



Message 2016-DSJ-103

23 août 2016

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les établissements publics

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics (LEPu) (RSF 952.1). Ce message explique l'origine et la nécessité de la révision. Il en décrit la teneur générale, puis apporte un commentaire à l'endroit de chaque disposition modifiée.

1. Origine et nécessité du projet

La loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (RS 943.1) et son ordonnance d'exécution du 4 septembre 2002 (RS 943.11), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003, soumettent à autorisation toute personne qui, à titre lucratif, prend commande de marchandises auprès des consommateurs et des consommatrices ou leur en vend, que ce soit par une activité itinérante, par la sollicitation spontanée de particuliers à domicile ou par un déballage de durée limitée en plein air, dans un local ou à partir d'un véhicule.

Cette législation énumère toutefois un certain nombre d'activités bénéficiant d'une exception au régime général de l'autorisation, dont la vente temporaire de denrées alimentaires destinées à la consommation immédiate en dehors de locaux commerciaux permanents. Elle réserve néanmoins les législations cantonales sur les établissements publics. Durant de nombreuses années, de telles pratiques ne se sont pas suffisamment développées dans notre canton pour justifier leur soumission à un cadre légal cantonal spécifique, hormis les règles déjà existantes en matière d'utilisation du domaine public ou d'horaire d'exploitation et hormis les règles communales relatives à l'organisation des foires et des marchés s'inscrivant dans un contexte particulier. L'essor récent de cuisines ambulantes installées dans des roulottes ou des camionnettes, plus connues sous l'appellation «Food-Trucks», impose désormais une révision de ce point de vue et l'introduction dans la législation sur les établissements publics de nouvelles dispositions destinées à assortir cette offre culinaire d'un certain nombre de contraintes. Cette option est au surplus de nature à garantir une égalité de traitement avec toutes les autres activités de restauration soumises à la délivrance préalable d'une patente.

2. Nouveautés

En droit actuel, l'activité consistant à exploiter un établissement public disposant d'un ou de plusieurs espaces de consommation est prioritairement soumise à l'obtention d'une patente (art. 2 al. 1 let. a LEPu). Lorsqu'une telle patente est accordée, la personne physique qui en est titulaire est logiquement aussi autorisée à vendre ses produits à emporter. Pour répondre à l'évolution constatée dans cette branche économique, des formes de patentes accessoires sont venues compléter peu à peu les types d'autorisation conçus à l'origine sur la base de l'offre classique proposée dans le domaine de la restauration.

Ce fut par exemple le cas de la patente G introduite en 1997 en lien avec le phénomène des fast-foods, commerces aménagés dans des locaux permanents de taille modeste, axés prioritairement sur la vente à emporter de produits prêts à une consommation immédiate mais désireux de proposer accessoirement à leur clientèle un espace intérieur pour boire et manger. Depuis cette époque, ces commerces n'ont eu de cesse de se répandre dans les centres et sur les lieux de passage. Ils sont soumis à un régime de patente spécifique relevant de la législation sur les établissements publics, dans la mesure où ils s'apparentent au monde de la restauration.

Ce fut également le cas en 2005, lorsqu'entra en vigueur la nouvelle patente T de traiteur visant un marché en pleine expansion. Là encore, il n'aurait pu être question d'imposer sans autre réflexion aux personnes concernées le respect des exigences assortissant les patentes ordinaires. Il eût été tout aussi injustifié de renoncer à toute forme de contrainte, au motif qu'un service traiteur ne peut être rattaché à un espace défini de consommation. La préparation, la livraison et le service de mets à domicile ou dans d'autres locaux désignés par la commande ont ainsi été soumis à des conditions adaptées, incluant des aspects de sécurité alimentaire et de formation.

Avec un objectif comparable, au vu de la prolifération d'installations mobiles à partir desquelles des commerçants et des commerçantes proposent à la population de notre canton des mets cuisinés ou à tout le moins transformés au moment de la vente, le projet propose d'adapter une fois de plus le prescrit légal à cette nouvelle offre de restauration. Comme dans les situations précédentes, il n'est pas possible d'assujettir sans autre le concept de cuisine ambulante à un type de patente

existante. Il se justifie par conséquent de concevoir une patente supplémentaire, appelée patente V, qui tient compte des particularités de cette activité commerciale, sans trahir les buts de bien-être et d'ordre publics poursuivis dès le départ par le législateur et sans porter atteinte à la cohérence du système en place.

3. Procédure de consultation

L'accueil réservé au projet par les institutions et les organisations consultées s'est avéré unanimement favorable. Les dispositions proposées, qualifiées de simples et de pragmatiques, ont été jugées globalement aptes à répondre au souci d'égalité de traitement avec les autres fournisseurs de denrées alimentaires.

La Conférence des préfets a toutefois exprimé le vœu qu'une meilleure coordination soit garantie entre la procédure mise en place pour la nouvelle patente V et les procédures existantes pour les manifestations temporaires (patente K) et les permis de construire. L'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments a relevé pour sa part que l'analyse des risques sous l'angle de la sécurité incendie et les éventuelles conditions à imposer aux responsables d'une installation mobile étaient tributaires de son emplacement précis. Dans ce sens, une appréciation individualisée devrait être confiée à l'autorité communale. Le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires a demandé à son tour que des conditions différentes puissent être imposées aux cuisines ambulantes prenant part à une manifestation temporaire. Il a proposé en outre d'étendre le champ d'application de la loi sur les établissements publics à toutes les formes de commerce remettant à la clientèle des denrées alimentaires cuisinées ou transformées sur place.

Ces remarques ont été largement prises en compte dans le projet ou font à tout le moins l'objet d'un commentaire sous le point suivant, en lien avec les dispositions concernées.

4. Commentaire des dispositions

Art. 2 al. 1 let. a^{ter} (nouvelle)

La liste des activités soumises à la législation sur les établissements publics est complétée avec l'objectif d'y inclure une forme particulière de vente à emporter de mets en vue d'une consommation immédiate, soit celle impliquant leur élaboration ou leur finition en présence de la clientèle dans une installation appelée à se déplacer au gré des opportunités commerciales de son exploitant ou de son exploitante. L'activité en question s'apparente en effet à d'autres offres de restauration relevant déjà d'un régime d'autorisation et impliquant le respect d'un certain nombre de conditions visant globalement à garantir l'ordre et le bien-être publics.

Art. 3 al. 1 let. e

Jusqu'ici, toutes les situations dans lesquelles la vente de mets et de boissons était proposée exclusivement à emporter étaient exclues du champ d'application de la loi. La mise à disposition du public d'un espace de consommation, aussi modeste fût-il, ou une activité de traiteur impliquant un service de livraison ou de service dans un autre lieu de consommation étaient ainsi des critères déterminants.

Il convient de nuancer ce principe et de l'adapter au but poursuivi par le projet. A l'avenir, lorsque la vente est proposée à partir d'une installation mobile, seuls les produits alimentaires finis comme les articles de boulangeries ou les glaces présentées en bacs réfrigérés échapperont à la loi.

Les commerces fixes et permanents sans espace de consommation doivent pour leur part, comme le stipule l'article premier de la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (RSF 940.1), être déclarés auprès de l'autorité communale et doivent se conformer à la législation spéciale relative notamment aux denrées alimentaires.

La vente de denrées alimentaires à partir d'un stand de marché continuera quant à elle et conformément à une pratique bien établie à relever de la réglementation communale régissant le déroulement des foires et marchés traditionnels.

Art. 14 phr. intr. et rubrique V (nouvelle)

La modification de cette disposition consiste à mettre à jour la liste des patentes à la suite de la création d'un nouveau type d'autorisation (patente V) destinée à régir l'activité des cuisines ambulantes.

Art. 21 al. 2

La patente G a été introduite en son temps pour couvrir l'exploitation d'un espace de consommation intérieur restreint dans un commerce d'alimentation permanent proposant principalement ses prestations à emporter. La précision contenue à l'alinéa 2 de cette disposition remonte à 2006. A cette époque, le commerce itinérant axé sur la vente de mets cuisinés était peu développé. Pour les quelques commerces spécialisés dans ce concept, il avait été jugé opportun de préciser qu'ils n'étaient pas soumis à la patente G, laquelle ne pouvait porter que sur des installations fixes. Dès lors qu'une patente spécifique concerne désormais clairement la cuisine ambulante, cette précision doit être supprimée par souci de clarté.

Art. 24c (nouveau)

Cette nouvelle disposition est le cœur du projet. Elle dessine en effet les contours de la patente V applicable à des situations

ciblées répondant aux trois caractéristiques cumulatives suivantes:

- > une offre de mets cuisinés ou transformés sur place;
- > un commerce exercé à partir d'une installation mobile;
- > une vente à emporter sans espace de consommation aménagé pour le public.

Dans ce contexte, il peut être admis que cette prestation soit accompagnée d'une offre de boissons non alcoolisées. Toute vente d'alcool est en revanche exclue, conformément à l'article 25 al. 2 de la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (LCom), (RSF 940.1), qui n'autorise le commerce d'alcool que dans des locaux permanents.

De la même manière que la personne désignée comme responsable d'un établissement public avec restauration a la possibilité, sans avoir à requérir d'autorisation supplémentaire, de compléter ses activités par un service traiteur, il convient par ailleurs d'autoriser l'exploitant ou l'exploitante d'une cuisine ambulante à faire la livraison ou à assurer le service externe de ses produits, pour autant que son installation soit adaptée à cette prestation sous l'angle de la sécurité alimentaire.

Enfin, les conditions d'exploitation ordinaires d'une cuisine ambulante devront être adaptées dans le cas où le titulaire d'une patente V aurait l'opportunité d'exercer son activité dans le cadre d'une manifestation temporaire couverte par une patente K. Cette adaptation concernera notamment les horaires, la gestion des déchets et la possibilité pour le public de consommer sur place.

Art. 25 al. 2 et 3

Les modifications de cette disposition tiennent compte du fait qu'une patente n'est plus exclusivement liée à des locaux déterminés ou à un lieu précis. Elle est susceptible en effet de couvrir une exploitation itinérante. Lorsque la personne responsable doit, pour les besoins de son activité, adjoindre au véhicule ou à la remorque des installations fixes destinées au stockage ou à la production, ces dernières feront partie intégrante du descriptif autorisé.

Dans tous les cas de figure et comme ce fut le cas jusqu'ici, aucune patente ne pourra être accordée à la personne locale qui n'aura pas obtenu au préalable le consentement écrit du propriétaire ou de la propriétaire des locaux, du véhicule ou de la remorque utilisés.

Art. 30 al. 1 let. b

Cette modification n'appelle pas de commentaire particulier. La durée de validité prévue pour la patente V correspond à celle de toutes les patentes revêtant un caractère accessoire

ou ne couvrant pas les activités ordinaires d'un hôtel, d'un café-restaurant ou d'une discothèque.

Art. 31 al. 3

Dans le souci du respect de l'égalité de traitement et par analogie avec la patente destinée aux commerces permanents de type fast food (patente G) ou avec la patente de traiteur (patente T), le projet propose de soumettre le titulaire ou la titulaire d'une patente V de cuisine ambulante à une condition professionnelle. Il ne s'agit toutefois pas de lui imposer une formation en tous points identique à celle d'un cafetier-restaurateur. Il s'agit en revanche d'évaluer les risques potentiels que l'ignorance de certaines législations pourrait engendrer, en particulier en matière de sécurité et de santé publique, et de concevoir un cours au caractère contraignant adapté à l'activité visée. Le détail de ce cours est déterminé par le règlement. Comme pour les autres autorisations, les personnes pourront, en fonction de leur acquis, prétendre à des dispenses.

Intitulé de la section III

L'adaptation de cet intitulé tient compte du fait qu'une patente peut également concerner des installations mobiles, conformément au nouveau champ d'application de la loi.

Art. 36 al. 2 (nouveau)

Comme dans le cas d'un établissement public exploité dans des locaux permanents, les installations d'une cuisine ambulante et les éventuels locaux la complétant doivent impérativement répondre à des exigences techniques destinées à garantir leur conformité. Le complément apporté à cette disposition va dans ce sens. Il rappelle également que la cuisine ambulante ne peut être installée que sur un emplacement pour lequel son exploitant ou son exploitante a préalablement reçu l'aval des propriétaires du lieu. A l'instar de la pratique mise en place récemment en Ville de Fribourg pour les food-trucks et de celle qui prévaut depuis plusieurs années pour les terrasses d'établissement public, lesdits propriétaires sont en droit d'imposer des contraintes liées à l'usage de leur territoire.

Sous l'angle de la sécurité incendie, la législation spéciale sur la police du feu et la prévention n'attribue aucune compétence particulière à l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments lui permettant de préavisier les demandes de patente V destinées à une cuisine ambulante qui, par essence, est appelée à stationner successivement sur des emplacements à l'environnement varié (matières inflammables ou dangereuses à proximité, ouvertures souterraines, sources d'énergie multiples, etc...). Une telle compétence revient en revanche à la commune qui devra examiner chaque demande d'installation en tenant compte des particularités locales,

que ce soit sur fond public ou privé, et délivrer une autorisation de conformité.

Art. 42 al. 2 let. a

Conformément à l'article 41 al. 1, toute patente est soumise à une taxe d'exploitation. La patente V n'échappe pas à ce principe. Il se justifie dès lors de l'insérer dans le barème applicable à une grande partie des patentes existantes, tout en rappelant que le chiffre d'affaires réalisé par l'activité constitue l'élément essentiel dans le calcul du montant perçu.

Art. 46 al. 9 (nouveau)

Cette disposition fixe les horaires d'exploitation de base des établissements publics. Ces horaires peuvent varier en fonction du type de patente délivré. Il est en outre des patentes pour lesquelles la loi renonce à imposer un horaire au vu du caractère particulier de l'activité. Il en va ainsi de la patente de traiteur, dans la mesure où elle concerne des prestations proposées directement chez le client ou la cliente ou dans un espace privé désigné par ses soins. Il en va de même des espaces accessoires de consommation exploités dans un commerce d'alimentation, dans la mesure où l'activité de vente à emporter du magasin est déterminante et où cette dernière relève de la législation sur l'exercice du commerce et des réglementations communales complémentaires en matière d'heures d'ouverture des commerces. Un raisonnement semblable doit être tenu pour la vente itinérante de mets à partir d'un véhicule nouvellement soumise à la patente V. Nombre de ces installations font usage du domaine public et leurs exploitants ou leurs exploitantes y pratiquent une forme de vente à emporter. Il est ainsi logique que les autorités communales soient, à l'instar du régime applicable aux autres commerces, chargées de déterminer l'horaire d'ouverture dans le respect des règles qui régissent le commerce de détail. Pour tenir compte toutefois de l'activité somme toute ciblée des cuisines ambulantes aux heures traditionnelles des repas de midi et du soir, il convient d'attribuer aux communes la compétence exceptionnelle d'autoriser ces dernières à étendre, le cas échéant, leurs activités jusqu'à 22 heures. Cet horaire serait ainsi susceptible de répondre aux attentes de la clientèle, en particulier durant la belle saison.

5. Conséquences financières et en personnel

Le projet n'a pas d'incidence financière majeure. Tout au plus, la délivrance d'un certain nombre de patentes V engendrerait-elle une légère augmentation du produit annuel des taxes prélevées auprès de l'ensemble des titulaires de patente.

Le projet n'a aucune conséquence sur le personnel. Les tâches résultant du traitement de ces nouveaux dossiers seront englobées dans le cahier des charges des personnes déjà

actives au sein du Service de la police du commerce et des autres organes cantonaux impliqués dans la procédure mise en place.

6. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et référendum

6.1. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et sur le développement durable

Le projet n'a pas de répercussions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a aucun effet sur le développement durable.

6.2. Conformité au droit supérieur

Le projet ne pose pas de problème de compatibilité avec la Constitution cantonale et la Constitution fédérale, ni avec le droit européen.

6.3. Soumission au référendum

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.
