

VD_OMNI GE.2000.0021 vom 11. Juli 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-07-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2000.0021

FR: VD_OMNI GE.2000.0021 du 11 juillet 2000

IT: VD_OMNI GE.2000.0021 del 11 luglio 2000

Regeste

c/Municipalité de Lausanne | Le refus litigieux fondé sur le non-paiement par le recourant des redevances d'utilisation du domaine public, respecte pleinement les principes généraux du droit administratif.

Erwägungen

E. 17

mai au 18 juin 2000, force est de constater qu'aujourd'hui cet intérêt fait défaut, la fête étant terminée. Il est toutefois évident que l'on se trouve dans l'un des cas énumérés ci-dessus, à savoir celui où la question de droit soulevée revêt une importance de principe. En effet, il est indispensable que les parties sachent si le fait de ne pas avoir payé les redevances dues justifie ou non le refus de délivrer l'autorisation en cause. De plus, l'autorité statue sur les demandes quelques mois avant le début de la Fête de printemps de sorte que si l'on tient compte de la durée de la procédure de recours, il risque d'être impossible dans les faits d'obtenir en temps utile le contrôle d'un refus d'autorisation. Cela étant, il y a lieu d'admettre la qualité pour recourir du recourant et d'entrer en matière sur le fond. 3. A teneur de l'art. 16 de la concession de grève 132.G.38 délivrée à la Commune de Lausanne, toute contestation au sujet de l'utilisation de la parcelle concédée sera tranchée par le Conseil d'Etat. On pourrait dès lors hésiter sur la question de savoir s'il incombe au Tribunal administratif ou au contraire au Conseil d'Etat de connaître du présent litige. Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de trancher cette question de compétence à diverses reprises (voir notamment arrêts TA, GE 98/0042 du 4 mai 1998 et GE 98/0045 du 5 mai 1998). Après avoir rappelé le contenu de l'art. 4 LJPA, qui lui confère une clause générale de compétence en matière de contentieux portant sur des décisions administratives cantonales ou communales lorsqu'aucune autre autorité n'est expressément désignée par la loi pour en connaître, il a jugé que le refus par une municipalité d'accorder un emplacement à un forain constituait bien une décision administrative communale entrant dans sa compétence juridictionnelle. "On admet généralement que les concessions présentent une nature mixte, à la fois contractuelle et unilatérale; il est dès lors possible que l'art. 16 de la concession précitée prévoie un mode de liquidation particulier des litiges relatifs aux aspects contractuels de la concession ou ceux divisant la commune concédante et l'Etat (sur ce point délicat, v. arrêt du 28 janvier 1998, AC 97/0144, consid. 1). De toute manière, quelle que soit la portée qu'il convient de donner à cette disposition de la concession, celle-ci ne peut que céder le pas devant la teneur de l'art. 4 al. 1 LJPA, pour autant que l'on se trouve dans le champ d'application de cette règle légale. Or, l'autorisation querellée, ou plutôt son refus, ne porte pas à proprement parler sur une concession à caractère partiellement contractuel, mais bien sur une simple autorisation d'usage accru du domaine public, accordée à bien plaisir, selon les conditions de participation (...). Une telle

autorisation ne peut qu'être qualifiée de décision au sens technique des art. 4 al. 1 et 29 LJPA, ce qui ouvre, en cas de contestation, la voie du recours au Tribunal administratif, en dernière instance cantonale en tout cas". Par ailleurs, le tribunal de céans a également relevé que "selon le ch. 1.1 des conditions de participation, nul ne peut exploiter un métier lors de la Fête foraine sans autorisation de la Direction de police et des sports. Cependant, même si ce texte paraît donner la compétence à cette direction pour l'octroi des autorisations, il n'empêche pas de l'interpréter en ce sens que la Direction de police se contente de notifier des autorisations délivrées par la municipalité. Cette dernière fait au surplus valoir l'art. 42 al. 2 de la loi du 28 février 1956 sur les communes, qui mentionne au nombre des attributions des municipalités l'administration du domaine public; quant aux dispositions du règlement général de police de la Commune de Lausanne, elles confirment cette solution en prévoyant que les utilisations du domaine public doivent faire l'objet d'une autorisation préalable de la municipalité ou de la direction municipale désignée par celle-ci (voir par exemple art. 94 et 98 du règlement précité). En l'occurrence, la municipalité, comme elle l'a fait depuis 1994, a statué elle-même sur l'ensemble des autorisations nécessaires pour la participation à la Fête de printemps; seule est réservée la compétence de la Direction de police et des sports de prendre une décision, en urgence en quelque sorte, en cas de renonciation de l'un des participants après l'envoi des décisions (voir pour un cas de ce genre TA, arrêt du 27 juin 1997, GE 97/0059). Il apparaît en définitive que la municipalité, si elle délègue certains pouvoirs de décision à la Direction de police en relation avec la Fête de printemps, ne le fait pas pour l'approbation générale du plan de la fête et des emplacements correspondants. La décision attaquée, qui entre dans les attributions de la municipalité et qui surtout émane de cette autorité, est donc susceptible d'un recours au Tribunal administratif" (arrêts TA GE 98/0042 du 4 mai 1998 et TA GE 98/0045 du 5 mai 1998). 4.

En dehors des cas où une disposition légale prévoit expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, le Tribunal administratif n'exerce qu'un contrôle en légalité, c'est-à-dire examine si la décision entreprise est contraire à une disposition légale ou réglementaire expresse, ou relève d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 lit. a et c LJPA). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (cf. sur tous ces points ATF 110 V 365 consid. 3b in fine; ATF 108 Ib 205 consid. 4a). 5.

En l'espèce, le refus litigieux repose sur le fait que le recourant ne s'est pas acquitté des redevances dues pour l'utilisation de la place Bellerive et des installations créées à cette intention dans le cadre de son activité de forain (irrespect du chiffre 10.2. des conditions de participation). Selon l'art. 10.2 des conditions précitées: "10.2 Les redevances dues à la Commune de Lausanne par le forain doivent impérativement être payées dans leur intégralité dans le délai qui lui est imparti par la police du commerce. Passé ce délai, celle-ci disposera de l'emplacement en faveur d'un autre forain, sans préavis. 19.3 En cas de non respect de l'une ou l'autre de clause des présentes conditions, le forain défaillant sera exclu de la place de fête avec effet immédiat, sans dédommagement, et ne pourra en aucun cas participer aux fêtes futures. Le cas échéant un avertissement écrit pourra lui être adressé. " L'installation d'un métier de forain ou d'un stand sur le domaine public constitue un usage accru de celui-ci (B. Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd. p.620; ATF 99 Ia 394, JT 1975 I 199). Tout usage du domaine public qui dépasse en intensité l'usage commun peut être soumis à

autorisation, notamment lorsqu'il entrave l'usage commun par des tiers ou implique un usage accru valablement autorisé pour des tiers (B. Knapp, op.cit. p.619). Selon une jurisprudence constante jusqu'en 1975, le Tribunal fédéral a considéré que celui qui faisait un usage accru du domaine public à des fins commerciales ne pouvait invoquer la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 aCst, art. 27 nCst.), cette disposition constitutionnelle ne donnant aucun droit à une telle utilisation de la chose publique (ATF 97 I 655, JT 1973 I 196; ATF 73 I 209, JT 1948 I 123; ATF 99 Ia 394, JT 1975 I 199). Puis la Haute Cour a réexaminé la question et a admis que l'administré qui faisait un usage commun accru du domaine public aux fins d'y exercer une activité lucrative professionnelle pouvait invoquer la liberté du commerce et de l'industrie, dans la mesure où le but du domaine public le permettait (ATF 99 Ia 394, JT 1975 I 199; ATF 101 Ia 473, JT 1977 I 379). Il en résulte que le régime d'autorisation d'usage accru du domaine public ne doit pas "entraver indûment l'exercice des libertés publiques lorsque cet exercice entre en conflit avec l'usage commun ou normal de par sa nature" (B. Knapp, op. cit., p. 620). La jurisprudence n'exige pas que les critères appliqués par l'autorité compétente pour concrétiser le régime d'autorisation reposent sur une base légale formelle, même si elle considère comme souhaitable que les conditions d'autorisation soient fixées par des règles de droit, afin d'assurer l'égalité de traitement et la prévisibilité des décisions (ATF 121 I 279, JT 1997 I 264, ATF 119 Ia 445, JT 1995 I 313). L'autorité doit toutefois agir selon des critères objectifs et doit notamment s'abstenir de fonder sa décision sur de pures considérations de politique économique (ATF 101 Ia 481). Relèvent de la politique économique les mesures qui interviennent dans la libre concurrence pour favoriser certains administrés ou certaines formes d'entreprises et tendent à diriger l'activité économique selon un plan déterminé. A l'inverse, des motifs de police tel que notamment la nécessité de ne pas entraver exagérément la circulation ou encore le manque de place peuvent être pris en considération pour statuer sur une demande d'autorisation (ATF 111 Ia 184, JT 1987 I 37 et réf. cit.). Le refus d'autorisation doit en outre respecter les principes généraux de l'intérêt public, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 Ia 135, JT 1984 I 2).

6. Compte tenu de ce qui précède, il convient de vérifier si la décision attaquée, qui limite à l'évidence la liberté du commerce et de l'industrie du recourant dans la mesure où elle l'empêche d'exercer son métier de forain, respecte les principes exposés ci-dessus.

a) L'utilisation du domaine public par un administré donne lieu à la perception par l'Etat d'un émolument. Cette contribution causale se définit comme une contrepartie financière due en raison du recours à des services administratifs ou à un service public (B. Knapp, op.cit. p.574, n°2777). En l'occurrence, les redevances dues par les forains pour les installations créées à leur intention sur la place Bellerive et pour l'usage accru qu'ils font de dite place résultent du chiffre 10.2 des conditions de participation. Ces dernières ont été édictées par la municipalité sur la base de l'art. 14 al. 2 de la concession de grève 132.G.138 qui confère à la Commune de Lausanne la possibilité de percevoir des locations pour l'utilisation de la parcelle en cause. La disposition précitée stipule cependant que ces locations, ainsi que leurs tarifs, doivent avoir été approuvés par le Conseil d'Etat. Or, seul le tarif des autorisations (soit le chiffre 10 des conditions de participation) a fait l'objet d'une telle approbation. Dans deux arrêts de 1998, le Tribunal administratif a néanmoins considéré, en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la notion de base légale (ATF 121 I 279, JT 1997 I 264, ATF 119 Ia 445, JT 1995 I 313), que "dès lors qu'une base légale formelle n'est pas nécessaire, une circulaire administrative censée assurer une pratique uniforme pouvant être admise, les conditions de participation approuvées par la

municipalité apparaissent de toute manière comme un document de travail susceptible de fournir une base suffisante" (arrêts TA, GE 98/0042 du 4 mai 1998 et GE 98/0045 du 5 mai 1998 et les références citées). Ainsi, la décision attaquée, qui repose sur les chiffres 10.2 et 19.3 des conditions de participation, respecte le principe de la base légale. b) S'agissant ensuite de la condition relative à l'intérêt public, il y a lieu de préciser que ce dernier doit être prépondérant. Une restriction de la liberté du commerce et de l'industrie n'est dès lors conforme à la Constitution que lorsque l'intérêt qu'elle cherche à protéger l'emporte sur les intérêts privés qui lui sont contraires, étant donné que ce n'est pas la nature de l'intérêt public, mais son importance qui détermine principalement la légitimité de l'atteinte. "Plus grave est l'atteinte portée à la concurrence, plus rigoureuses seront les exigences auxquelles doit satisfaire l'intérêt protégé par cette restriction" (J. - F. Aubert, Commentaire de la Constitution fédérale suisse, t. II, ad ancien art. 31, n°206. p.68). En l'espèce, les intérêts en présence sont, d'une part, la sécurité et l'ordre publics et, d'autre part, l'intérêt privé du recourant à pouvoir exercer son activité de forain. La Fête annuelle de printemps connaît depuis plusieurs années un succès tel que le nombre de demandes d'autorisation d'installer un métier dépasse largement celui des places disponibles. Cette constatation, qui résulte des déterminations - que rien ne permet de mettre en doute - de l'autorité intimée (cf. écritures du 23 mars 2000) est corroborée par les nombreux arrêts rendus par le tribunal de céans sur cette question (cf. arrêts TA GE 92/0267 du 15 décembre 1992, GE 98/0036 du 4 mai 1998 et GE 98/0045 du 5 mai 1998). En 1992, le Tribunal administratif relevait déjà ce qui suit : "(...) Tel est précisément le cas à Lausanne, à Bellerive, pour la Fête de printemps. Année après année, le nombre de places à disposition est insuffisant et impose à l'autorité d'effectuer un choix en octroyant les autorisations à certains et en les refusant à d'autres" (arrêt TA GE 92/0267 précité). Pour l'année 2000, seules 90 autorisations ont pu être délivrées alors que 95 demandes pour des métiers et 26 pour des stands de victuailles ont été déposées. Compte tenu de ce nombre de places limité et des exigences de sécurité qu'implique la présence de manèges, il se justifie pleinement de restreindre en conséquence le nombre d'autorisations et de fixer au surplus des conditions impératives pour l'obtention des dites autorisations. De telles mesures, destinées manifestement à sauvegarder la sécurité publique, sont pleinement admissibles (ATF 111 Ia 184, JT 1987 I 35 spéc. cons. 2b p.37 et les références citées). En d'autres termes, l'intérêt public en cause est suffisamment prépondérant pour justifier l'atteinte subie par le recourant à sa liberté du commerce et de l'industrie. c) En ce qui concerne ensuite le respect du principe de l'égalité de traitement, on rappellera que conformément audit principe, les mesures étatiques qui faussent les rapports de concurrence entre concurrents directs, ou dont les effets sur les rapports de concurrence ne sont pas neutres, sont prohibées (ATF 121 II 279, JT 1997 I 264, spéc. cons. 4 p.268 et les références). "Sont des concurrents directs les entreprises de la même branche économique qui s'adressent à la même clientèle en présentant une offre identique en vue de satisfaire les mêmes besoins (...). La question de savoir si le principe de l'égalité de traitement entre concurrents a une portée indépendante, à savoir s'il se distingue du droit à l'égalité de traitement garanti par l'art. 4 Cst. [nouvel art. 8 Cst.] est discutée en doctrine (...). L'art. 31 al. 2 Cst. interdit les prescriptions qui dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Des différences de traitement peuvent heurter ce principe si elles favorisent ou désavantagent certains acteurs économiques par rapport à leurs concurrents, quand bien même les distinctions seraient fondées sur des motifs sérieux et objectifs et seraient par là conformes à l'art. 4 Cst. Le principe de l'égalité de traitement entre concurrents ne découle pas, dans cette mesure, de l'art. 4 Cst., mais bien de

l'art. 31 Cst ; il complète la règle générale de l'égalité de traitement, en ce sens qu'il offre une protection plus étendue contre certaines mesures étatiques constitutives d'une inégalité" (cf. arrêt précité). Dans le présent litige, rien ne permet de douter que le recourant ne soit pas traité de la même manière que ses concurrents. Tous les forains sont en effet soumis au régime des conditions de participation, qu'ils doivent dater et signer avant de les retourner à la Direction de police et des sports, et il ne ressort nullement des pièces du dossier que ces conditions auraient été appliquées à l'intéressé exclusivement. Bien au contraire, l'autorité intimée expose qu'elle contrôle avec une rigueur toute particulière le respect, par tous les candidats, des exigences de participation à la Fête de printemps. Elle fait en outre valoir - à juste titre - qu'en bénéficiant d'un traitement plus favorable que celui appliqué à d'autres forains qui ont dû s'acquitter de leurs redevances avant d'obtenir une autorisation, le recourant créerait précisément une inégalité de traitement que rien ne saurait justifier. Les difficultés rencontrées par l'intéressé sur le plan financier et personnel, certes dignes de considération, ne justifient au demeurant pas un traitement différencié. A cet égard, il y a lieu de relever que l'intimée a manifesté une très grande patience à l'égard de X. _____, puisqu'avant de rendre la décision attaquée, elle a d'abord adressé un premier rappel (cf. lettre du 12 juillet 1999), puis, après des poursuites infructueuses, elle a encore accordé à l'intéressé un ultime délai au 15 janvier 2000, soit pour s'acquitter des montants dus, soit pour proposer des modalités de paiement (cf. lettre du 7 décembre 1999). Or, le recourant n'a pas réagi avant le 3 février 2000, alors qu'il n'a pas hésité à déposer sa candidature pour la fête de l'an 2000 le 31 août 1999. A cette époque, il ne pouvait manifestement pas ignorer qu'il était débiteur des redevances de la Fête de 1999 et aurait parfaitement pu exposer ses problèmes à l'autorité compétente et faire des propositions de paiement sans attendre le dernier rappel du 7 décembre 1999. Cela étant, faute de recevoir une réponse du recourant en temps utile, la municipalité était en droit de disposer en faveur d'un autre forain de l'emplacement requis, conformément à l'art. 10.3 des conditions de participation. d) Il y a lieu d'examiner enfin si le non-paiement par le recourant des redevances dues justifie à lui seul le refus litigieux, soit si ce dernier respecte le principe de la proportionnalité. Le principe de la proportionnalité implique que lorsque la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures, cette dernière opte non seulement pour la mesure qui est le plus à même d'atteindre le but visé mais également en faveur de celle qui tout en atteignant ce but porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés en présence (P. Moor, Droit administratif vol. I ch. 5.2.1 p.350 ss). En l'occurrence, les conditions de participation (ch. 10.2) ne confèrent pas de marge de manoeuvre à l'autorité de première instance puisqu'elles ne prévoient comme seule et unique sanction à l'encontre du forain défaillant que la mise à disposition de l'emplacement en faveur d'un autre forain. L'absence d'autre mesure envisageable s'explique aisément lorsqu'il s'agit comme ici d'un problème relatif à l'absence de paiement par un administré de contributions liées à l'utilisation du domaine public. On ne voit pas en effet de quel autre moyen, à la fois plus adéquat pour atteindre le but visé et moins dommageable pour l'intéressé, pourrait bénéficier l'autorité étatique pour s'assurer du paiement des redevances dues. 7. En conclusion, la décision incriminée n'est pas contraire à la loi et ne relève par ailleurs ni d'un abus ni d'un excès du pouvoir d'appréciation. Le recours ne peut donc qu'être rejeté et la décision entreprise confirmée. Compte tenu des circonstances, les frais seront laissés à la charge de l'Etat (art. 55 al. 3 LJPA).