



## Avis de droit

### *Champ d'application de l'art. 6 al. 1 et 2 let. a Ordonnance 2 COVID-19 aux marchés et stands alimentaires*

#### I. Introduction

Le présent avis de droit est rédigé dans le cadre de l'analyse des possibilités existants pour les communes vaudoises d'autoriser des stands alimentaires sur leur territoire, dans le contexte plus large des mesures de lutte contre le coronavirus ainsi que la pathologie du COVID-19 en découlant. Il fait suite à l'envoi d'une circulaire cantonale du 9 avril 2020 adressée aux préfetures et municipalités du Canton précisant l'interprétation des interdictions de marchés et stands d'alimentation (ci-après : la « **Circulaire** »). Cette interdiction y est précisée pour tous stands qui seraient exploités dans une « concomitance de lieu, de date et d'horaire, au bénéfice d'une même autorisation communale ».

L'objectif de cet avis de droit consiste à préciser le champ d'application de l'art. 6 al. 1 et 2 let. a de l'Ordonnance 2 COVID-19<sup>1</sup> aux marchés et stands alimentaires. Il est précisé qu'il est rédigé de façon brève et limitée par des contraintes de temps.

Après un bref rappel des dispositions étudiées ainsi que du rapport explicatif s'y rapportant (par. II ci-après), leur application aux stands autorisés par une commune sera examinée, notamment au regard de la Circulaire (par. III ci-après), avant quelques remarques conclusives (par. IV ci-après).

#### II. Rappel des dispositions étudiées

Conformément à l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance 2 COVID-19, toutes les manifestations publiques ou privées, y compris les manifestations sportives et les activités associatives, sont interdites. L'alinéa 2 étend les restrictions imposées à la fermeture de tous les établissements publics. Cette dernière notion est explicitée par une liste non-exhaustive de lieux et services devant être considérés comme y entrant, dont les magasins et les marchés (art. 6 al. 2 let. a). Plusieurs exceptions sont ensuite prévues à l'alinéa 3 suivant. En font partie les magasins d'alimentation et autres magasins (p. ex. kiosques, shops de stations-service) pour autant qu'ils vendent des denrées alimentaires ou des biens de consommation courante (art. 6 al. 3 let. a).

Les dispositions de l'Ordonnance 2 COVID-19 font l'objet d'un rapport explicatif (ci-après : le « **Rapport explicatif** »)<sup>2</sup>. Adopté le 3 avril 2020, il a été modifié la dernière fois le 8 avril suivant.

En explication de l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance COVID-19, le Rapport explicatif précise que les « manifestations » qui y sont évoquées consistent en des événements planifiés, limités dans le temps, qui ont lieu dans un espace ou un périmètre défini et auquel un certain nombre de personnes prennent part<sup>3</sup>. En règle générale, la manifestation poursuit un but clairement défini et suit un déroulement impliquant un contenu thématique précis. Les exemples qui y sont listés mentionnent en particulier les marchés alimentaires.

---

<sup>1</sup> Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) ; RS 818.101.24.

<sup>2</sup> Rapport explicatif concernant l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 2 COVID-19), version du 3 avril 2020.

<sup>3</sup> Rapport explicatif, p. 14.

Ainsi, pour entrer dans la qualification d'une manifestation, il est nécessaire que quatre conditions soient réalisées, soit (i) un événement planifié et limité dans le temps, (ii) qui a lieu dans un espace ou un périmètre défini, (iii) auquel un certain nombre de personnes prennent part et (iv) qui a généralement un but clairement défini et suit un déroulement impliquant un contenu thématique précis.

Concernant l'art. 6 al. 2 de l'Ordonnance COVID-19, la mention aux « marchés » qui y figure apparaît comme ne s'appliquant pas aux marchés alimentaires au sens explicité sous l'angle de l'alinéa 1 précédent, mais uniquement à certains marchés particuliers. En font partie, selon les explications données dans le Rapport explicatif<sup>4</sup>, les marchés artisanaux ainsi que d'autres marchés fermés (marchés de bétail, marchés de boucherie, marchés de mouton, etc.).

S'agissant encore des exceptions de l'art. 6 al. 3 de l'Ordonnance COVID-19, le Rapport explicatif intègre aux cas prévus à la let. a l'hypothèse d'un stand isolé vendant de la nourriture. Celui-ci y est considéré comme un magasin d'alimentation pouvant rester ouvert, pour autant qu'il soit possible de respecter les règles en matière de distance. Il est explicitement indiqué que cette règle vaut « contrairement aux marchés alimentaires », tout en notant qu'un « seul stand isolé de nourriture peut être dressé sur une place de marché ou sur une autre place »<sup>5</sup>.

Il est précisé que ces explications ont été modifiées lors de la révision du Rapport explicatif du 8 avril 2020. Alors que l'inclusion des marchés alimentaires à l'interdiction de l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance COVID-19 y figurait déjà comme exemple, les explications données quant aux exceptions de l'art. 6 al. 3 ont été reformulées. Ainsi, il était précédemment mentionné que « [l]es stands vendant de la nourriture sont considérés comme des magasins d'alimentation et peuvent donc rester ouverts, contrairement aux marchés alimentaires (...) ». La précision explicite quant au fait qu'un « seul stand isolé de nourriture peut être dressé sur une place de marché ou sur une autre place » n'y figurait par contre pas.

Ces principes et explications sont exprimés de façon similaire dans la version allemande du Rapport explicatif.

Ainsi, la référence aux marchés alimentaires figure bien dans les explications relatives à l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance COVID-19 (« *Lebensmittelmärkte* »). La notion de « marchés » évoquée en lien avec l'art. 6 al. 2 de l'Ordonnance COVID-19 est pour sa part mentionnée comme englobant les marchés artisanaux et de bricolage pour les particuliers (« *Handwerk- und Baumärkte für Privatpersonen* ») – sans référence donc au « magasin » de bricolage. S'agissant encore de l'al. 3, la version allemande est plus précise que la version française en tant qu'elle évoque la tenue d'un stand de marché alimentaire (« *Lebensmittelmarktstand* ») qui est assimilé à un magasin d'alimentation, de sorte qu'il peut être valablement exploité. Il est toutefois précisé, là encore de façon plus précise, que lorsque cela intervient sur une place de marché ou une autre forme de place, seul un stand au maximum peut être monté (« *Auf einem Marktplatz (oder einem anderen Platz in einem Ort) darf aber höchstens ein einzelner Lebensmittelmarktstand stehen* »).

Par rapport à la version antérieure au 8 avril 2020, seule cette dernière phrase a été ajoutée.

---

<sup>4</sup> Rapport explicatif, p. 15.

<sup>5</sup> Rapport explicatif, p. 18.

### III. Application aux marchés et stands alimentaires au sein des communes vaudoises

Compte tenu des explications données dans le Rapport explicatif, il apparaît clair que la tenue d'un marché en plein-air intègre l'interdiction générale de manifestations de l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance 2 COVID-19 en tant que manifestation, soit en tant qu'évènement identifié et réalisant les quatre conditions requises. Par contre, il est également clair que des stands de marché alimentaires peuvent individuellement être montés et exploités en tant qu'ils sont assimilés à des magasins d'alimentation au sens de l'art. 6 al. 3 let. a, à la double condition que (i) il s'agisse de stands « isolés » et (ii) qu'il soit possible de respecter les règles en matière de distance.

S'agissant spécifiquement de la première condition, soit le caractère isolé, elle ne doit être interprétée au regard de la précision ajoutée le 8 avril 2020 concernant la présence d'un stand sur une place qu'en ce qui concerne l'une des hypothèses qui peut se poser. En effet, l'éventualité qu'un stand se trouve sur une place ne constitue qu'un cas parmi d'autres qui peuvent intervenir. Ainsi, et plus précisément :

- un stand de marché alimentaire qui serait monté dans une rue et pourra être exploité librement dans la mesure où il est suffisamment distinct d'autres stands ;
- un stand de marché alimentaire qui serait monté sur une place devra pour sa part être complètement isolé, en ce sens que d'autres stands ne pourront être montés sur la même place, vu l'ajout intervenu le 8 avril 2020.

La précision ajoutée le 8 avril 2020 concerne ainsi uniquement le second cas. A l'inverse, aucune précision n'est donnée quant au fait que plusieurs stands peuvent être montés sur plusieurs places et lieux différents au même moment. A chaque fois, il est uniquement nécessaire que les stands en question soient « isolés » au sens ainsi identifié et que la seconde condition soit respectée.

La question pourrait se poser de savoir si la mention des marchés alimentaires dans le Rapport explicatif dans le contexte de l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance COVID-19 (en tant que manifestation) et non de l'art. 6 al. 2 (qui ne vise que les marchés fermés et/ou identifiés) amène à interdire l'exploitation concomitante de plusieurs stands de marchés alimentaires, indépendamment de la réalisation des deux conditions évoquées. Cette question se pose *a fortiori* considérant le fait que les exceptions prévues à l'al. 3 visent uniquement les cas listés à l'al. 2 et non les manifestations mentionnées à l'al. 1<sup>6</sup>.

Bien que le texte de l'art. 6 al. 3 de l'Ordonnance 2 COVID-19 soit clair quant à son application exclusive à l'al. 2 précédent, cela n'amène pas à exclure complètement l'exploitation concomitante de plusieurs stands alimentaires. Par la logique choisie par le Rapport explicatif, ceux-ci doivent en effet être assimilés à des magasins d'alimentation au sens de l'al. 3 let. a, lequel précise l'al. 2. Par cette logique, le Rapport explicatif applique donc bien l'exception de l'al. 3 let. a aux stands alimentaires isolés, sans référence à l'al. 1. Ce ne sera donc que dans le cas où cette exploitation s'inscrit dans une véritable « manifestation » organisée qu'elle sera exclue. Ce qui nécessite la réalisation des quatre conditions évoquées sous ch. II *supra*.

En l'espèce, la possibilité qui serait offerte par les communes vaudoises d'autoriser plusieurs stands alimentaires à être exploités en même temps n'entrera pas nécessairement dans la notion de « manifestation » de l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance COVID-19, mais uniquement dans celle de « stands » assimilés à des magasins d'alimentation (conformément à l'art. 6 al. 3 de l'Ordonnance

---

<sup>6</sup> Etant toutefois noté que l'art. 6 al. 3 de l'Ordonnance 2 COVID-19 se réfère bien aux « établissements et manifestations », d'une façon pouvant étendre son champ d'application de x

COVID-19). L'assimilation à une véritable manifestation ne se posera en effet que dans le cas où les quatre conditions précitées sont réalisées, dont la limitation à un espace et périmètre défini ainsi que l'intégration à un but et déroulement précis.

La référence à l'existence d'un « marché » ne devrait dans ce cadre pas être déterminante pour qualifier une situation de « manifestation », en tant qu'elle ne viserait qu'une communication externe. Il s'agit ainsi de ne pas se limiter à une qualification ou terminologie particulière, mais bien d'identifier la réalisation des quatre conditions requises.

En conséquence, les communes vaudoises devraient pouvoir :

- autoriser un stand à être exploité par lieu, soit (i) par rue ou (ii) par place ;
- autoriser plusieurs stands alimentaires à être exploités en même temps, lorsque cela se ferait (i) sur plusieurs lieux distincts, sans qu'un périmètre fermé ne soit identifié et (ii) en assurant que les stands autorisés soient « isolés » au sens prévu par le Rapport explicatif, c'est-à-dire qu'ils se trouvent dans des rues séparées ou, en présence d'une place, qu'il n'y ait qu'un stand par place.

Aucune interdiction particulière n'apparaît par contre s'appliquer à un lien temporel (date et horaires) entre ces autorisations. Au contraire, l'assimilation de ces stands alimentaires à des magasins d'alimentation permet bien de leur imposer des horaires de présence qui pourraient être communs, à l'image de ce qui s'applique aux magasins eux-mêmes. Toujours à la condition que le critère du caractère « isolé » soit respecté.

A la lumière de ce qui précède, il apparaît que la Circulaire dépasse le cadre du droit fédéral en tant qu'elle interdit tous stands alimentaires qui seraient exploités dans une « concomitance de lieu, de date et d'horaire, au bénéfice d'une même autorisation communale ». En effet, l'existence d'une même autorisation communale n'implique pas impérativement une qualification de « manifestation » au sens de l'art. 6 al. 1 de l'Ordonnance 2 COVID-19. D'ailleurs, il est pertinent de constater que le critère choisi par la Circulaire n'apparaît pas apte à éviter ce que le droit fédéral interdit. A teneur de la Circulaire, une commune pourrait en effet autoriser plusieurs stands proches les uns des autres moyennant (i) l'identification de lieux très restreints (p.ex. une rue) et (ii) en rendant une autorisation communale par stand.

En outre, et alors que la concomitance de lieu peut en effet réaliser l'une des quatre conditions de la manifestation, tel n'est pas le cas de celle de date et d'horaire. Il doit ainsi être possible, vu les explications fournies dans le Rapport explicatif, d'autoriser plusieurs stands alimentaires à être exploités en même temps, en des lieux suffisamment différents pour que l'exigence du caractère « isolé » soit respectée.

#### **IV. Conclusion**

Considérant le Rapport explicatif ainsi que la lettre de l'art. 6 al. 1 à 3 de l'Ordonnance 2 COVID-19, la Circulaire apparaît comme interprétant trop strictement les exigences et impératifs fédéraux. Des stands de marché alimentaires devraient ainsi pouvoir être autorisés par une autorité communale à la double-condition que (i) il s'agisse de stands « isolés » et (ii) qu'il soit possible de respecter les règles en matière de distance. S'agissant particulièrement de la première condition, elle n'exclut pas impérativement une concomitance de lieu, de date et d'horaire, ni le fait d'être soumis à une même autorisation communale.

\*\*\*