

VD_OMNI RE.2002.0033 vom 28. Oktober 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_RE.2002.0033

FR: VD_OMNI RE.2002.0033 du 28 octobre 2002

IT: VD_OMNI RE.2002.0033 del 28 ottobre 2002

Regeste

Municipalité de Montreux c/GE 2002/0041et X._____ | Différence entre mesure provisionnelle et effet suspensif; effet suspensif admis pour le maintien d'un kiosque sur les quais de Montreux, mais jusqu'à l'échéance de la période annuelle de l'autorisation en cause dans la procédure au fond.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 28.10.2002 RE.2002.0033

Municipalité de Montreux c/GE 2002/0041et X._____ | Différence entre mesure provisionnelle et effet suspensif; effet suspensif admis pour le maintien d'un kiosque sur les quais de Montreux, mais jusqu'à l'échéance de la période annuelle de l'autorisation en cause dans la procédure au fond.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt incident du 28 octobre 2002 sur le recours formé par la Municipalité de Montreux , représentée par Me Daniel Dumusc, avocat à Montreux, contre la décision du juge instruisant au fond le recours formé par X._____ , représenté par Me Kathrin Gruber, avocate à Lausanne contre la décision de la Municipalité de Montreux refusant le renouvellement d'une autorisation d'exploiter un kiosque de vente de boissons et de nourriture sur les quais de la ville (GE002/0041). * * * * * Composition de la section: M. Eric Brandt, président; M. Jean-Claude de Haller et M. Etienne Poltier, juges. Vu les faits suivants: A. Le 15 avril 1994, la Municipalité de Montreux (ci-après la municipalité) a autorisé X._____ à installer un point de vente sur le domaine public communal en fixant les différentes exigences liées à cette autorisation. La vente de boissons alcooliques était formellement interdite et la surface du kiosque limitée à 8 m², les équipements publics (alimentation en eau, électricité et rejet des eaux usées) étaient mis à disposition dès 1995, une taxe annuelle étant perçue en fonction de la réalisation des équipements publics. Le titulaire devait en outre être au bénéfice d'une patente d'étalagiste délivrée par la Préfecture de Vevey et d'un préavis favorable du Service de l'hygiène. L'autorisation a été délivrée dans les termes suivants: "Autorisation d'usage à bien-plaire du domaine public - attribution de l'emplacement no B7 du quai de Rouvenaz" . Par lettre du 9 septembre 1994, X._____ a confirmé à la municipalité son intention de poursuivre son activité de vente sur les quais pour l'année 1995. B. La municipalité informait X._____ le 23 mars 1995 du fait qu'elle avait décidé, dans sa séance du 10 mars 1995, de ne pas maintenir l'autorisation. Cette décision avait été prise à la suite d'un rapport du service d'hygiène et aussi en raison du fait que le personnel employé dans le point de vente ne parlait pas français. La municipalité précisait en outre sa volonté de limiter les points de vente afin d'éviter une prolifération désordonnée ou excessive des installations susceptibles de porter préjudice à la qualité des quais. Des nouveaux choix d'emplacements en retrait de l'espace

des quais étaient envisagés afin d'assurer une meilleure intégration au site tout en garantissant la vue et le dégagement sur le lac pour les promeneurs. Les frais de déplacement de chaque élément étaient à la charge des bénéficiaires de l'autorisation. Il était précisé que la gestion des demandes futures serait organisée par une liste d'attente.

C. Par décision du 6 juillet 1995, la municipalité confirmait à X. _____ la décision de ne pas renouveler l'autorisation pour la saison en cours en l'invitant à retirer immédiatement le kiosque, mais au plus tard au 14 juillet 1995. X. _____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif le 18 juillet 1995. Par lettre du 25 juillet 1995, la municipalité a informé le Tribunal administratif qu'elle avait revu sa décision du 6 juillet 1995 en raison du désistement de certains exploitants de points de vente sur les quais. Elle avait ainsi pu attribuer à X. _____ un emplacement devenu vacant. Ce dernier a exploité son commerce à cet endroit depuis le vendredi 21 juillet 1995, et il a réalisé les travaux de raccordement au réseau d'eau et d'assainissement. D. En date du 16

septembre 1995, X. _____ informait la municipalité de son intention de poursuivre son activité l'année suivante. La municipalité a renouvelé l'autorisation par décision du 12 janvier 1996 pour l'année 1996 en confirmant l'ensemble des conditions qui étaient fixées pour l'exploitation du kiosque pendant l'année 1995. E. X. _____ a demandé

le 25 octobre 1996 de poursuivre l'exploitation de son kiosque pour l'année 1997. La municipalité répondait le 13 novembre 1996 que les dossiers des points de vente sur les quais faisaient l'objet d'un réexamen en fin d'année et réservait ainsi sa décision. La municipalité a décidé le 27 mars 1997 de reconduire pour 1997 l'autorisation délivrée pour l'exploitation du kiosque. Elle a également renouvelé l'autorisation pour l'année 1998.

F. Lors d'une séance du 19 mai 1998, réunissant tous les bénéficiaires des autorisations délivrées pour les points de vente sur les quais de la ville, les représentants de la municipalité rappelèrent les conditions posées pour l'exploitation des kiosques et relevaient que les produits offerts dans les points de vente ne correspondaient pas à ceux figurant dans l'autorisation; en outre, des chaises avaient été installées à proximité du kiosque contrairement aux conditions de l'autorisation. La municipalité se réservait de retirer les autorisations en cas de nouvelles infractions, ce qu'elle a confirmé par lettre du 5 juin 1998. En date du 28 août 1998, la municipalité adressait à X. _____ la lettre suivante : "Nous nous référons à la lettre que nous vous avons adressée en date du 5 juin 1998 et constatons que les alentours de votre point de vente ne sont pas entretenus correctement. En effet, notre service de voirie, parcs et forêts a constaté que des déchets jonchent régulièrement le sol, ce qui n'est pas admissible, surtout dans une zone touristique comme celle des quais. En conséquence, nous vous prions de mettre en place, dans le plus court délai et d'entente avec votre voisin, un conteneur qui servira pour les 2 kiosques. Celui-ci devrait être placé à l'endroit figuré en jaune sur le plan ci-joint." G. La

municipalité a renouvelé le 27 janvier 1999 pour l'année 1999 l'autorisation pour l'exploitation du kiosque. La décision rappelait que l'autorisation était délivrée pour la vente de sandwiches, döner-kebab et boissons non alcoolisées et précisait que lors d'un contrôle effectué en 1998, des marchandises non autorisées par la municipalité (glaces, frites, hot-dogs et hamburgers) étaient mises en vente dans le kiosque. La municipalité se réservait ainsi de retirer l'autorisation en cas de récidive. Le Service intercommunal des viandes et denrées alimentaires adressait le 13 juillet 1999, la lettre suivante au Service des travaux de la ville de Montreux : "Suite à plusieurs contrôles d'hygiène effectués par le Fourrier Pasche et moi-même, nous avons pu constater que le stand précité ne correspond pas aux normes d'hygiène. En effet, après lui avoir concédé plusieurs délais, M. X. _____ n'a toujours

pas équipé son stand d'une hotte d'aspiration. Nous avons la très nette impression que M. X._____ se moque de nous. Il nous promet à chaque fois de tout régler en trois jours, mais rien ne se passe. Vu le manque de coopération de ce Monsieur et par rapport à tous les autres stands qui se sont correctement équipés, nous vous demandons de prendre en charge ce dossier ou de lui retirer son permis d'exploitation." En date du 20 août 1999 la municipalité interdisait avec effet immédiat à X._____ d'exploiter son point de vente tant qu'il n'avait pas respecté les exigences du Service intercommunal des viandes et des denrées alimentaires, et n'avait pas rétabli le raccordement au réseau d'eau du SIGE et aussi tant qu'il continuait de vendre des produits non autorisés (frites, hot-dogs et hamburgers). En date du 25 janvier 2000, la municipalité a indiqué à X._____ qu'elle avait décidé de ne pas reconduire dès 2000 l'autorisation délivrée à titre précaire en raison du non-respect des conditions rappelées par la correspondance du 20 août 1999. H. X._____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif et la municipalité a décidé le 10 avril 2000 d'autoriser la réouverture du kiosque et l'exploitation durant la saison 2000. L'intéressé avait remis en conformité son installation par l'aménagement d'une hotte d'aspiration et il avait rétabli l'alimentation au réseau d'eau potable. La municipalité confirmait que l'autorisation était délivrée à titre précaire pour une durée d'une année et rappelait qu'elle se réservait au début de chaque année de procéder au réexamen du renouvellement de l'ensemble des autorisations. La décision faisait état d'un avis du Service intercommunal des viandes et denrées alimentaires du 11 avril 2000 confirmant que le stand avait été mis en conformité et que le service pouvait préavisier favorablement à la réouverture du stand. I. En date du 21 février 2001, la municipalité a renouvelé l'autorisation pour l'année 2001 en confirmant à nouveau les conditions générales fixées au mois de mars 1995 et en rappelant la liste des produits dont la vente était autorisée. La municipalité avisait X._____ le 6 novembre 2001 que l'autorisation d'exploiter le kiosque, qui prenait fin au 31 décembre 2001, ne serait plus renouvelée. En outre, pour éviter des problèmes de circulation durant le marché de Noël, il était demandé à l'intéressé de faire enlever son édicule d'ici au 30 novembre 2001 en procédant au débranchement des installations d'eau et d'électricité en accord avec le SIGE. Par une lettre datée du 12 octobre 2001, mais reçue par la Direction des travaux le 19 novembre 2001, X._____ a indiqué qu'il envisageait de pouvoir continuer de gérer le kiosque à l'avenir au même emplacement et particulièrement pendant le Festival de Jazz. En date du 22 novembre 2001, la municipalité confirmait que l'autorisation d'exploiter le kiosque arrivait à échéance au 31 décembre 2001 et ne serait pas renouvelée pour l'année 2002. Par lettre du 7 février 2002, la municipalité a fixé à X._____ un ultime délai au 28 février 2002 pour procéder à l'enlèvement du kiosque, à défaut de quoi elle se verrait contrainte de faire enlever l'installation. X._____ s'est adressé à la municipalité le 26 mars 2002 dans les termes suivants : "Ce kiosque c'est toute ma vie. Bénéficiaire de l'aide sociale vaudoise, je dispose que de moyens très limités pour vivre, soit Fr. 1'100.—par mois. Une nouvelle concession me permettrait de me remettre à flots tant du point de vue social que du point de vue financier. En effet, je désire ardemment retravailler et je sais qu'avec ce kiosque j'arriverai à avoir un salaire suffisant. La saison commençant bientôt pourriez-vous faire une exception pour cette saison et revoir la situation pour l'an prochain. Ayant certains problèmes de santé, il m'est difficile de trouver un travail autre qu'indépendant et le nombre d'heures passées au kiosque me convenait parfaitement." Par décision du 5 avril 2002, la municipalité informait X._____ qu'elle entendait procéder à l'enlèvement de l'installation d'ici au 26 avril 2002 en indiquant les voie et délai de recours

au Tribunal administratif. En date du 22 avril 2002, la municipalité informait X. _____ qu'elle avait réexaminé le dossier à la suite d'une séance qui s'était déroulée le 12 avril 2002 au Service des travaux et elle l'informait qu'elle ne pouvait modifier sa décision concernant le non renouvellement de l'autorisation. La municipalité confirmait les termes de sa lettre du 5 avril 2002 fixant un ultime délai au 26 avril 2002 pour l'enlèvement du kiosque. Le 29 avril 2002, X. _____ demandait à la municipalité une prolongation pour l'exploitation de son kiosque jusqu'à la fin du Festival de Jazz 2002, soit pour trois mois. Il précisait qu'à la fin de cette manifestation, il procéderait à l'enlèvement du kiosque. L'exploitation du kiosque durant la saison d'été était pour lui une question de survie car il ne disposait comme revenu que d'une somme de 1'100 fr. par mois et son état de santé ne lui permettait pas de trouver une autre activité. Ainsi, les revenus du kiosque durant la saison d'été étaient primordiaux et lui permettaient d'améliorer son quotidien. La municipalité répondait le 7 mai 2002 en constatant qu'aucun élément nouveau n'était porté à sa connaissance et qu'elle ne pouvait donner une suite favorable à la demande d'exploitation du kiosque jusqu'à la fin du Festival de Jazz, soit jusqu'au 31 juillet 2002. La municipalité confirmait les termes de sa lettre du 5 avril 2002 fixant un ultime délai au 26 avril 2002 pour l'enlèvement du kiosque.

J. _____ X. _____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif le 17 mai 2002. Par décision provisionnelle du 5 juillet 2002, le magistrat instructeur a autorisé X. _____ à exploiter le kiosque jusqu'au 20 juillet 2002, date correspondant à la fin du festival de Jazz. Le 7 août 2002, X. _____ a demandé de prolonger la décision sur effet suspensif jusqu'à la fin de la procédure. Par une première décision de mesures provisionnelles du 8 août 2002, le magistrat instructeur a renoncé à autoriser X. _____ à continuer l'exploitation du kiosque jusqu'à l'issue de la procédure. Cette décision a été contestée par un recours incident auprès de la section des recours du tribunal, qui est devenu sans objet à la suite de la notification d'une seconde décision sur mesures provisionnelles du 15 août 2002 autorisant X. _____ à poursuivre l'exploitation du kiosque jusqu'à droit connu sur le recours au fond. K. _____ La municipalité a contesté cette décision par le dépôt d'un recours incident auprès de la section des recours du tribunal. Le magistrat instructeur ainsi que X. _____ se sont déterminés sur le recours en concluant à son rejet.

Considérant en droit: 1. _____ Il convient de distinguer les mesures provisionnelles de l'effet suspensif; les principes applicables à l'octroi de l'effet suspensif sont en effet différents de ceux concernant les mesures provisionnelles. a) L'ordonnance d'effet suspensif a pour objet une décision positive, qui confère un droit à un administré ou lui impose une obligation, ou encore, qui constate l'existence de l'un ou de l'autre. Il n'est pas possible en revanche d'attribuer un effet suspensif à une décision négative, qui écarte une demande; parce qu'une telle mesure reviendrait à considérer que la décision négative ne déploie pas d'effet et que la demande serait encore pendante, ce qui n'a pas de sens ni aucune utilité pratique pour le recourant. Mais lorsque la protection du droit en cause ne peut être réalisée autrement, le juge peut anticiper sur le jugement au fond pendant la procédure en accordant provisoirement au recourant ce que la décision lui a refusé. Il s'agit alors d'une ordonnance de mesures provisionnelles (art. 46 LJPA) et non pas d'une décision sur effet suspensif (André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 923 et arrêt RE 99/0007 du 26 février 1999). Enfin, lorsque la décision en cause concerne le non-renouvellement d'une autorisation qui a déjà été utilisée, la mesure provisionnelle n'a pas pour effet de créer une situation de fait nouvelle anticipant sur le sort du recours au fond; mais uniquement de maintenir la situation existante afin de ne pas compromettre l'issue du recours au fond; en pareil cas, les principes relatifs à l'octroi ou au refus de l'effet suspensif doivent être

appliqués pour déterminer si des mesures provisionnelles se justifient (arrêt RE 98/0045 du 21 janvier 1999). b) Selon l'art. 45 LJPA, le dépôt du recours ne suspend pas l'exécution de la décision attaquée, sauf décision contraire, prise d'office ou sur requête, par le magistrat instructeur. L'effet suspensif a pour but de maintenir une situation donnée de manière à ne pas vider le recours principal de son objet par une exécution prématurée de la décision attaquée (arrêt TA RE 92/019 du 9 juin 1992, consid. 1). L'octroi de l'effet suspensif constitue la règle, dont il ne faut s'écarter que pour des motifs particulièrement qualifiés (arrêt TA RE 99/0005 du 16 avril 1999, Fritz Gygi, L'effet suspensif et les mesures provisionnelles en procédure administrative, RDAF, 1976 p. 217 ss, 223). En revanche, l'octroi de mesures provisionnelles anticipant sur le jugement au fond reste exceptionnel. Selon l'art. 46 LJPA la mesure provisionnelle doit être nécessaire au maintien de l'état de fait ou à la sauvegarde des intérêts litigieux. C'est dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence en tenant compte de l'ensemble des circonstances, qu'il convient de déterminer, si le refus de la mesure provisionnelle serait de nature à compromettre les droits de la partie et provoquer ainsi un préjudice irréparable (arrêt RE001/0031 du 28 décembre 2001). c) Le recours au fond instruit sous la référence GE 02/041 concerne matériellement le refus de renouveler une autorisation d'utiliser le domaine public en vue d'exploiter un kiosque, contesté déjà dans son principe par la lettre du recourant du 12 octobre 2001. Seules les mesures provisionnelles peuvent donc entrer en ligne de compte. Toutefois, s'agissant du refus de renouveler une autorisation déjà utilisée, la jurisprudence applique les principes relatifs à l'octroi ou au refus de l'effet suspensif pour déterminer si les mesures provisionnelles se justifient (voir arrêt RE 98/045 du 21 janvier 1999). Par ailleurs, le pouvoir d'examen de la section des recours est limité à un contrôle en légalité de la décision attaquée (art. 36 lit. a LJPA). Elle ne peut donc substituer sa propre appréciation à celle du magistrat instructeur et doit seulement vérifier si ce dernier a tenu compte d'intérêts importants ou encore appréciés de manière erronée (voir arrêt RE 00/037 du 18 janvier 2001). d) En l'espèce, le premier juge a pris en compte d'une part, l'intérêt du recourant à obtenir un gain par l'exploitation du kiosque, et d'autre part, l'intérêt de l'autorité à obtenir l'enlèvement immédiat de cette installation. Il a estimé que l'intérêt du recourant était prépondérant à celui de l'autorité intimée. Cette appréciation est fondée sur un examen complet du dossier, en particulier d'une analyse détaillée de la correspondance concernant les renouvellements de l'autorisation d'utilisation du domaine public, accordée depuis 1994 chaque année jusqu'en 2002. Le premier juge n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en considérant que la municipalité recourante n'avait pas fait valoir de motifs d'intérêts publics prépondérants justifiant l'enlèvement immédiat du kiosque. La section des recours constate en effet qu'il n'existe pas une situation d'urgence qui commande l'exécution immédiate de la décision communale; en particulier, il n'y a pas une mise en danger concrète et immédiate de biens de police tels que la santé publique, la sécurité ou la tranquillité. 2. La municipalité demande à titre subsidiaire que les mesures provisionnelles soient limitées jusqu'au 31 décembre 2002. Dès lors que le recours au fond porte sur le non-renouvellement d'une autorisation annuelle d'utiliser le domaine public, l'admission même du recours au fond ne pourrait déployer des effets allant au-delà du 31 décembre 2002. Le recourant a certes la possibilité de déposer une nouvelle demande d'utilisation du domaine public pour l'année 2003, et, en cas de refus, de saisir à nouveau le Tribunal administratif en sollicitant de nouvelles mesures provisionnelles s'il entend poursuivre l'exploitation du kiosque pour l'année 2003. Mais en l'état de la procédure, il convient donc de donner suite à la conclusion subsidiaire de la commune recourante et de réformer la décision attaquée dans ce sens.

3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours incident est partiellement admis en ce sens que les effets de la mesure provisionnelle prévue par le chiffre I de la décision attaquée sont limités jusqu'au 31 décembre 2002. Au vu de ce résultat, il y a lieu de compenser les dépens et de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat. Par ces motifs la section des recours du Tribunal administratif arrête: I. Le recours incident est partiellement admis. II. La décision du 15 août 2002 est réformée en ce sens que les effets de la mesure provisionnelle sont limités au 31 décembre 2002. Elle est maintenue pour le surplus. III. Il n'est pas perçu de frais de justice. IV. Les dépens sont compensés. vz/Lausanne, le 28 octobre 2002 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint

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