

GE_GERICHTE JTAPI/706/2025 vom 26. Juni 2025

GE Cour de justice, 2025-06-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_706_2025

FR: GE_GERICHTE JTAPI/706/2025 du 26 juin 2025

IT: GE_GERICHTE JTAPI/706/2025 del 26 giugno 2025

Erwägungen

E. 14

Au fond, la recourante prétend que la permission du 24 avril 2024 et la facture correspondante du 3 mai 2024 seraient nulles. Elle fait valoir qu'il n'existerait aucune norme prévoyant que l'activité de vidange serait constitutive d'un usage accru du domaine public ou d'une occupation ponctuelle justifiant l'obtention préalable d'une permission. Elle est également d'avis que le changement de pratique intervenu le 1er janvier 2023 ne répondrait pas aux exigences posées par la

- 10/23 - A/1669/2024 jurisprudence et entraînerait une violation des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité, et serait constitutif de formalisme excessif. Elle conteste enfin le principe et le montant de la redevance querellée.

E. 15

La nullité doit être constatée d'office, en tout temps et par l'ensemble des autorités étatiques (ATF 138 II 501 consid. 3.1 ; 136 II 415 consid. 1.2 ; 132 II 342 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_573/2020 du 22 avril 2021 consid. 5 ; 1C_474/2017 du 13 décembre 2017 consid. 3.2 ; 4A_142/2016 du 25 novembre 2016 consid. 2.2).

La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées d'un vice devant non seulement être particulièrement grave, mais aussi être manifeste ou, dans tous les cas, clairement reconnaissable, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Entrent principalement en ligne de compte comme motifs de nullité la violation grossière de règles de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée (fonctionnelle ou matérielle) de l'autorité qui a rendu la décision (ATF 139 II 243 consid. 11.2 ; 138 II 501 consid. 3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_573/2020 du 22 avril 2021 consid. 5 ; 2C_1031/2019 du 18 septembre 2020 consid. 2.1 ; 1C_474/2017 du 13 décembre 2017 consid. 3.2 ; 8C_355/2016 du 22 mars 2017 consid. 5.3 ; 1C_111/2016 du 8 décembre 2016 consid. 5.1). L'illégalité d'une décision (reposant sur des vices de fond) ne constitue en revanche pas, par principe, un motif de nullité ; elle doit au contraire être invoquée dans le cadre des voies ordinaires de recours (cf. not. ATF 130 II 249 consid. 2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 6B_192/2021 du 27 septembre 2021 consid. 2.2 ; 2C_573/2020 du 22 avril 2021 consid. 5 ; 2C_1031/2019 du 18 septembre 2020 consid. 2.1).

E. 16

En l'espèce, la recourante conclut à ce que les décisions attaquées soient déclarées nulles en raison de l'absence de base légale indiquant que son activité serait constitutive d'un usage accru du domaine public et justifiant le changement de pratique litigieux. Pour rappel, le

litige porte ici uniquement sur la question de savoir si l'usage que la recourante fait du domaine public dans le cadre de la réalisation de ses opérations de vidange constitue une occupation du domaine public soumise à permission. Ensuite, force est de constater que l'autorisation litigieuse a été délivrée par l'autorité compétente, dès lors que la rue C _____ appartient au domaine public communal, ce que la recourante ne conteste pas. Il n'y a donc pas d'incompétence manifeste. Pour le surplus, la recourante fait essentiellement valoir des motifs de droit de fond, étant rappelé que conformément à la jurisprudence citée supra, l'illégalité d'une décision découlant de vices de fond ne saurait conduire à la constatation de la nullité de l'acte en cause, même si ces vices devaient être avérés. En effet, il s'agit d'arguments qui doivent être invoqués par le biais des voies de

- 11/23 - A/1669/2024 droit ordinaire, ce que la recourante fait d'ailleurs, dès lors qu'elle conclut également, dans le cadre de son recours, à l'annulation de la décision attaquée en raison de la violation de plusieurs dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires.

En outre, aucun motif de nullité, au sens de la jurisprudence citée ci-dessus, ne ressort des éléments au dossier et la recourante n'a pas davantage démontré, ni même invoqué, l'existence de tels motifs.

Partant, les décisions attaquées ne sont pas nulles et la conclusion prise en ce sens par la recourante devra être rejetée.

E. 17

Reste à examiner si c'est à bon droit que l'autorité intimée a qualifié l'activité de la recourante comme un usage accru du domaine public et qu'elle a en conséquence considéré que cet usage était soumis à permission.

E. 18

À Genève, l'utilisation du domaine public communal est régie par la LDPu, par son règlement, ainsi que par la LRoutes. Selon les art. 12 LDPu et 55 LRoutes, chacun peut, dans les limites des lois et des règlements, utiliser le domaine public conformément à sa destination et dans le respect des droits d'autrui. Conformément à la LDPu, les voies publiques cantonales et communales affectées par l'autorité compétente à l'usage commun font partie du domaine public (art. 1 LRoutes).

E. 19

Sous réserve des compétences fédérales, la réglementation de l'usage du domaine public est de la compétence des cantons. La définition des différents types d'usage relève du droit cantonal (ATF 135 I 302). On distingue de manière général trois types d'usage du domaine public : l'usage commun, l'usage accru et l'usage privatif.

E. 20

L'usage commun comprend toutes les utilisations du domaine public qui sont conformes à sa destination, laquelle doit être comprise largement, et qui sont ouvertes sans conditions à tous. Sa caractéristique principale qui le distingue de l'usage accru est sa compatibilité avec l'usage commun d'un nombre indéterminé d'autres personnes. L'usage du domaine public peut donc être qualifié de commun s'il peut être exercé simultanément et dans la même mesure par tous les intéressés. Son exercice par une personne ne doit donc pas entraver l'usage commun dont d'autres personnes voudrait aussi profiter. L'essentiel est que cette utilisation de même nature soit en pratique globalement possible dans le secteur concerné.

Un tel usage doit être égal pour tous les usagers et en principe gratuit. L'usage commun du domaine public ne saurait être soumis à un régime d'autorisation, ce qui serait contraire au principe de proportionnalité (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 206 et la jurisprudence citée). L'usage commun du domaine public peut entrer en conflit avec une autre forme d'utilisation en soi commune, ce qui rend nécessaire la coordination entre ces différents usages communs, mais la nécessité d'une réglementation restrictive des

- 12/23 - A/1669/2024 modalité d'un usage lui laisse sa qualité d'usage commun s'il reste ouvert à un cercle indéterminé de personnes tout en maintenant sa compatibilité générale avec d'autres formes d'usages (Pierre MOOR/François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, Droit administratif, vol. III : l'organisation des activités administratives. Les biens de l'État, 2e éd., 2018 p. 693). Il en va notamment de la législation sur la circulation routière que la doctrine qualifie d'exemple classique d'usage commun du domaine public (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 207 s.).

Il en va autrement des formes d'utilisations qui, du fait de leur nature, nécessitent une réglementation restrictive tenant à leur individualité ou à leur particularité. Il peut y avoir à cela trois raisons : soit elles ne sont pas et ne peuvent être offertes à un nombre indéterminé de personnes (par exemple la construction d'un barrage ou d'une digue), soit aussi, pendant toute leur durée, elles rendent dangereux, difficiles, voire impossibles, les autres usages (ainsi une manifestation ou un marché), soit enfin elles provoquent pour le voisinage des nuisances particulières (concerts en plein air). Ces usages ne sont plus communs (Pierre MOOR/François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 693). Par usage accru du domaine public, on entend un usage qui ne correspond plus à la destination du domaine public en cause ou qui, par son intensité, n'est plus compatible avec une utilisation généralisée par un nombre indéterminé de personnes. Dans la deuxième hypothèse, l'usage accru entrave de façon significative l'usage commun du domaine public que d'autres personnes souhaiteraient exercer (ATF 135 I 302). L'usage accru peut être soumis à autorisation pour protéger les intérêts publics qui sont susceptibles d'être affectés par cet usage – en matière d'environnement, d'esthétique ou de sécurité par exemple – et pour assurer l'utilisation harmonieuse et paisible du domaine public par tous ceux qui souhaitent le faire conformément à sa destination, le cas échéant en fixant des priorités. Dans cette mesure, l'autorisation d'usage accru du domaine public ne constitue pas une autorisation de police, mais une autorisation sui generis, car son but de coordination des usages va plus loin que la protection des biens de police (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 210 ss ; ATF 126 I 133). Cette exigence d'autorisation peut être imposée même en l'absence de base légale spécifique (ATF 119 Ia 445). Le Tribunal fédéral a ainsi examiné si la durée de stationnement de plus de 30 minutes, soumise à une taxe d'utilisation par la ville de Zurich, faisait partie de l'usage commun ou constituait déjà un usage commun accru. Soulignant que le trafic non soumis à taxe comprend non seulement le trafic roulant, mais aussi, dans une certaine mesure, le trafic au repos, le Tribunal fédéral s'est également référé à sa jurisprudence selon laquelle le trafic roulant a généralement pour but d'atteindre une destination et que par conséquent, l'arrêt et le stationnement de courte durée sont un complément nécessaire au trafic roulant. Rappelant ensuite que sa jurisprudence en la matière avait varié quant à la durée à partir de laquelle il fallait retenir un usage accru, puis constatant que selon la doctrine, la délimitation entre le stationnement d'usage courant et le stationnement de longue durée ne peut pas être

- 13/23 - A/1669/2024 fixée de manière générale, mais seulement en tenant compte des conditions locales et qu'il convient en outre d'accorder aux autorités compétentes une certaine marge d'appréciation dans l'évaluation de ces conditions, le Tribunal fédéral a retenu que le critère de délimitation entre l'usage commun simple et l'usage commun accru est notamment la compatibilité de l'usage avec la collectivité. A cet égard, un usage est compatible avec la collectivité lorsqu'il peut être exercé de la même manière par tous les citoyens intéressés sans que d'autres soient gênés de manière excessive dans le même usage. Il n'est ainsi pas déterminant que chaque véhicule arrêté, ne serait-ce que pendant quelques minutes, empêche tout autre véhicule de s'arrêter également sur exactement la même place de stationnement, mais il est déterminant de savoir si, dans l'ensemble, une utilisation similaire par toutes les personnes intéressées peut être pratiquement garantie dans le secteur en question (ATF 122 I 279 consid. 2e p. 285).

E. 21

Par arrêt du _____ 2025 (ATA/9_____), la chambre administrative a confirmé la pratique de la ville de soumettre la réservation de places de stationnement, ou plus largement de l'espace public pour le déploiement d'un monte-meubles, à la procédure de demande de permission pour l'usage accru du domaine public ainsi qu'à la perception d'une redevance à ce titre.

E. 22

En l'espèce, selon le plan joint à la demande de permission, la recourante a sollicité de l'autorité intimée la réservation d'une place de stationnement sur le domaine public, d'une dimension de 6 m x 2 m, afin d'exécuter des travaux d'entretien de canalisations au niveau de l'arcade de l'immeuble, 1_____, rue C_____. Cette réservation a pour effet de lui permettre d'utiliser une place de stationnement sur le domaine public communal durant plusieurs heures, à l'exclusion des autres usagers de la route. En ce sens, la réservation empêche la rotation entre tous les usagers potentiels de cette place de stationnement normalement librement accessible. Dit autrement, et pour revenir aux définitions rappelées plus haut, il ne s'agit pas d'un usage commun dans la mesure où, de par l'importance de la surface occupée et la durée de cette occupation, un tel usage ne pourrait pas être fait simultanément et dans la même mesure par toute autre personne intéressée (p. ex. une autre entreprise mettant en œuvre des camions ou des engins). En réalité, la recourante « privatise » l'espace public qu'elle occupe durant son intervention, empêchant toute autre personne d'en faire usage à cet endroit.

E. 23

La recourante souligne que le travail des vidangeurs ne constitue ni une installation permanente, ni une installation non permanente à des fins industrielles ou commerciales. On ne voit cependant pas en quoi ces distinctions, pour peu qu'elles s'appliquent en l'espèce, empêcheraient de constater un usage accru du domaine public. En effet, un tel usage ne dépend pas de la présence d'une installation, qu'elle soit permanente ou non, puisqu'un simple rassemblement de personnes peut constituer un usage accru (ATF 144 I 50 consid. 6.3 p. 65 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_66/2023 du 4 juin 2024 ; 1C_360/2019 du 15 janvier 2020). Dans l'ATA/9_____ du _____ 2025, la chambre administrative a également retenu un

- 14/23 - A/1669/2024 usage accru du domaine public pour l'occupation temporaire de place de stationnement par des camions ou autres engins d'entreprises dont l'activité se

déployait sur la voie publique.

E. 24

Dans le cas d'espèce, le déploiement de l'activité de la recourante à l'aide d'un camion stationné sur le domaine public, qui doit être qualifié d'installation, quand bien même non permanente, sur cette durée, répond ainsi aux critères de définition d'un usage accru du domaine public.

Plus largement, il en va de même lorsque la recourante stationne sur le domaine public, mais hors d'une place de stationnement, tel qu'un trottoir, afin de réaliser son activité de vidange. En effet, elle soustrait à tout un chacun l'usage d'une portion délimitée du domaine public pendant la durée de l'intervention, ce qui constitue là- aussi, de facto, un usage accru du domaine public.

E. 25

Reste encore à déterminer si c'est à bon droit que l'autorité intimée exige l'obtention préalable d'une permission. À cet égard, la recourante prétend que l'ancienne pratique de la ville était conforme au droit et que le changement de pratique ne répondrait pas à un intérêt public prépondérant, serait contraire au principe d'égalité de traitement, disproportionné et constitutif d'un formalisme excessif.

E. 26

L'art. 13 LDPu subordonne à permission - à concession s'ils sont assortis de dispositions contractuelles - l'établissement de constructions ou d'installations sur le domaine public, son utilisation à des fins industrielles ou commerciales ou toute autre utilisation de celui-ci excédant l'usage commun. Les permissions, délivrées à titre précaire (art. 19 al. 1 LDPu), sont accordées par l'autorité communale qui administre le domaine public, laquelle en fixe les conditions (art. 15 et 17 LDPu). Elles peuvent être retirées sans indemnité pour de justes motifs, notamment si l'intérêt général l'exige (art. 19 al. 2 LDPu). Les permissions et les concessions ne sont accordées ou octroyées que sous réserve des droits privés des tiers et aux risques et périls des bénéficiaires (art. 23 LDPu).

E. 27

De jurisprudence constante, les communes genevoises jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une importante liberté d'appréciation dans la gestion de leur domaine public et, plus particulièrement, dans l'octroi ou le refus d'une permission d'utiliser le domaine public communal excédant l'usage commun (arrêts du Tribunal fédéral 2C_118/2008 du 21 novembre 2008 consid. 4.3 ; 2P.69/2006 du 5 juillet 2006 consid. 2.2 ; 1P.319/2003 du 26 août 2003 consid. 2.1 ; ATA/386/2016 du 3 mai 2016 consid. 6c).

E. 28

A cet égard, l'art. 15 LDPu constitue une base légale suffisante pour limiter les libertés (ATA/1157/2018 du 30 octobre 2018 ; ATA/646/2014 du 19 août 2014 ; ATA/63/2012 du 31 janvier 2012).

E. 29

Aux termes de l'art. 1 RUDP, dans les limites de la loi et le respect des conditions liées à l'octroi de la permission, les particuliers disposent d'un droit à l'utilisation du domaine public excédant l'usage commun lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 2). Lors de l'octroi de la permission, l'autorité compétente tient compte

- 15/23 - A/1669/2024 des intérêts légitimes du requérant, de ceux des autres usagers du domaine public et des voisins, de ceux découlant des concessions ou droits d'usage exclusifs concédés par les autorités compétentes, ainsi que du besoin d'animation de la zone concernée (al. 3). L'art. 56 LRoutes prévoit également que toute utilisation des voies publiques qui excède l'usage commun doit faire l'objet d'une permission ou d'une concession préalable (al. 1), à savoir tout empiètement, occupation, travail, installation, dépôt ou saillie sur ou sous la voie publique dont les modalités sont fixées par le règlement d'application (al. 2), délivrée selon l'art. 57 al. 1 LRoutes par l'autorité communale lorsqu'il s'agit d'une voie communale.

E. 30

L'autorité compétente peut assortir de conditions et même refuser les permissions d'occupation de la voie publique pour tout objet ou installation sur la voie publique qui, par sa couleur, ses dimensions, son éclairage, sa forme ou le genre de sujets présentés, peut nuire au bon aspect d'une localité, d'un quartier, d'une voie publique, d'un site ou d'un point de vue (art. 57 al. 3 LRoutes).

E. 31

Les usages particuliers du domaine public provoquent un besoin accru de coordination et de fixation des priorités, en rapport avec la protection des usages communs, notamment la sécurité de la circulation des piétons et des automobilistes. Il y a également lieu de prendre en considération les intérêts des riverains, lorsque l'usage non commun sollicité est de nature à provoquer des nuisances importantes (Pierre MOOR/Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, op. cit., p. 725).

E. 32

Un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit, mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des mœurs. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne. À défaut, elle doit être maintenue (ATF 145 II 270 consid. 4.5.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_28/2019 du 23 décembre 2019 consid. 5.1 ; ATA/1174/2020 du 24 novembre 2020 consid. 8b et les références citées).

E. 33

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 144 I 113 consid. 5.1.1 ; 143 I 361 consid. 5.1 ; 142 V 316 consid. 6.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_949/2019 du 11 mai 2020 consid. 6.3).

Il n'y a en principe pas d'égalité dans l'illégalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_28/ 2019 du 23 décembre 2019 consid. 6.1 ; ATA/508/2020 du 26 mai 2020 consid.

- 16/23 - A/1669/2024 6c). Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. Dès lors, le justiciable ne peut généralement pas

se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas semblables. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question.

L'administré ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1 ; ATA/352/2012 du 5 juin 2012 consid. 7). C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité (arrêts du Tribunal fédéral 2C_949/2019 du 11 mai 2020 consid. 6.3 ; 6B_921/2019 du 19 septembre 2019 consid. 1.1).

E. 34

Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive. En outre, ce principe interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 145 I 297 consid. 2.4.3.1 et les références citées).

Traditionnellement, ledit principe se compose des règles d'aptitude - qui exigent que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 ; ATA/1145/2023 du 17 octobre 2023 consid. 7.3).

E. 35

Le formalisme excessif, prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 142 IV 299 consid. 1.3.2 ; 142 I 10 consid. 2.4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_515/2020 du 10 février 2021 consid. 2.1 ; 2C_607/2019 du 16 juillet 2019 consid. 3.2). Autrement dit, il y a formalisme excessif si une procédure est soumise à des conditions de forme rigoureuses sans que cette rigueur soit objectivement justifiée, ou lorsqu'une autorité applique des prescriptions formelles avec une rigueur exagérée ou pose des exigences excessives en ce qui concerne la forme d'actes juridiques et empêche ainsi de façon inadmissible un citoyen d'utiliser des voies de droit (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1509).

- 17/23 - A/1669/2024

E. 36

En l'espèce, conformément aux textes clairs des art. 13 LDPu et 56 al. 1 LRoutes, l'usage accru du domaine public est soumis à permission, en particulier lorsqu'il s'agit du déroulement d'une activité commerciale, comme c'est le cas pour la recourante, nonobstant la question de l'utilité de son activité en terme de salubrité publique. À toutes fins utiles, il sera en outre rappelé que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral mentionnée

plus haut, une exigence d'obtention d'une autorisation préalable d'utilisation accrue du domaine public peut être imposée même en l'absence d'une base légale spécifique.

C'est donc à raison que l'autorité intimée exige désormais l'obtention d'une permission, comme la chambre administrative l'a également admis dans l'ATA/9 _____ cité plus haut.

L'autorité intimée ne conteste pas qu'avant son changement de pratique intervenu le 1er janvier 2023, elle n'exigeait pas l'obtention préalable de permissions. Cela étant, elle explique que ce changement est issu d'une réflexion visant la mise en conformité au droit de sa pratique s'agissant de cette problématique, notamment en lien avec l'activité des déménageurs. Or, s'il est certes vrai que la pratique développée au sujet de ces derniers, telle qu'elle ressort du courriel du 3 mars 2023 du SEP, ne saurait être appliquée stricto sensu aux entreprises actives dans le domaine de la vidange, comme exposé précédemment, en assimilant la réservation de places de stationnement sur le domaine public, ou plus largement l'utilisation d'une portion du domaine public comme un usage accru de celui-ci soumis à permission, la ville adopte désormais une pratique conforme au droit en vigueur. Ce faisant, elle tient compte de tous les intérêts en présence. Ce constat a pour corollaire, qu'auparavant, sa pratique ne l'était pas. Partant, en modifiant cette dernière, la ville a en réalité établi une pratique conforme au droit, de sorte que la recourante ne saurait exiger le maintien d'une ancienne pratique non conforme.

On ne saurait également y voir une quelconque violation du principe d'égalité de traitement. En effet, outre le fait que ce changement de pratique repose sur un juste motif évident, force est de constater qu'il ne touche pas uniquement les sociétés qui pratiquent des opérations de vidange à titre professionnel, mais également des usagers présents dans d'autres secteurs d'activités. La recourante ne démontre pas le contraire.

Dans le même sens, la nouvelle pratique de la ville ne saurait être qualifiée de disproportionnée. En effet, il est manifeste qu'elle est apte à assurer son objectif de contrôle de l'activité déployée sur le domaine public et l'on peine également à concevoir une autre solution moins contraignante pour les usagers, de sorte que les critères d'aptitude et de nécessité sont donnés. Sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit, par le passé, les sociétés actives dans les opérations de vidange interpellaient les services de police afin de les prévenir d'une prochaine utilisation temporaire du domaine public, tout comme le faisaient auparavant les entreprises actives dans le déménagement. Avec sa nouvelle pratique, la ville impose désormais à toute personne souhaitant faire un usage accru du domaine public de remplir un

- 18/23 - A/1669/2024 formulaire en ce sens dix jours avant l'évènement. Il apparaît ainsi que la charge administrative que subira la recourante reste dans une large mesure identique à celle qu'elle connaissait auparavant. On voit mal que le suivi des permissions et le paiement des taxes relatives à son activité seraient de nature à entraîner un travail supplémentaire tel qu'il nécessiterait l'engagement de plusieurs nouveaux collaborateurs. S'agissant de la prétendue absence de communication du changement de pratique, il apparaît en réalité que le SEP en a d'abord informé certaines entreprises particulières, comme celles actives dans le déménagement, puis a étendu l'information à un plus grand cercle de professionnels, dont la recourante. Le site Internet de l'autorité intimée a finalement été adapté afin de s'adresser à l'ensemble des usagers. À cela s'ajoute que le délai de dix jours n'apparaît à l'évidence pas excessif, vu les objectifs de sécurité en jeu, étant précisé que les sociétés professionnelles font en général usage de véhicules dépassant les gabarits

ordinaires des places de stationnement, ce qui est susceptible de causer des conflits d'usage du domaine public entre l'ensemble des usagers. En outre, comme indiqué précédemment, cette nouvelle pratique, outre qu'elle assure une meilleure égalité de traitement entre les diverses catégories d'usagers qui font un usage accru du domaine public, a avant tout pour but d'assurer un meilleur contrôle de l'activité déployée sur le domaine public, en particulier autour des questions de sécurité, de sorte que l'intérêt public à son maintien doit primer l'intérêt privé de la recourante au maintien de l'ancienne pratique. Ainsi, la nouvelle pratique de l'autorité intimée n'est manifestement pas disproportionnée. Elle ne saurait non plus être constitutive d'un quelconque formalisme excessif, car il n'apparaît pas qu'elle se fonderait sur des règles dont l'application, dans le cas d'espèce, ne permettrait pas d'en discerner l'intérêt pratique.

C'est donc de manière conforme au droit que l'autorité intimée exige désormais l'obtention d'une permission d'usage accru du domaine public pour la réservation d'une portion du domaine public.

E. 37

La recourante conteste enfin la perception d'une redevance, tant dans son principe que dans son montant. Elle ne conteste en revanche pas la perception de l'émolument.

E. 38

La collectivité peut exiger, en contrepartie de l'autorisation, le versement d'une taxe, qui constitue un émolument domanial. Il s'agit d'une contribution causale, dans la mesure où elle est liée juridiquement à une cause déterminée qui fonde l'obligation. Concernant le montant, la jurisprudence a établi deux principes qui, caractérisant cette contribution publique, permettent d'en déterminer le montant maximum et ainsi de diminuer les exigences de base légale. Dans la mesure où ils sont respectés, la loi peut se contenter de prévoir les types d'activités publiques donnant lieu à perception, les sujets de la taxe, les critères servant à l'établissement des barèmes. Selon le principe de couverture des coûts, le produit total des émoluments ne doit pas dépasser la charge financière de la branche de l'administration concernée. Selon le principe d'équivalence, le montant d'un émolument ne doit pas être en

- 19/23 - A/1669/2024 disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation administrative, valeur qui se détermine par référence, soit à l'utilité qu'en retire l'administré ou l'intérêt qu'il y a, soit aux frais occasionnés concrètement à l'administration pour la fourniture de la prestation. Le principe de couverture des coûts n'est pas applicable si la fourniture des prestations ne coûte rien d'autre que le travail administratif d'examen, ce qui est en général le cas pour l'octroi d'une autorisation d'usage accru, le domaine public existant déjà. Si ces principes ne sont pas applicables, les motifs pour lesquels les exigences de base légale peuvent être diminuées tombent, puisqu'ils compensent son absence. Une base légale est alors nécessaire pour fixer les critères déterminant le tarif (Pierre MOOR/François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 735 s.).

E. 39

Selon l'art. 26 al. 1 et 4 LPDu, les permissions, concessions ou autorisations sont soumises au paiement des émoluments, redevances et taxes fixés par les législations spéciales. Les règlements d'application fixent le détail des taxes et redevances dans le cadre des montants prévus ci-dessus. L'art. 59 al. 1 LRoutes prévoit aussi que les permissions ne sont délivrées

que contre paiement d'un émolument administratif et d'une taxe fixe, d'une redevance annuelle ou d'une redevance périodique.

E. 40

D'après l'art. 9 RUDP, les permissions pour les installations occasionnelles ponctuelles doivent faire l'objet d'une requête cinq jours au moins avant le début de la date prévue pour l'installation. Elles sont octroyées pour une courte durée (al. 1). Elles font l'objet d'une taxe fixe qui doit être payée avant l'utilisation de la permission (al. 2).

E. 41

L'art. 59 al. 5 LRoutes prévoit que le montant de l'émolument administratif varie de CHF 10.- à CHF 500.- en fonction de la complexité ou de la durée d'examen du dossier. Il n'est, toutefois, pas prélevé d'émolument pour des permissions concernant des projets d'intérêt général présentés par le canton, les communes ou la Confédération, ou par des établissements publics qui en dépendent

E. 42

L'art. 59 al. 6 LRoutes indique que les montants des taxes fixes, des redevances annuelles et des redevances périodiques varient entre CHF 1.- et CHF 1'000.- au m² ou ml pour les empiétements ou occupations temporaires ou permanents du domaine public au sens de l'art. 56 LRoutes, tels que les travaux sur ou sous les voies publiques, notamment les fouilles, les saillies et écriteaux, les dépôts, les tentes mobiles, les marquises, les expositions de marchandises, les terrasses d'établissements publics, les garages pour cycles, tremplins et attributs de commerces divers, les distributeurs d'essence, les ancrages, les parois moulées, l'usage d'accessoires du domaine public.

E. 43

L'art. 59 al. 9 LRoutes énonce que le règlement d'application fixe le détail des taxes et redevances pour empiétement sur la voie publique dans le cadre des montants prévus à l'al. 6 ; celles-ci sont différenciées en fonction de trois tarifs maximums correspondant aux trois secteurs suivants, délimités par l'autorité communale d'entente avec l'Etat :

- 20/23 - A/1669/2024 a) le secteur 1 correspondant au centre urbain communal; b) le secteur 2 correspondant aux quartiers adjacents; c) le secteur 3 correspondant aux autres quartiers. Sur leur domaine public respectif, l'Etat et les communes déterminent librement les modalités d'application de la taxation.

E. 44

Selon l'art. 1 du RTEDP, les montants des taxes et des redevances dues au titre d'occupation du domaine public sont calculés au m², au m³ ou au ml, les deux premières unités ne se fractionnant pas, en fonction du tarif fixé aux art. 3 à 19 (al. 1). Ces montants varient en fonction du ou des secteurs déterminés par les communes en vertu de l'art. 59 al. 9 LRoutes (al. 2). Les exécutifs des communes doivent établir une cartographie du ou des secteurs en fonction des particularités de ces derniers (al. 3).

E. 45

Font l'objet d'une taxe fixe les empiétements pour lesquels une permission ne bénéficiant pas d'une reconduction tacite est octroyée, soit pour une courte durée de temps fixée d'avance ou pour une saison, soit pour des éléments fixes dont l'enlèvement ne peut être requis que si l'intérêt public l'exige, soit pour des empiétements provisoires, telles les

installations de chantier (art. 2 al. 1 RTEDP).

E. 46

La section 1 du chapitre II RTEDP fixe le montant des émoluments concernant les installations provisoires et occasionnelles. La section se subdivise en trois articles, traitant respectivement des occupations de courte durée (art. 4 RTEDP), des fouilles (art. 5 RTEDP) et des chantiers (art. 5A RTEDP).

L'art. 4 RTEDP prévoit, pour les installations ou occupations occasionnelles ponctuelles au m², pour une durée de sept jours maximum, un tarif de CHF 10.-/m² pour les trois secteurs (let. a) et pour une durée de huit à 30 jours, un tarif de CHF 65.-/m² pour le secteur 1, de CHF 58.-/m² pour le secteur 2 et de CHF 51.-/m² pour le secteur 3 (let. b).

L'art. 5A RTEDP prévoit, pour les emprises de chantier (travaux inclus) et installations analogues au m², par semaine au maximum un tarif de CHF 5.-/m² pour le secteur 1, de CHF 4.-/m² pour le secteur 2 et de CHF 3.-/m² pour le secteur 3 (let. b).

E. 47

En l'espèce, il existe une base légale formelle imposant le versement d'un émolument en cas de demande de permission d'usage du domaine public, de sorte que l'exigence de la base légale est pleinement remplie et que les principes de couverture des coûts et d'équivalence n'ont pas besoin d'être examinés dans la présente espèce (cf. supra consid. 37). En tout état, comme indiqué précédemment, s'agissant d'une autorisation d'usage accru du domaine public, le principe de couverture des coûts ne s'applique pas.

Il convient de garder à l'esprit que la taxe imposée à la recourante constitue une contrepartie économiquement soutenable de l'usage accru autorisé. Elle n'a ainsi pas de lien avec l'activité déployée ou non par l'administration. C'est en réalité

- 21/23 - A/1669/2024 l'avantage que la recourante retire de l'occupation du domaine public, en particulier en tant que cette occupation s'exerce à titre professionnel dans le cadre de son activité commerciale, qui fait l'objet de la taxe.

Selon le site Internet de l'autorité intimée, s'il est certes exact que rien ne fait expressément référence à l'activité de la vidange professionnelle, il est en revanche clairement indiqué que « Toute utilisation provisoire ou permanente du domaine public (en surface ou en sous-sol) qui excède l'usage commun est considérée comme un empiètement. Cette utilisation accrue, soumise à des dispositions légales, doit faire l'objet d'une permission préalable et nécessite le paiement d'une taxe ou d'une redevance ainsi que d'un émolument ». Les informations disponibles sur ce site Internet renseignent également sur le fait que les permissions de chantier se rapportent à tous les travaux à réaliser sur, sous ou à partir du domaine public. Or, en l'occurrence, l'activité déployée par la recourante vise à intervenir sur les canalisations de bâtiments ou sur le domaine public, de sorte qu'il n'est pas choquant de retenir qu'elle effectue des travaux entrant dans la catégorie de « chantier » au sens de la législation cantonale sur le domaine public. En outre, une interprétation systématique du RUDP corrobore ce rattachement à la notion de chantier, dès lors que son Chapitre III « Travaux sur ou sous le domaine public » comporte une section 4 intitulée « opérations de vidange ». C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a assimilé l'activité de vidange à un chantier et l'a soumise à taxe selon l'art. 5A RTEDP, en fonction de la surface d'emprise et de sa durée. L'application du « tarif-chantier » est au demeurant celui qui, en pratique, est le plus favorable à la recourante, car il est le moins élevé.

Au surplus, le fait que la recourante n'utiliserait le domaine public que durant une brève période de temps n'est pas pertinent. En effet, l'art. 5A al. 1 RTEDP prévoit uniquement une durée d'occupation maximale d'une semaine par permission. Sous l'angle du montant de la taxe, le critère retenu par le règlement est uniquement celui de la surface occupée. Ainsi, la durée effective de l'utilisation de la portion du domaine public concernée, même très brève, n'est en l'occurrence pas déterminante.

E. 48

En l'occurrence, selon les plans autorisés relatifs à la décision litigieuse, ainsi que la facture adressée à la recourante, la surface d'occupation porte sur une place de livraison de 12 m² (6 m x 2 m). Sur cette base, l'autorité intimée a appliqué la méthode de calcul de la taxe prévue par l'art. 5A RTEDP, en retenant un tarif de CHF 5 par m². La méthode appliquée par l'autorité intimée n'est ainsi pas critiquable. Le montant total de la redevance a ensuite été fixé, en application de cette méthode, à CHF 60.- (12 m² x CHF 5.-). Ainsi, tant la méthode que le calcul utilisés par l'autorité intimée sont conformes au droit, étant précisé que l'autorité intimée ne disposait d'aucune marge d'appréciation à cet égard. À cela s'ajoute l'émolument administratif d'un montant de CHF 150.- pour le traitement administratif de la demande, que la recourante ne remet pas en cause.

- 22/23 - A/1669/2024

Dans ces conditions, en appliquant la méthode de calcul de la taxe prévue par le RTEDP, l'autorité intimée n'a commis aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation, de sorte que le grief doit lui aussi être écarté.

E. 49

Mal fondé, le recours est rejeté.

E. 50

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'000.- et qui tient compte de deux décisions querellées dans le présent jugement ; il est partiellement couvert par l'avance de frais de CHF 800 versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 23/23 - A/1669/2024

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.