

S. 12 / Nr. 3 Handels- und Gewerbefreiheit (f)

BGE 67 I 12

3. Arrêt du 17 janvier 1941 dans la cause Caillat contre Vaud, Conseil d'Etat.

Regeste:

Arrêté fédéral tendant à la protection du métier de cordonnier (AMC).

1. Recevabilité du recours de droit public contre l'application d'une loi administrative ou de police au sens de l'art. 189 al. 2 OJ lorsque le recours ordinaire au Conseil fédéral est exclu. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral.

Seite: 13

2. L'autorité cantonale ne peut, dans le cadre de l'art. 7 de l'AMC soumettre à des conditions de moralité l'octroi du permis prévu par l'art. 1 er dudit arrêté.

Est arbitraire une décision qui s'inspire de considérations manifestement étrangères à la disposition applicable.

3. Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie défend aux cantons de subordonner à des conditions de moralité l'autorisation d'exercer un métier, tant que l'activité considérée n'expose pas le public à des risques particuliers.

1 . - Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen die Anwendung von Gesetzen administrativer oder polizeilicher Natur im Sinne von Art. 189 Abs. 2 OG, wenn die ordentliche Beschwerde an den Bundesrat ausgeschlossen ist. Kognitionsbefugnis des Bundesgerichtes.

2 . - Die kantonale Behörde kann die Erteilung der in Art. 1 des BB über die Massnahmen zum Schutze des Schuhmachergewerbes vorgesehenen Bewilligung nicht gestützt auf den Art. 7 1. o. davon abhängig machen, dass der Gesuchsteller gewisse moralische Anforderungen erfülle.

Eine Entscheidung, die offensichtlich von andern als den der anwendbaren Vorschrift zugrunde liegenden Erwägungen ausgeht, ist willkürlich.

3. - Der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit verbietet den Kantonen, für die Erlaubnis zur Berufsausübung Gründe der Moralität des Gesuchstellers in Betracht zu ziehen, wenn dessen Berufstätigkeit für das Publikum nicht mit besonderen Gefahren verbunden ist.

Decreto federale concernente provvedimenti per proteggere il mestiere del calzolaio (del 23 dicembre 1936).

1. Ricevibilità del ricorso di diritto pubblico contro l'applicazione d'una legge amministrativa o di polizia ai sensi dell'art. 189 op. 2 OGF. Sindacabilità da parte del Tribunale federale.

2. L'autorità cantonale non può subordinare, in virtù dell'art. 7 del decreto suddetto, il rilascio del permesso previsto dall'art. 1 a requisiti di moralità.

È arbitraria una decisione basata su considerazioni manifestamente estranee alla disposizione applicabile.

3. Il principio della libertà di commercio e d'industria vieta ai cantoni di subordinare a requisiti di moralità l'autorizzazione di esercitare un mestiere, purchè quest'ultimo non esponga il pubblico a rischi particolari.

A. - Gustave Caillat, né le 30 mai 1880 à Buchillon, originaire de Féchy (Vaud), a, de 1898 à 1929, subi 15 condamnations pour vol, parfois avec effraction, ou pour recel. Depuis 1929, Caillat paraissait s'être amendé. Il avait ouvert un atelier de cordonnier au Valentin, à Lausanne, où il resta deux ans. En 1931, il s'installa au chemin des Allières et se fit une bonne clientèle qui se montrait satisfaite de son travail. Le casier judiciaire ne

Seite: 14

révèle pour cette période qu'une condamnation à une amende pour outrage à un agent.

En 1939, Caillat acheta à bas prix d'un repris de justice nommé Blanc un petit lot de cuir de provenance suspecte, en fait volé. Peu après, Blanc, sur le point d'être arrêté, tira sur un agent et le tua. Caillat n'était pour rien dans l'affaire, mais l'achat de cuir à l'inculpé Blanc fut découvert. Caillat fut poursuivi pour recel et condamné, le 1 er novembre 1939, à trois mois de prison. Son bail fut résilié et son atelier fermé.

Avant d'être jugé pour recel à fin 1939, Caillat, qui voulait s'établir à nouveau, avait sollicité le 13 novembre du Département de justice et police du canton de Vaud le permis prévu à l'art. 1 er de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1936 tendant à protéger le métier de cordonnier (AMC). Il s'agissait d'un atelier à Bellevaux. Faisant état du casier judiciaire du requérant et de sa dernière condamnation, le Département refusa le permis par décision du 4 janvier 1940 rendue en application de l'art. 7 de l'AMC. Caillat revint à la charge le 1 er mars 1940, puis le 16 mai, cette fois pour un atelier à

l'Avenue d'Echallens. Le Département maintint son refus.

Le requérant recourut au Conseil d'Etat qui, le 13 juillet, confirma la décision du Département de justice et police par les mêmes motifs.

B. - Contre cet arrêté, notifié le 13 juillet, Caillat a formé le 23 juillet un recours de droit public. Il soutient que la décision du Conseil d'Etat viole l'art. 31 CF et repose sur une application arbitraire de l'art. 7 de l'AMC.

C. - Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours. L'art. 31 CF ne garantit le libre exercice du commerce et de l'industrie que dans les limites de l'ordre public général (RO 46 I 291). L'exercice du métier de cordonnier est restreint par l'AMC. Il s'agit dès lors uniquement de savoir si l'art. 7 de cet arrêté a été appliqué arbitrairement. Tel n'est pas le cas. Les mots «dans la règle», figurant à cette disposition ouvrent la porte à des exceptions

Seite: 15

même lorsque, comme en l'espèce, le requérant remplit par ailleurs les conditions de l'arrêté. Le casier judiciaire du recourant, sa dernière condamnation, justifiaient ici un refus exceptionnel.

Considérant en droit:

1.- Bien qu'il s'agisse de l'application d'une loi administrative ou de police au sens de l'art. 189 al. 2 OJF, le Tribunal fédéral est compétent pour se saisir du recours, du moment que l'arrêté du 12 novembre 1938 prorogeant celui du 23 décembre 1936 a exclu le recours ordinaire au Conseil fédéral (cf. arrêt non publié Klingenfuss c. Conseil d'Etat genevois, du 2 février 1940). Toutefois, la connaissance du Tribunal fédéral ne saurait être aussi étendue que l'était celle du Conseil fédéral lorsqu'il statuait, comme autorité administrative supérieure, en vertu de l'art. 5 de l'arrêté du 28 septembre 1934 ou de l'art. 10 de l'arrêté du 23 décembre 1936. Le Tribunal fédéral ne peut intervenir que si, dans l'application de l'arrêté en vigueur, l'autorité cantonale a violé les droits constitutionnels du recourant. A cet égard, il ne peut examiner la constitutionnalité de l'arrêté lui-même, celui-ci étant de portée générale et émanant de l'Assemblée fédérale. Il doit se borner à rechercher si, comme le soutient le recourant, le Conseil d'Etat a donné à une disposition concrète une interprétation arbitraire. Si tel était le cas, le Conseil d'Etat serait sorti du cadre de l'arrêté et le recourant serait en droit d'opposer la garantie de l'art. 31 CF aux motifs de droit cantonal sur lesquels l'autorité aurait en réalité fondé son refus.

2.- L'art. 7 de l'AMC dispose que «la permission d'ouvrir un atelier occupant, le maître compris, deux personnes au plus et n'usant que des machines d'un usage général ne peut dans la règle être refusée à un requérant qui a obtenu le diplôme de maître. ... ou qui est autorisé à porter le titre de maître en vertu de l'art. 61 de la loi du 26 juin 1930 sur la formation professionnelle». Le

Seite: 16

recourant remplit ces conditions; il se propose d'ouvrir un atelier de type artisanal et il a le droit de porter le titre de maître, car il a exercé sa profession d'une façon indépendante avant l'introduction des examens prévus par la loi sur la formation professionnelle (art. 42 et ss; cf. art. 61 litt. a et art. 48 al. 2 de ladite loi). L'administration vaudoise s'est cependant autorisée de la réserve exprimée à l'art. 7 de l'arrêté de 1936 par les mots «dans la règle» pour refuser le permis en raison de la moralité du requérant. Il s'agit de savoir si la réserve indiquée couvre des motifs de cette nature, ou tout au moins si l'on peut sans arbitraire lui attribuer cette portée.

L'AMC du 23 décembre 1936, prorogé par arrêté du 12 novembre 1938 jusqu'à fin 1941, n'est qu'une modification d'un premier arrêté fédéral du 28 septembre 1934. Il ressort des messages du Conseil fédéral du 4 juin 1934 (FF 34 II p. 421 et ss) et du 3 novembre 1936 (FF 36 III p. 29 et ss), notamment des considérants relatifs aux mesures pouvant être prises par la Confédération (1^{er} message, p. 437) et de ceux touchant l'institution du permis obligatoire pour l'ouverture d'ateliers de réparations (p. 437) que le but de cette législation a été exclusivement économique. Il s'agissait d'intervenir pour la protection d'une industrie en état de crise aiguë. Aucun des motifs du Conseil fédéral ou des desiderata des gouvernements cantonaux ou des associations professionnelles résumées dans le message de 1934 (FF p. 427 ch. 2 et 428 ch. 3) n'autorise à admettre que l'AMC ait voulu - p. ex. pour protéger la clientèle contre le détournement des souliers confiés au ressemeleur - soumettre la permission d'ouvrir un atelier de réparations à des conditions spéciales de moralité du requérant. Les seules considérations envisagées sont de nature économique (existence d'un besoin, absence d'opposition avec d'importants intérêts économiques) et, s'il est fait une réserve en faveur de l'équité, c'est pour accorder l'autorisation malgré le défaut des conditions requises (cf. art. 3 litt. a de l'arrêté

Seite: 17

de 1934). Toute idée d'organisation professionnelle, dans le sens d'un assainissement du métier, est étrangère à la réglementation adoptée.

L'arrêté de 1936 ne se place pas sur un autre terrain. Il a au contraire restreint le pouvoir d'appréciation de l'autorité cantonale. Le Conseil fédéral voulait que le permis fût accordé, sans égard au besoin, à tous les requérants en droit de porter le titre de maître; ce n'est que pour les autres que l'ancienne réglementation devait continuer à s'appliquer (FF 1936 III p. 38 et 48). L'art. 7 consacre cette distinction (cf. al. 1^{er} et 5), mais il l'atténue en permettant de déroger à la règle de l'octroi obligatoire du permis au maître cordonnier. Cette réserve a été introduite par le Conseil des Etats (Bull. stén., 1936 p. 463) pour tenir compte des cas où l'«équité» justifierait un refus. Mais, pour rejeter exceptionnellement la requête d'un maître cordonnier, l'autorité ne peut évidemment se fonder sur d'autres motifs que ceux qui justifieraient, à l'égard d'un cordonnier ordinaire, le refus du permis, car le premier - qu'on a voulu favoriser - ne saurait être moins bien traité que le second. Or, d'après l'alinéa 5 de l'art. 7, les motifs qui légitiment un refus se résument à l'absence d'un besoin. n ne peut donc s'agir aussi, à l'alinéa 1^{er}, que de circonstances économiques - p. ex. l'existence d'ateliers déjà trop nombreux dans un lieu déterminé - que le législateur (contre l'avis du Conseil fédéral, voir message 1936 p. 39) a voulu réserver même à l'égard des maîtres cordonniers. Dans une circulaire du 27 janvier 1937, le Département fédéral de l'économie publique a d'ailleurs recommandé aux cantons de ne faire exception à la règle qu'en cas de nécessité, ce pour éviter que le privilège institué ne devienne illusoire. Quoi qu'il en soit, on ne saurait, dans le système de l'arrêté, étendre la réserve indiquée à des considérations du genre de celles que retient la décision attaquée. C'est ce qu'a jugé le Conseil fédéral dans une décision du 1^{er} avril 1935 rendue sous l'empire de l'arrêté du

Seite: 18

28 septembre 1934. Le Conseil d'Etat de Bâle-Campagne avait refusé à un nommé Deppeler, qui avait reçu congé de son propriétaire, la permission de transférer son atelier de réparations dans un autre local. Entre autres motifs de refus, l'autorité cantonale avait fait état du casier judiciaire du requérant. Le Conseil fédéral a déclaré que les condamnations antérieures du recourant ne pouvaient exercer aucune influence sur la décision à prendre. C'est en vain que l'intimé objecte qu'il s'agissait alors d'un simple transfert et non, comme en l'espèce, de l'ouverture d'un nouvel atelier, car l'art. 2 in fine de l'arrêté de 1934 assimilait déjà les deux cas (cf. art. 3 litt. a de l'arrêté de 1936). Il est vrai qu'à la différence du Conseil fédéral, la Cour de droit public ne peut annuler une décision cantonale que si elle est entachée d'arbitraire. Mais tel est bien le cas.

On doit sans doute, sous l'angle de l'art. 4 CF et nonobstant les recommandations du Département fédéral compétent, reconnaître aux cantons la plus grande liberté d'apprécier les circonstances de nature économique qui militeraient contre l'octroi du permis à un cordonnier remplissant les conditions posées par l'art. 7 AMC. Mais, en l'espèce, les autorités vaudoises se sont inspirées de considérations qui, d'après ce qui précède, sortent manifestement du cadre de l'arrêté; elles ont ainsi outrepassé leur pouvoir d'appréciation et leurs décisions sont dès lors arbitraires.

3.- Si le Conseil d'Etat ne peut, en vertu de l'AMC, opposer au recourant ses condamnations antérieures, il n'est pas non plus recevable à le faire par des motifs de police tirés du droit cantonal. Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie détend en principe aux cantons de subordonner l'autorisation d'exercer un métier à des conditions de moralité ou à la possession d'un certificat de bonne vie et moeurs; une restriction de ce genre n'est licite que si l'activité considérée expose le public à des risques particuliers (arrêt non publié *Elsener c. Zoug*,

Seite: 19

consid. 2, du 30 avril 1937; cf. RO 53 I 118; 57 I 168; 58 I, 157, 229). Ce n'est pas le cas en l'espèce. En fait, les délits commis par le recourant, et même le dernier relatif à un achat de cuir, ne sont pas de nature à mettre sa clientèle en péril. Il faut noter d'ailleurs que si Caillat a été plusieurs fois condamné, il s'était amendé depuis une dizaine d'années et avait donné toute satisfaction à ses clients. On ne voit pas l'intérêt social qu'il pourrait y avoir à mettre le recourant dans l'impossibilité de gagner sa vie d'une façon indépendante.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral

admet le recours et annule l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 13 juillet 1930