

**Rapport explicatif
accompagnant le projet de révision
de la loi et du règlement sur les établissements publics**

Le présent rapport est structuré de la manière suivante :

- 1. Origine et nécessité du projet**
- 2. Nouveautés**
- 3. Commentaire des dispositions**
 - 3.1 Loi sur les établissements publics*
 - 3.2 Règlement sur les établissements publics*
- 4. Conséquences financières et en personnel**
- 5. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et référendum**
 - 5.1 Influence sur la répartition des tâches Etat-communes et sur le développement durable*
 - 5.2 Conformité au droit supérieur*
 - 5.4 Soumission au référendum*

1. ORIGINE ET NECESSITE 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 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 spécifique, hormis les règles déjà existantes en matière d'utilisation du domaine public ou d'horaire d'exploitation. 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. NOUVEAUTES

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, son titulaire est logiquement aussi autorisé 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 aux consommateurs.

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 au domicile du client ou dans d'autres locaux désignés par lui 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 proposent à la population de notre canton des mets cuisinés ou à tout le moins transformés au moment de la vente, l'avant-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 ce commerce, 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.

C'est à cela que s'est employée la Direction de la sécurité et de la justice qui vous soumet aujourd'hui en consultation des propositions de modifications de la loi et du règlement sur les établissements publics. Ces nouveautés et ces adaptations sont commentées de manière détaillée sous les point 3.1 et 3.2.

3. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

3.1 Loi sur les établissements publics

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. 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 par l'exploitant lui-même, aussi modeste fût-il, ou une activité de traiteur impliquant un service de livraison ou de service dans un lieu de consommation désigné par le client étaient ainsi des critères déterminants.

Il convient de nuancer ce principe et de l'adapter au but poursuivi par l'avant-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 échapperont à la loi.

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 commerçants 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 de l'avant-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.

Enfin, de la même manière que l'exploitant 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 d'autoriser l'exploitant d'une cuisine ambulante à faire la livraison ou à assurer le service externe de ses produits.

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 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 l'exploitant locataire qui n'aura pas obtenu au préalable le consentement écrit du propriétaire des locaux ou du véhicule 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), l'avant-projet propose de soumettre le 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. 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 le véhicule ne peut être installé que sur un emplacement pour lequel son exploitant a préalablement reçu l'aval du propriétaire des lieux. 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, ledit propriétaire est en droit d'imposer des contraintes liées à l'usage de son territoire.

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 dans un espace privé désigné par lui. 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 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.

3.2 Règlement d'exécution de la loi sur les établissements publics

Art. 3d Cuisine ambulante (patente V) (nouveau)

Cette disposition insiste sur le fait que la patente V est totalement axée sur l'offre à emporter de mets cuisinés ou transformés. Le véhicule lui-même dispose à l'intérieur d'un équipement permettant de garantir la chaîne du froid et de préparer les produits correspondant au concept de vente. La clientèle n'y a pas accès. Quant à l'extérieur, la mise à disposition du public de tables et de chaises n'est pas davantage admissible. La possibilité de consommer sur place impliquerait en effet d'autres contraintes, comme la création d'installations sanitaires, auxquelles l'exploitant ne peut satisfaire.

Art. 7b f) pour une cuisine ambulante (nouveau)

La demande de patente en vue de la mise en exploitation d'une cuisine ambulante doit, à l'instar des autres types de patente, être adressée par écrit au Service de la police du commerce. Le dossier à constituer doit toutefois être adapté à l'activité et implique une sélection particulière des documents énumérés à l'article 4.

Art. 10 al. 4 (nouveau)

Le délai de soixante jours ordinairement prévu pour le déroulement d'une procédure de demande de patente est repris pour la patente V. L'activité visée par cette dernière justifie toutefois la mention de réserves destinées à faire prendre conscience au requérant que les démarches parallèles portant sur l'autorisation d'occuper un terrain pour le stationnement du véhicule ou sur le permis permettant l'usage de locaux annexes sont susceptibles d'être soumises à des délais différents.

Art. 13 note marginale

La précision contenue dans cette note marginale est superflue dès lors que, dans sa version initiale, l'article 14 a été abrogé en 1996 et qu'il n'y a donc plus lieu d'établir un lien avec ce dernier.

Art. 14 Cuisine ambulante (nouveau)

La procédure de préavis relative à une demande de patente pour cuisine ambulante doit tenir compte du caractère mobile de l'installation. Ne pouvant être rattachée à un lieu précis, elle doit conséquemment s'en tenir à des aspects techniques placés dans la compétence d'instances spécialisées. Autre est la situation si la procédure englobe l'usage de locaux annexes. Dans ce cas, il se justifie de consulter les autorités communale et préfectorale concernées.

Art. 29 al. 4

Le programme de formation partielle élaboré pour les exploitants de commerces d'alimentation dotés d'un petit espace de consommation et pour les traiteurs peut, au vu du caractère comparable des activités, être imposé sans autre aux exploitants de cuisines mobiles. Il est fondamental en effet que ces derniers acquièrent des connaissances de base dans des matières aussi essentielles que la sécurité alimentaire, la sécurité au travail et quelques autres branches adaptées à leur fonction responsable.

Intitulé du Chapitre 4

Dans la mesure où ce chapitre concernera désormais aussi des installations mobiles, il convient d'étendre le champ d'application de son intitulé.

Art. 46 et 47

Les exigences en matière de sécurité incendie et de sécurité alimentaire doivent être respectées par les installations mobiles. Il est dès lors impératif d'en faire mention dans ces deux dispositions.

Art. 53 al. 1, 2^{ème} tiret

Le tarif des émoluments auxquels sont soumis les octrois de patente prévoit une fourchette moins sévère pour certaines patentes accessoires impliquant le suivi d'une procédure d'examen plus simple. L'adjonction de la nouvelle patente V dans la fourchette applicable notamment aux patentes G d'établissement dépendant d'un commerce d'alimentation et aux patentes T de traiteur est conforme à ce raisonnement.

Art. 64 let. a

Cette disposition énonce le détail du barème de la taxe d'exploitation perçue annuellement auprès des titulaires de patente en fonction des chiffres d'affaires bruts réalisés. La nouvelle patente V est englobée dans ce barème sous la lettre a qui concerne la majorité des patentes énumérées dans la loi.

Art. 65 al. 1

Cette disposition est adaptée à la création de la patente V dont la taxe, à l'instar de toutes les patentes placées dans la compétence de la Direction de la sécurité et de la justice, est perçue par le Service de la police du commerce.

4. CONSEQUENCES FINANCIERES ET EN PERSONNEL

Le projet n'a pas d'incidence financière majeure. Tout au plus, la délivrance d'un certain nombre de patentes V engendrera-t-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.

5. REPARTITION DES TACHES, DEVELOPPEMENT DURABLE, CONFORMITE AU DROIT SUPERIEUR ET REFERENDUM

5.1 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.

5.2 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.

5.3 Soumission au référendum

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