

La commune et le commerce non sédentaire

Le commerce non sédentaire comprend notamment le commerce ambulant, les ventes au déballage ainsi que les halles et marchés.

L'installation de ces activités sur le territoire communal relève de la décision du maire. Le conseil municipal quant à lui détermine les conditions de cette installation.

En la matière, les décisions prises par les communes sont parfois contestées par les commerçants non sédentaires. Dans le cadre de leurs Assises nationales qui se sont déroulées à Collioure (66) du 2 au 4 mars dernier, les tarifs des droits de place et l'application du droit de présentation d'un successeur, introduit par l'article 71 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi dite PINEL) ont fait débat.

Ainsi, pour permettre aux communes d'appréhender au mieux leurs marges de manœuvres et leurs moyens d'action dans ces différents domaines, cette note rappelle :

- le rôle du maire en matière de commerce ambulant et de ventes au déballage (vide-grenier, braderie ...)
- les principes de fixation des tarifs des droits de place ;
- les modalités de mise en œuvre du droit de présentation d'un successeur ;
- le contenu de la Charte pour le développement des marchés de France.

I – Rôle du maire en matière de commerce ambulant et de ventes au déballage (vide-grenier, braderie ...)

De nombreuses communes s'inquiètent de la prolifération du commerce ambulant et des ventes au déballage sur leur territoire, en particulier en dehors du domaine public.

La question se pose de savoir si elles disposent de moyens juridiques pour maîtriser le développement de ces activités.

A. Le commerce ambulant

La pratique de la vente ambulante est garantie par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Toutefois, le maire peut, au titre de ses pouvoirs de police, dans l'intérêt de la commodité du stationnement et de la sûreté de la circulation, pour garantir la sécurité du public, réglementer l'exercice du commerce ambulant, notamment l'interdire dans certaines rues et à certaines périodes.

- Pratique du commerce ambulant sur le domaine public

Un commerçant qui s'installe sur le domaine public pour y exercer son activité doit obligatoirement obtenir du maire une autorisation d'occupation du domaine public, sauf lorsque l'activité ambulante consiste à circuler sur la voie publique en quête d'acheteurs sans procéder à l'occupation du domaine public (CE 28 mars 1979, Ville de Strasbourg).

Pour les activités ambulantes nécessitant une autorisation du maire, **tout motif n'est pas recevable pour fonder juridiquement une opposition à l'installation d'un commerce ambulant.** En effet, pour ne pas être considérée comme portant une atteinte illégale au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la décision du maire doit se

fonder sur un motif lié à l'ordre public ou à la bonne gestion du domaine public.

Traditionnellement, un motif d'ordre public est tiré des difficultés de circulation ou des atteintes à la sécurité et à la salubrité publiques que pourrait induire le déroulement de l'activité ambulante.

Par ailleurs, la mesure doit être adaptée aux intérêts protégés.

Est ainsi légal :

- la décision d'un maire limitant, pour des raisons de sécurité publique, l'installation de vendeurs de frites à proximité d'un stade, le jour d'un match important, compte tenu de l'affluence prévisible à cette occasion (CE 29 avril 1994, Carle, req. n° 94773) ;
- l'interdiction de l'exercice du commerce ambulant dans certains secteurs réservés aux piétons, limitée à une période de l'année, à certains jours et à certaines heures, dès lors que cette interdiction est adaptée aux circonstances de temps et de lieu et ne soumet pas les commerçants ambulants à des contraintes autres que celles qu'impose le respect du bon ordre, de la sécurité et de la tranquillité des piétons dont l'affluence est importante aux jours et lieux visés par l'arrêté municipal (CE 25 janvier 1980, Gadiaga, req. n° 14260 ; CE 11 décembre 1985, Ville d'Annecy, req. n° 67115) ;
- l'arrêté municipal qui interdit le commerce ambulant dans certains quartiers d'une ville touristique, dès lors que cette interdiction est motivée par l'agrément, la sécurité et la commodité des touristes, les commerçants en question conservant la possibilité d'exercer leur activité dans d'autres secteurs également fréquentés par les touristes (CE 23 septembre 1991, Commune de Saint-Jean-de-Luz, req. n° 87629).

En revanche, le maire ne peut pas :

- **interdire l'exercice du commerce ambulantsur l'ensemble du territoire de la commune, sans porter atteinte à la liberté du commerce et d'industrie** (CE 27 juillet 1984, ville de Toulouse, req. n° 44202) ;
- édicter une réglementation qui, par sa sévérité, aboutirait à une prohibition quasi générale : tel est le cas d'une interdiction d'exercer le commerce ambulantsur l'ensemble du territoire de la commune « *sauf dans une zone très réduite et deux jours par semaine* » (CE 26 avril 1993, commune de Méribel-les-Allues, req. n° 101146). En revanche, une interdiction de 10 heures à 20 heures sur 8 voies et 5 places de la commune, dans un secteur réservé aux piétons et situé en centre-ville est tout à fait légale (CE 25 janvier 1980, Gadiaga, req. n° 14260) ;
- installer une foire sur une route classée « à grande circulation », si cela devait occasionner un risque pour la circulation (article L. 2224-21 du code général des collectivités territoriales, ci-après CGCT).
- Pratique du commerce ambulantsur en dehors du domaine public

L'exercice d'une activité ambulante sur une propriété privée n'est pas soumis à l'autorisation d'occupation du domaine public, du fait de l'absence d'installation sur le domaine public.

Dans ce contexte, la présence momentanée de clients sur le domaine public pour accéder au terrain privé, passer et recevoir leurs commandes, n'est pas incompatible avec l'affectation du domaine public (CE 31 mars 2014, Commune d'Avignon, req. n° 362140).

Néanmoins, cette présence peut être restreinte par le maire, de manière proportionnée et justifiée et ce uniquement pour des impératifs de bon ordre, de sûreté, de sécurité et de salubrité publiques (Rép. min. n° 12422 du 13 novembre 2014, JO Sénat).

En tout état de cause, une interdiction générale et absolue du commerce ambulantsur les propriétés privées porterait une atteinte grave au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

B. Les ventes au déballage (vide-grenier, braderie ...)

- Déballage en dehors du domaine public (espaces privés, parkings des grandes surfaces...)

L'organisateur d'une vente au déballage en dehors du domaine public doit faire une déclaration par lettre recommandée auprès du maire de la commune.

La déclaration, établie selon le modèle figurant en annexe de l'arrêté du 9 janvier 2009, doit être effectuée au moins 15 jours avant la date prévue pour le début de la vente.

Depuis 2008, le maire n'ayant plus à délivrer d'autorisation, il ne peut donc en tant que tel s'opposer à la tenue d'une vente au déballage. Il doit seulement s'assurer que la réglementation est bien respectée.

Ainsi, le non-respect des délais de déclaration (au moins 15 jours avant la vente) compromet la tenue d'une vente au déballage.

De même, ces ventes, ne pouvant excéder deux mois par année civile dans un même local ou sur un même emplacement, leur tenue dans ces conditions expose le déclarant à une amende de 1 500 € au plus, voire 3 000 € en cas de récidive.

En tout état de cause, le maire peut agir au titre de ses pouvoirs de police. Il peut ainsi, pour des motifs tirés des difficultés de circulation ou des atteintes à la sécurité et à la salubrité publiques :

- **encadrer ces ventes**, en les limitant dans le temps (à certaines heures, à certaines périodes de l'année) et dans l'espace (sur une partie du territoire communal) ;
- interdire une vente.

Toute interdiction générale et absolue de ces ventes est illégale, en ce qu'elle porterait atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

- Déballage sur le domaine public

L'organisateur d'une vente au déballage sur le domaine public doit adresser au maire une déclaration de vente au déballage et une demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

En l'espèce, ce sont les règles relatives à l'utilisation du domaine public à des fins privatives qui s'appliquent.

Le maire pourra donc encadrer dans le temps et dans l'espace, voire interdire une vente au déballage sur le domaine public, et ce, dans l'intérêt de la commodité du stationnement, de la sûreté de la circulation et pour garantir la sécurité des piétons. La mesure doit être adaptée aux intérêts protégés, toute interdiction générale et absolue étant illégale.

II – Fixation des tarifs des droits de place

L'AMF a été saisie par les adhérents de la Fédération nationale des syndicats des commerçants des marchés de France (FNSCMF) qui considèrent que la hausse importante des tarifs des droits de place constatée ces dernières années n'est pas toujours justifiée.

A. Le principe de non gratuité de l'utilisation privative du domaine public communal

Le versement de droits de place en contrepartie de l'occupation d'un emplacement sur un marché relève d'une obligation imposée par le législateur (article L. 2125-1 du code général des propriétés des personnes publiques (CGPPP)).

D'ailleurs, le maire qui, en dehors de toute délibération légale ou illégale, accorderait une exonération des droits de place à un commerçant, s'exposerait au délit de

concussion, puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 € (*article 432-10 du code pénal*).

B. L'encadrement de la fixation du tarif des droits de place

Lorsque le conseil municipal détermine le tarif des droits de place, il est contraint au respect de l'égalité devant le service public concernant l'assiette de calcul des droits de place. Il doit en outre prendre en considération les impératifs budgétaires, ainsi que l'impact du tarif sur les usagers. Enfin, il doit obligatoirement consulter les organisations professionnelles des commerçants non sédentaires.

L'absence de consultation préalable des organisations professionnelles des commerçants non sédentaires entache d'illégalité la délibération fixant le montant des droits de place (*article L. 2224-18 du CGCT, CE 9 mai 2011 « Société Les fils de madame Géraud et autres », req. n° 341118*). Cette obligation de consultation s'applique également en cas de révision des montants des droits de place.

Par ailleurs, si aucun texte ne définit l'assiette de calcul des droits de place, les conseils municipaux ne peuvent pas choisir n'importe quel critère. La pratique la plus répandue et la plus conforme au respect de l'égalité devant le service public consiste à calculer les droits de place d'après un tarif unique, en fonction de la surface de l'emplacement, soit au nombre de mètres linéaires. D'autres critères sont envisageables et le juge a eu l'occasion de se prononcer sur la légalité de certains d'entre eux.

Il a ainsi admis que les droits de place puissent être assis sur un pourcentage des marchandises vendues (*CE 3 février 1933 Syndicat des marins pêcheurs du Tréport*).

En revanche, le montant des droits de place ne peut être calculé sur des critères fondés sur :

- la nature de l'activité commerciale ou artisanale ;

- la qualité du professionnel non sédentaire (habitué / occasionnel, détaillant / semi-grossiste / grossiste, revendeur / producteur, résidant de la commune / venant d'ailleurs...).

En cas de litige d'ordre financier (assiette, montant ...), il doit être élevé devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

Autre contrainte, la fixation du tarif des droits de place doit également tenir compte des impératifs budgétaires. En effet, le montant fixé doit prendre en considération les services fournis par la commune.

En effet, les droits de place peuvent comprendre, outre le montant du droit d'occuper temporairement le domaine public, un certain nombre de prestations annexes ou de services rendus tels que le stationnement des véhicules à proximité, la fourniture d'eau et d'électricité, l'éclairage des parties communes, l'enlèvement des déchets produits par les commerçants, la fourniture de tables, tentes et matériels divers (*QE n° 30833, JO AN du 2 mars 2004*).

Aussi, dans un contexte où les communes subissent une baisse drastique des dotations versées par l'Etat, leur situation budgétaire peut parfois justifier ici et là une hausse du montant des droits de place.

Enfin, les **communes attachées à leurs marchés**, vecteurs d'échanges et de contacts, n'ont *a priori* aucun intérêt à fixer le tarif des droits de place à un niveau trop élevé, au risque d'engendrer à terme un délaissement du marché et de priver leurs administrés d'un véritable service public.

En tout état de cause, dans un souci de dialogue et de transparence, ce sujet peut être abordé au sein du comité consultatif du marché, lorsqu'il existe.

III - Mise en œuvre du droit de présentation d'un successeur (article 71 de la loi PINEL)

Cette disposition qui répond à une revendication relativement ancienne des commerçants non sédentaires prévoit **le droit pour les commerçants non sédentaires, en cas de cession de leur fonds, de présenter au maire une personne comme successeur.**

Ce nouveau droit peut être intégré dans les règlements de marché. Pour mémoire, le secrétariat d'Etat chargé du commerce et l'Association des maires de France ont élaboré un modèle de règlement de marché (dernière version avril 2012), accessible sur le site de l'AMF (www.amf.asso.fr, sous les références BW7518).

A. Les modalités d'exercice du droit de présentation

Seuls les commerçants non sédentaires immatriculés au registre du commerce et des sociétés et justifiant d'une ancienneté minimale fixée par délibération du conseil municipal, dans la limite de trois ans, peuvent prétendre à ce droit.

En cas de reprise de l'activité par leur conjoint, celui-ci conserve l'ancienneté pour faire valoir son droit de présentation.

En cas de décès, d'incapacité ou de retraite du titulaire de l'emplacement, le droit de présentation est transmis aux ayants droit qui peuvent en faire usage au bénéfice de l'un d'eux.

A défaut d'exercice dans un délai de six mois à compter du fait générateur, le droit de présentation est caduc.

Le maire qui dispose d'un délai de deux mois pour répondre doit motiver toute décision de refus.

B. Les principes régissant l'intégration de l'article 71 de la loi PINEL dans les règlements de marché

Il convient ici de rappeler qu'au regard des **principes qui régissent la domanialité publique, l'autorisation d'occupation du domaine public est personnelle et non cessible.**

En d'autres termes, le commerçant qui occupe un emplacement dans une halle ou un marché ne peut pas le céder à son successeur. En effet, ce dernier devra obligatoirement obtenir l'autorisation du maire avant de s'installer (*article L. 2122-1 du CGPPP*).

Dès lors, le droit de présentation n'a pas vocation à dessaisir le maire de ses pouvoirs de police. Il conserve en effet la faculté d'accepter ou de refuser l'autorisation d'occupation du domaine public au successeur présenté et ce, selon les critères de refus prévus dans le règlement de marché ainsi que pour des motifs d'intérêt général. C'est le cas si l'installation est susceptible de nuire au bon fonctionnement du marché (*CE 23 juin 1965, Syndicat de commerçants étalagistes de la plaine Forez*). Concrètement, il conviendra de s'interroger sur les effets de l'installation du successeur notamment sur la sécurité, la tranquillité et l'ordre publics.

Il reste que, dans l'esprit de certains commerçants non sédentaires, l'article 71 précité est supposé créer un droit de suite automatique pour ce qui est de l'occupation du domaine public, alors qu'en réalité, et surtout sur le plan strictement juridique, il s'agit de pouvoir donner à l'acquéreur éventuel la possibilité de connaître la position du maire avant d'acquérir le fonds de commerce.

IV - Charte pour le développement des marchés de France

Plus de vingt ans après l'adoption de la première convention relative au commerce non sédentaire, le ministère de la décentralisation, le secrétariat d'Etat chargé du commerce et de l'artisanat, la Fédération nationale des syndicats des commerçants des marchés de France (FNSCMF) et l'Association des maires de France ont cosigné, en 2014, la charte pour le développement des marchés de France.

Il s'agit, avec cette charte :

- de confirmer la nécessité d'un partenariat local entre le maire et ses équipes et les organisations de commerçants non sédentaires (ceci a déjà été largement relayé par l'AMF dans un « cahier du réseau » consacré aux activités ambulantes, publié en avril 2012) ;
- d'aider les commerçants non sédentaires, confrontés à des pratiques parfois déloyales, et touchés par une situation économique difficile ;
- de conforter les marchés de plein air ou couverts comme éléments du patrimoine français et comme service de proximité, en particulier en milieu urbain défavorisé et en milieu rural.

Les maires qui souhaitent assurer la pérennisation de leurs marchés sont invités à se rapprocher des organisations professionnelles de commerçants non sédentaires afin de signer la charte, téléchargeable sur le site de l'AMF.