

VD_OMNI GE.2022.0065 vom 17. August 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-08-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0065

FR: VD_OMNI GE.2022.0065 du 17 août 2022

IT: VD_OMNI GE.2022.0065 del 17 agosto 2022

Regeste

A. _____/Municipalité de La Tour-de-Peilz | La municipalité pouvait mettre au concours les trois emplacements de kiosques sur le quai pour la saison 2022 (usage accru du domaine public). Rejet du recours d'un marchand de glace contre la décision lui refusant un emplacement et lui demandant d'enlever son kiosque installé sur le quai depuis les années 1990 au bénéfice d'autorisations saisonnières successives jusqu'en 2021.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée clôt la procédure d'attribution de trois emplacements pour kiosques sur le domaine public communal. Cette procédure a été mise en place pour la saison 2022; elle implique une décision de la municipalité, après une mise au concours puis une sélection des dossiers retenus, en fonction d'un nombre limité d'emplacements. Pour les attributaires des emplacements, l'exploitation du kiosque nécessite encore une autorisation de police du commerce, délivrée par l'Office du commerce et des manifestations de l'Association Sécurité Riviera (ASR). Le refus de la municipalité d'accorder un emplacement au recourant a comme conséquence l'impossibilité d'obtenir, comme les années précédentes, une autorisation de cet organe intercommunal pour exploiter le kiosque. La décision attaquée est un refus d'autorisation pour un usage accru du domaine public. Les nouvelles prescriptions municipales, qui prévoient une autorisation annuelle à bien plaire, renouvelable, pour des aménagements posés simplement sur le sol à démonter dès le 1^{er} novembre (cf. ch. 4 et 5 des prescriptions, supra let. E), règlent un usage accru du domaine public, et non pas un usage privatif (par rapport à l'usage accru, un usage est privatif lorsqu'il est non seulement durablement exclusif d'autres usages, mais encore contraire à l'affectation ou portant atteinte à la substance de la dépendance du domaine public – cf. Pierre Moor/François Bellanger/Thierry Tanquerel, *Droit administratif* vol. III, 2^e éd. Berne 2018, p. 697). Les utilisations particulières du domaine public (excédant l'usage commun) sont généralement soumises à l'obtention préalable d'un titre juridique, qui peut être soit une autorisation, acte unilatéral correspondant à une décision, soit une concession, acte de nature mixte, ayant par certains côtés les effets d'un contrat et par d'autres ceux d'une décision, les clauses contractuelles pouvant créer des droits acquis. Une procédure d'autorisation, pour l'usage accru, peut être mise en place par l'autorité compétente même sans base légale spécifique (cf. ATF 121 I 279 consid. 2b). En revanche, l'usucapion d'un usage du domaine public est exclue, alors même qu'il aurait été exercé pendant longtemps, mais sans bénéficiaire du titre requis (cf. Moor/Bellanger/Tanquerel, *op. cit.*, p. 718). Lorsque le régime de l'autorisation est applicable, pour l'usage du domaine public communal, la municipalité est compétente pour statuer (cf. art. 42 ch. 2 de la loi du 28 février 1956 sur les communes [LC; BLV 175.11]). En l'occurrence, la décision de refus d'autorisation pour un

usage accru du domaine public peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss LPA-VD. Le recourant, requérant de l'autorisation, a manifestement qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Son acte de recours a été déposé dans le délai légal (art. 95 LPA-VD) et il respecte les autres exigences formelles (cf. art. 79 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

En se référant à la loi sur les communes, le recourant fait en premier lieu valoir que les prescriptions municipales précitées seraient dénuées d'une base normative suffisante, parce qu'elles n'ont pas été approuvées "par la cheffe du département compétent de la Municipalité de La Tour-de-Peilz". Ce grief est inconsistant. La procédure d'approbation des règlements communaux prévue à l'art. 94 LC est une procédure cantonale. Quand l'art. 94 al. 2 LC prévoit que les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements qui confèrent des droits ou des obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par "le chef de département concerné", il vise à l'évidence le chef du département cantonal en charge des relations avec les communes (cf. art. 138 et 140 LC) et non pas un organe de l'administration communale, comme l'affirme le recourant. Les prescriptions concernées, qui encadrent l'exercice par la municipalité de son pouvoir d'appréciation dans l'administration du domaine public, ne constituent manifestement pas un règlement communal soumis à l'approbation cantonale: elles ne confèrent pas des droits aux particuliers "les uns à l'égard des autres" (cf. art. 94 al. 2 LC) mais elles précisent les conditions auxquelles un particulier peut se prévaloir, auprès de l'autorité communale, de son "droit conditionnel" à l'usage accru du domaine public (cf. infra, consid. 5). En d'autres termes, ces prescriptions sont valables telles quelles. Il convient encore de relever que les griefs du recourant relatifs à la taxe communale prélevée auprès des exploitants de kiosque ayant obtenu un emplacement sur le Quai Roussy sont irrecevables parce qu'ils ne concernent pas l'objet de la contestation. Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. Or la décision attaquée ne met aucune taxe à la charge du recourant (à propos de la détermination de l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal, cf. notamment ATF 144 II 359 consid. 4.3, ATF 131 V 164 consid. 2.1; CDAP AC.2021.0291 du 3 février 2022 consid. 1).

E. 3

Le grief selon lequel la décision attaquée serait nulle parce que "l'usage du domaine public" serait de la compétence du Service communal de l'urbanisme et des travaux publics, et non pas de la municipalité, est lui aussi inconsistant ou manifestement mal fondé. Il est clair que la municipalité peut invoquer le droit cantonal, en l'occurrence l'art. 42 LC, pour justifier sa compétence (cf. GE.2000.0064 du 18 avril 2001, dans une cause introduite par l'actuel recourant).

E. 4

Le recourant se réfère au ch. 5 des prescriptions municipales entrées en vigueur le 31 janvier 2022. Il soutient que comme l'autorisation qu'il avait obtenue pour la saison 2021 n'avait pas été dénoncée par la municipalité avant le 30 novembre 2021, cette autorité ne pouvait pas lui refuser une nouvelle autorisation; elle devait selon lui reporter la procédure

d'appel d'offres à l'exercice 2023 et adopter un régime provisoire pour la saison 2022. Il se plaint d'arbitraire et d'une violation de l'interdiction de la non-rétroactivité des lois (sic). Jusqu'à l'adoption des prescriptions municipales de 2022, singulièrement en novembre 2021 (après l'échéance de la dernière autorisation à bien plaisir qu'il avait obtenue), le recourant ne pouvait pas se prévaloir de la nouvelle règle imposant à la municipalité de décider avant le 30 novembre si elle renouvelle ou dénonce les autorisations accordées pour la saison en cours. Le principe de non-rétroactivité, en tant que garantie constitutionnelle découlant du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.), signifie qu'un acte normatif ne peut déployer des effets antérieurement à son entrée en vigueur. Une loi n'est proprement rétroactive que lorsqu'elle attache des conséquences juridiques à des faits qui ont pris naissance et qui ont pris fin avant son entrée en vigueur; en revanche, une loi qui s'applique à des faits qui sont survenus avant son entrée en vigueur, mais qui perdurent après celle-ci n'est qu'improprement rétroactive. L'art. 5 al. 1 Cst. ne prohibe par principe que la rétroactivité au sens propre (cf. Jacques Dubey, Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, N. 53 ad art. 5 Cst.). Quand la municipalité attribue, par des décisions prises le 14 mars 2022, les emplacements des kiosques sur le Quai Roussy en appliquant les prescriptions qu'elle a adoptées le 31 janvier 2022, afin d'organiser l'utilisation du domaine public pour la saison commençant le 1^{er} avril 2022, elle ne viole à l'évidence pas le principe de non-rétroactivité. C'est une autre question de savoir si, en raison des circonstances passées, notamment des nombreuses autorisations annuelles déjà obtenues par le recourant, ce dernier peut se prévaloir d'une situation particulière lui conférant un avantage par rapport à ses concurrents, dans l'application du nouveau régime. Cette question, qui ne relève pas de l'application du principe de non-rétroactivité, sera examinée ci-après.

E. 5

Le recourant invoque une pratique de la municipalité consistant à toujours renouveler d'année en année, depuis plus de trente ans, l'autorisation pour son kiosque saisonnier. Il reproche à cette autorité un changement de pratique contraire aux règles de la bonne foi, partant une violation de l'art.

E. 9

Il s'ensuit que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté. La décision attaquée doit être confirmée, en tant qu'elle ordonne l'enlèvement du kiosque du recourant, posé sur le Quai Roussy. Une nouvelle date pour évacuer cette installation doit être fixée. Dans les circonstances de l'espèce – compte tenu notamment du fait que la saison 2022 est déjà avancée –, il est expédient de laisser à la municipalité le soin de fixer elle-même cette date et de régler l'exécution de sa décision du 14 mars 2022 confirmée par le présent arrêt. Le recourant, qui succombe, doit supporter les frais de justice (art. 49 LPA-VD). Il aura en outre à payer des dépens à la commune de La Tour-de-Peilz, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat (art. 55 LPA-VD).

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