut revêtir plusieurs formes, notamment celle d'une convention ou un contrat passé avec une autre commune, avec une association de communes de droit public ou de droit privé ou avec des tiers (art. 108 al. 2 let. a LCo). Dans ce cas, la commune assume la surveillance des organismes de collaboration (cf. art. 109 LCo). 3.5 En l'espèce, il n'est pas contesté que l'Association est une personne morale de droit privé au sens des art. 60 ss CC (cf. art. 1 des statuts du 5 mars 2013 de l'Association ; ci-après : les statuts). Elle a pour but l'organisation d'un marché hebdomadaire de qualité en C _____ mettant prioritairement en valeur les produits du terroir ainsi que l'artisanat local (art. 2 des statuts). En tant que personne morale de droit privé, l'Association ne pourrait prendre des décisions administratives au sens de l'art. 5 LPJA et auxquelles s'applique donc la LPJA que si elle était investie d'un pouvoir de décision par le droit fédéral ou cantonal ou si elle dépendait des autorités communales. Il convient dès lors d'examiner si l'Association jouit d'une délégation de compétences lui permettant de prendre de telles décisions. Selon la Convention pour le marché D _____ pour les années 2022 – 2024 passée entre la commune et l'Association (ci-après : la Convention), dont le but est de régler les modalités de la collaboration entre les parties (cf. préambule et art. 1 de la Convention), la commune a confié à l'Association l'organisation, la gestion et la surveillance de cette manifestation (cf. préambule et art. 5 de la Convention). Elle a, à cette fin, délivré à l'Association une autorisation provisoire d'utilisation accrue du domaine public (cf. préambule et art. 7 de la Convention qui prévoit que « la Ville concède à l'Association une autorisation d'usage accru du domaine public aux fins d'organiser C _____ le marché D _____ »). Elle participe également au financement de l'activité de l'Association par le biais d'une aide financière (cf. préambule de la Convention). La commune encaisse en revanche directement la taxe d'utilisation du domaine public pour chaque marchand (cf. art. 5 de la Convention qui mentionne que « La Ville délègue à l'Association la tâche d'assurer l'organisation, la gestion et la surveillance du marché, étant rappelé que conformément à l'article 18 du règlement du [marché], la Ville encaisse directement la taxe d'utilisation du domaine public pour chaque marchand »). Toujours selon la convention, cette « délégation » de l'organisation du marché inclut le « pouvoir d'autoriser les marchands et commerçants à faire un usage accru du domaine public » (cf. art. 6 de la Convention). Ce faisant, la commune a donc bien entendu délégué une partie circonscrite de son pouvoir de gestion sur le domaine public à l'association.

- 10 - Forte de l'autorisation précitée, l'Association donne l'occasion à des sociétés et commerçants locaux ou de l'extérieur de participer au marché. Elle met, en effet, à leur disposition une infrastructure et un emplacement dans le cadre de la manifestation, en contrepartie du paiement d'une taxe d'utilisation du domaine public en main de la commune (art. 5 de la Convention et 18 du règlement du marché). Or, cette taxe « représente la contrepartie de l'utilisation d'une infrastructure publique lorsque le rapport d'utilisation est régi par le droit public » (ZEN-RUFFINEN, Droit administratif et procédure administrative, Vol. I, 2025, no 1879). Dans la mesure où il ressort tant des dispositions cantonales que communales que le Conseil municipal est l'autorité compétente pour décider de l'octroi d'une autorisation d'utilisation accrue du domaine public et percevoir la taxe qui s'y rapporte (cf. consid. 3.3 supra), le Conseil municipal a agi en tant que détenteur de la puissance publique. La relation qu'il a ainsi établie avec l'Association est donc une relation de droit public. En prévoyant la perception d'une taxe d'utilisation du domaine public auprès des marchands, la collectivité publique a, par ailleurs, également créé un lien avec ces derniers. En d'autres termes, l'intervention de l'Association a pour effet de nouer une relation entre les marchands et elle-même, d'une part, mais aussi entre les marchands et la commune, d'autre part. Cela démontre que l'Association intervient en quelque sorte comme auxiliaire de la commune s'agissant de l'attribution des usages accrus du domaine public aux commerçants, et non pas en son nom propre et pour son propre compte. La gestion du domaine public constituant une tâche publique (cf. consid. 3.2 supra), il y a bien eu délégation de tâche publique. A cet égard, TANQUEREL est d'ailleurs d'avis que « même lorsque la loi ne prévoit pas une délégation formelle de compétence, permettre à un particulier, à travers une large autorisation d'utilisation du domaine public, de gérer celui-ci vis-à-vis de tiers en leur allouant des emplacements sur ledit domaine moyennant finance, revient bien à déléguer à ce particulier l'exercice de prérogatives régies par le droit public [...]. Dès lors, les voies de recours seront ouvertes parce que les actes du destinataire de l'autorisation générale, en tant qu'ils sont régis par le droit public, seront considérés comme des décisions administratives » (TANQUEREL, Les instruments de mise à disposition du domaine public, in Le domaine public - Journée de droit administratif 2002, 2004, pp. 137 s.). MOOR est du même avis lorsque, évoquant la position du concessionnaire général, il constate que la pratique consistant, en matière de foires notamment, à délivrer une autorisation générale à une seule personne, à charge pour elle d'octroyer les droits

- 11 - d'usages concrets aux différents usagers, pose des problèmes pratiques, il conclut : « Mais le régime correct est évidemment – s'agissant d'un usage du domaine public – celui de la délégation de puissance publique, permettant au concessionnaire d'octroyer des “ sous-concessions ”, le régime du droit public ouvrant dès lors une voie de recours contre les décisions de refus qu'il prendrait » (MOOR, Droit administratif, Vol. III, 2e éd., 2018, p. 720). 3.6 En définitive, il convient de retenir qu'il y a bien eu une délégation de tâche publique concernant la gestion du domaine public dans le cadre de l'organisation du marché et que la décision du 4 décembre 2024 prise par l'Association dans ce contexte était donc bien une décision administrative susceptible de recours. Partant, le grief est admis.

E. 4

; arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2024 du 5 mars 2025 consid. 1 ; ACDP A1 24 222 du 30 juillet 2025 consid. 5.1).

E. 4.1

Attendu ce qui précède, le recours doit être admis dans la mesure où il est recevable. La décision du Conseil d'Etat du 3 février 2025 est annulée et la cause est renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision au sens du considérant 3.6 supra (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

E. 4.2

Vu l'issue du litige, il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 1 a contrario et al. 4 LPJA).

E. 4.3

Le recourant obtient gain de cause. Toutefois, il n'était pas assisté par un mandataire professionnel et il n'a pas allégué et encore moins démontré l'existence de circonstances particulières justifiant un dédommagement pour une perte de temps ou de gain (art. 4 al. 2 LTar et 91 al. 1 LPJA a contrario).

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