Tribunale federale
Tribunal federal

2P.145/2003/ROC/elo
{T 0/2}

Arrêt du 30 juillet 2003
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Wurzburger, Président,
Hungerbühler et Meylan, Juge suppléant.
Greffière: Mme Rochat.

Parties
X._____, recourant,
représenté par Me Kathrin Gruber, avocate, rue de la Madeleine 33B, case postale, 1800 Vevey 1,

contre

Municipalité de Montreux, représentée par Me Daniel Dumusc, avocat, avenue du Casino 33, case postale, 1820 Montreux 2,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
art. 8, 18, 27 et 29 Cst.: refus d'autoriser l'exploitation d'un kiosque sur les quais,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 29 avril 2003.

Faits:
A.
Par décision du 27 avril 1994, la Municipalité de Montreux a autorisé X._____ à installer un point de vente sur le domaine public communal et lui a attribué à cet effet "l'emplacement du quai A._____". Elle a toutefois refusé de renouveler cette autorisation pour la saison 1995 en raison des problèmes d'hygiène constatés et du fait que le personnel employé sur le point de vente ne parlait pas le français.

X._____ a recouru au Tribunal administratif. Le recours est toutefois devenu sans objet, la Municipalité étant, dans le courant du mois de juillet, revenue sur sa décision. En 1996, un autre emplacement a été attribué à l'intéressé au quai B._____, en lui imposant la construction, à ses frais, d'un kiosque en dur établi à demeure. L'autorisation a ensuite été régulièrement renouvelée jusqu'en 1999. Dans son courrier du 27 janvier 1999 relatif à la reconduction de l'autorisation pour 1999, la Municipalité précisait toutefois qu'en raison du nouveau concept d'aménagement des quais qu'elle avait adopté, l'activité en cause ne pourrait se poursuivre au-delà de la saison estivale de 2001.
B.
Dans un rapport d'inspection du 24 juin 1999, le contrôleur des denrées alimentaires a imparti à X._____ un délai au 2 juillet 1999 pour poser une hotte d'aspiration et l'a invité à régler son frigo où une température de 10°avait été constatée. Le 13 juillet, le Service intercommunal des viandes et denrées alimentaires a écrit au Service des travaux de la commune de Montreux pour lui signaler que l'édicule exploité par X._____ ne correspondait pas aux normes d'hygiène et que la hotte d'aspiration n'avait toujours pas été posée. Il lui demandait alors de prendre en charge ce dossier ou de retirer le permis d'exploitation.

Par décision du 20 août 1999, la Municipalité a interdit à X._____ d'exploiter son point de vente avec

effet immédiat. Outre l'absence de hotte d'aspiration, elle relevait le fait que le kiosque n'était plus relié au réseau du Service intercommunal du gaz et de l'électricité (coupure de l'alimentation en eau, faute de paiement d'une
facture) et que des produits non autorisés tels que frites, hot-dog et hamburger étaient mis en vente, alors que l'autorisation était limitée aux sandwiches, döner-kebab et boissons non alcoolisées.

Le 25 janvier 2000, la Municipalité, relevant qu'aucun des trois points précités n'avait été réglé, a notifié à X._____ sa décision de ne pas reconduire, dès l'année 2000, l'autorisation qui lui avait été délivrée. Elle lui impartissait en conséquence un délai à fin février 2000 pour retirer son kiosque des quais.

X._____ a recouru au Tribunal administratif. Cependant, par courrier du 10 avril 2000, la Municipalité lui a notifié sa décision de l'autoriser à rouvrir son kiosque et à l'exploiter durant la saison 2000, dès lors qu'il avait remis son installation en conformité. Elle rappelait que son activité de vente ne pourrait se poursuivre au-delà de la saison estivale 2001, en raison du nouveau concept d'aménagement des quais.
C.
Dans une lettre reçue le 16 novembre 2001 par le Service des travaux, X._____ exprimait son désir de poursuivre l'exploitation de son kiosque "à la même place surtout et particulièrement pendant le Festival de jazz".

Le 22 novembre 2001, la Direction des travaux et de l'urbanisme a cependant confirmé à X._____ que son autorisation arrivait à échéance le 31 décembre et ne serait pas renouvelée en 2002, conformément aux divers courriers qui lui avaient été adressés, en particulier la lettre de la Municipalité du 6 novembre 2001, qui lui demandait d'enlever son édicule à ses frais, d'ici au 30 novembre, afin d'éviter les problèmes liés aux difficultés de circuler durant le Marché de Noël.

Le 7 février 2002, constatant que le kiosque n'avait pas été enlevé, la Municipalité a imparti à X._____ un ultime délai au 28 février pour ce faire, sous menace d'exécution par substitution. Le 5 avril, ce délai a été prolongé au 28 avril, avec l'indication des voies de recours.

Le 29 avril 2002, X._____ a toutefois sollicité de la Municipalité "la prolongation de l'exploitation de son kiosque jusqu'à la fin du Festival de Jazz 2002, soit pour 3 mois". Cette requête a été rejetée le 7 mai 2002, en rappelant à l'intéressé que la date pour l'enlèvement de son kiosque était échue et que la Commune procéderait à son évacuation s'il ne s'exécutait pas immédiatement.

X._____ a recouru au Tribunal administratif. Par voie de mesures provisionnelles, il a été autorisé à poursuivre l'exploitation de son kiosque, d'abord jusqu'au 20 juillet, date de la fin du Festival de jazz, puis jusqu'à droit connu sur le recours au fond. Par arrêt du 16 décembre 2002, le Tribunal administratif a déclaré le recours sans objet par suite de l'écoulement du temps, dès lors que, dirigé contre la décision du 7 mai 2002, il ne pouvait porter que sur le refus de prolonger l'autorisation d'exploiter jusqu'à la fin du Festival de jazz.

Entre-temps, dans sa séance du 22 mars 2002, la Municipalité a décidé "d'abandonner l'étude consistant à remplacer les pavillons de vente sur les quais dans le secteur de la Baye de Montreux - Eurotel, dont les contrats sont dénoncés pour la fin de la saison 2001"; de ne pas remplacer ces pavillons, sauf en ce qui concerne les exploitants au bénéfice d'une convention d'utilisation à durée déterminée, ainsi que deux autres titulaires d'autorisations à l'année; de maintenir sa décision de principe de ne pas autoriser l'implantation de nouveaux kiosques sur les quais montreusiens, réservant toutefois la possibilité d'accorder exceptionnellement certaines autorisations, en fonction de l'intérêt général; de subordonner toute nouvelle autorisation à l'obligation pour le candidat de disposer d'une patente de restaurateur et d'exploiter, au moment de la demande, un restaurant ou un hôtel avec restauration à proximité des quais.
D.
Le 31 octobre 2002, X._____ a demandé le renouvellement de son autorisation d'exploiter pour l'année 2003. Cette demande a été rejetée par décision du 14 février 2003, un délai au 15 mars 2003 lui étant imparti pour enlever son kiosque, sous menace d'exécution par substitution d'ores et déjà appointée au 17 mars.

X._____ a recouru au Tribunal administratif. L'effet suspensif a été conféré au recours en ce sens que le recourant était dispensé de procéder à l'enlèvement de son kiosque jusqu'à droit connu sur le recours.

Statuant par arrêt du 29 avril 2003, le Tribunal administratif a rejeté le recours. Il a considéré en substance que le refus opposé au recourant pouvait se fonder sur le nouveau concept municipal consistant à n'accorder la faculté de vendre de la nourriture sur les quais qu'à des restaurateurs, afin d'éviter des problèmes d'hygiène et d'assurer une exploitation stable; un tel critère était objectif et visait à satisfaire l'intérêt public sinon à la diversité de l'offre, tout au moins à sa qualité, sujette à un contrôle facilité. Le refus d'accorder l'autorisation requise ne violait pas non plus le principe de l'égalité de traitement, les trois titulaires d'autorisations à l'année n'offrant pas des mets cuisinés susceptibles de poser des problèmes d'hygiène; la situation du recourant ne pouvait, au surplus, être comparée à celle des exploitants au bénéfice d'un contrat de bail que la Municipalité est tenue de respecter ou situés ailleurs que sur les quais.
E.
Agissant par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif du 29 avril 2003 et de renvoyer le dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt et conclut au rejet du recours. Au terme de ses observations, la Municipalité conclut dans le même sens, sous suite de dépens.

Le recourant a sollicité l'octroi de l'effet suspensif. La Municipalité s'y est opposée. Par ordonnance présidentielle du 20 juin 2003, la requête a été partiellement admise au sens où l'ordre d'enlever le kiosque a été suspendu jusqu'à droit connu sur le recours de droit public.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et avec plein pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 173 consid. 1 p. 174 et la jurisprudence citée).
1.1 Le recours de droit public ne peut, sauf exception dont aucune n'est ici réalisée, tendre qu'à l'annulation de la décision attaquée (ATF 129 I 173 consid. 1.5 p. 176 et la jurisprudence citée). Le recours est donc irrecevable dans la mesure où il tend au renvoi du dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
1.2 Selon l'art. 90 OJ al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier lui-même si la décision attaquée est en tout point conforme au droit et à l'équité; il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle, invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours (ATF 129 I 113 consid. 2.1 p. 120 et la jurisprudence citée). En outre, dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst., le recourant ne peut se contenter de critiquer la décision entreprise comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit (ATF 128 l 295 consid. 7a p. 312; 125 I 492 consid. Ib p. 495 et les arrêts cités). Il doit préciser en quoi la décision attaquée serait arbitraire, ne reposant sur aucun motif sérieux et objectif, apparaissant insoutenable ou heurtant gravement le sens de la justice (ATF 110 la consid. 2a p. 3/4).

Les griefs soulevés par le recourant seront dès lors examinés à la lumière de ces principes.
1.3 Pour le reste, le présent recours remplit les conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ, de sorte que le Tribunal fédéral peut entrer en matière.
2.
2.1 Le recourant taxe la motivation de l'arrêt attaqué de sommaire et se plaint ainsi d'une violation de son droit d'être entendu.

La garantie d'un procès équitable (art. 29 al. 2 Cst.) implique, pour l'autorité, l'obligation de motiver ses décisions. La portée de cette obligation est déterminée en premier lieu par le droit cantonal de procédure. En

cas d'absence ou d'insuffisance des dispositions cantonales topiques, il suffit que les motifs de la décision permettent à son destinataire de comprendre pour quelles raisons l'autorité a décidé dans le sens où elle l'a fait et, partant, de prendre en toute connaissance de cause la décision de recourir, ou non (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102/103; 125 II 369 consid. 2c p. 372; 121 I 54 consid. 2c p. 57).

En l'espèce, l'arrêt déféré satisfait de toute évidence à ces exigences minimales et le recourant lui-même ne prétend pas que le droit cantonal instaurerait une obligation de motiver de plus ample portée. Ce moyen se révèle dès lors manifestement mal fondé.
2.2 Le recourant reproche au Tribunal administratif d'avoir commis un déni de justice en omettant de se prononcer sur le fait qu'il avait fait valoir, devant lui, que sa demande de renouvellement pour 2003 devait être considérée non comme une nouvelle demande, mais comme tendant à la reconduction d'une autorisation, jusqu'alors régulièrement accordée année après année, qui ne pouvait être refusée.

S'il est exact que le Tribunal administratif ne s'est pas expressément prononcé sur ce grief, il ne saurait cependant être question d'admettre qu'il aurait commis un déni de justice, dès lors que l'autorité peut limiter son examen aux questions décisives (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 103 et les arrêts cités).

Il n'est en effet pas établi que les exploitants ayant obtenu antérieurement des autorisations pendant plusieurs années bénéficiaient d'un droit acquis. Le recourant ne prétend lui-même pas qu'il ne serait pas fait application du "nouveau concept" aux anciens exploitants. Il ne démontre pas davantage que ces derniers seraient les seuls à bénéficier d'une exception "dans l'intérêt général". Au contraire, il résulte des considérants de la décision de première instance que, même si la Municipalité a traité la requête de l'intéressé comme une demande de nouvelle autorisation, elle n'excluait nullement de mettre le recourant au bénéfice d'une telle dérogation, mais elle a estimé qu'il n'en remplissait pas les conditions. A cet égard, la question de savoir si la demande d'autorisation pour 2003 devait être considérée comme une demande de renouvellement ou comme une demande de nouvelle autorisation était de toute manière dénuée de pertinence.
3.
Le recourant soutient que, dans la mesure où le concept adopté en 1998 était abandonné, le refus, fondé sur ce concept, de renouveler les autorisations à l'année au-delà de la fin de la saison estivale 2001 aurait dû être systématiquement réexaminé à la lumière du fait nouveau que constituait cet abandon.

Dès lors que ce grief porte sur le non-renouvellement de l'autorisation pour l'année 2002, il est irrecevable, parce que débordant le cadre de la présente procédure, qui ne concerne que le refus de l'autorisation pour l'année 2003. Il est manifestement mal fondé pour le surplus, du moment que, dès et y compris l'année 2003 en tout cas, les demandes d'autorisation devaient être examinées en fonction du nouveau concept adopté en mars 2002.
4.
Le recourant se plaint aussi d'une violation de sa liberté économique et d'inégalité de traitement.
4.1 Selon la jurisprudence, celui qui, pour l'exercice d'une activité économique, doit faire usage du domaine public, peut invoquer la liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. Il a dans cette mesure un droit conditionnel à l 'octroi d'une autorisation pour un usage commun accru du domaine public (ATF 121 I 279 consid. 2a p. 282; 119 la 445 consid. 1 a/bb p. 447 et consid. 2a p. 449 et les références citées.) Le refus d'une telle autorisation peut constituer une atteinte à la liberté économique (ATF 119 la 445 consid. 2a p. 447) et il est soumis à conditions; il doit être justifié par un intérêt public prépondérant - des motifs de police n'entrant assurément pas seuls en considération -, reposer sur des motifs objectifs et respecter le principe de la proportionnalité; la pratique administrative en matière d'autorisation ne doit pas vider de leur substance les droits fondamentaux, en particulier le droit à l'égalité (art. 8 Cst.), ni de manière générale, ni au détriment de certains citoyens (ATF 121 I 279 consid. 2a p. 282).

S'agissant plus précisément des critères devant présider à l'octroi d'autorisations d'usage commun accru du domaine public, la jurisprudence (ATF 128 I 136 consid. 3 p. 141 ss; 121 I 279 consid. 6b p. 287) a déduit de l'art. 27 Cst. un certain nombre de principes. L'espace susceptible d'être ouvert à de telles utilisations étant par définition limité, les demandes dépasseront le plus souvent les disponibilités, ce qui contraindra l'autorité à faire

des choix. Il lui appartient, dans cette perspective, de retenir parmi les diverses demandes en concurrence celles qui apparaissent le mieux à même de satisfaire les besoins, de toute nature, du public, du point de vue tant de la qualité que de la diversité. Elle ne saurait, à qualité égale, favoriser systématiquement les mêmes candidats ou le même groupe de candidats au détriment des autres et elle doit éviter de laisser se perpétuer des situations de fait, voire s'instaurer de véritables rentes de situation. Il va sans dire qu'elle ne saurait retenir que des candidats offrant toute garantie qu'ils respecteront scrupuleusement les dispositions, notamment de police, régissant les activités qu'ils se proposent d'exercer à la faveur de l'autorisation sollicitée. A cet égard, contrairement à ce que soutient le recourant, les exigences d'hygiène peuvent être prises en considération lorsqu'il s'agit de l'octroi d'une utilisation d'usage commun accru du domaine public.

4.2 En l'espèce, la Municipalité de Montreux disposait certes d'une grande liberté d'appréciation s'agissant d'accorder les emplacements pour les kiosques dont l'exploitation est saisonnière et qui n'entrent pas directement en concurrence entre eux de par les produits qu'ils offrent au public. Il paraît cependant douteux que le nouveau concept qu'elle a adopté en mars 2002 respecte les principes découlant de la liberté économique, en tant qu'il réserve les autorisations d'usage commun accru des quais de Montreux aux seuls candidats exploitant un restaurant à proximité de ceux-ci. Cette question n'a cependant pas à être examinée plus avant, dans la mesure où le refus opposé au recourant d'une autorisation pour l'année 2003 pouvait se justifier pour d'autres motifs.

4.3 Comme déjà relevé, une autorisation d'usage commun accru du domaine public ne saurait être délivrée qu'à des candidats offrant toute garantie qu'ils respecteront scrupuleusement les dispositions, notamment de police, régissant les activités qu'ils se proposent d'exercer à la faveur de l'autorisation sollicitée et, en particulier, les conditions d'hygiène qui doivent être respectées, lorsqu'ils ont l'intention de vendre des denrées alimentaires.

Il est constant que, sans même retenir les problèmes qui avaient surgi en 1994 déjà et avaient, dans un premier temps, amené la Municipalité à ne pas renouveler l'autorisation pour l'année subséquente, des manquements ont été constatés en 1999 au sujet de la hotte d'aspiration et du frigo du kiosque exploité par le recourant. Or, ces manquements étaient suffisamment graves pour justifier, s'ils persistaient, une interdiction d'exploiter, voire la non-reconduction de l'autorisation dès et y compris l'année 2001. Ce n'est que sous l'effet de cette décision de non-reconduction que le recourant a finalement remédié aux manquements constatés. Si la situation s'est améliorée par la suite, il n'en reste pas moins que durant l'été 2001, certaines installations sensibles ont été trouvées en état de saleté. Dans ces conditions, il n'est pas certain que le recourant présente toute garantie de respect scrupuleux des normes d'hygiène applicables à ses activités.

S'agissant en outre d'autorisations qui, compte tenu de l'espace disponible, ne peuvent être délivrées qu'en nombre limité, il pouvait, de plus, parfaitement être tenu compte du fait qu'en 2002, le recourant n'avait pas pleinement exploité son kiosque, qu'il avait essentiellement ouvert pendant la durée du Festival de jazz, alors que le Tribunal administratif en avait autorisé l'exploitation à titre provisionnel.

4.4 Le recourant lui-même ne prétend enfin pas que les exploitants à l'année, qui ont vu leur autorisation reconduite au-delà de la saison 2001, auraient pu se voir reprocher des manquements semblables, propres à faire soupçonner qu'eux aussi, ne présentaient pas toute garantie de respect des dispositions applicables à leurs activités.

Pour cette raison déjà, le grief tiré d'inégalité de traitement ne peut être accueilli, sans qu'il soit encore nécessaire d'examiner si, au regard du nouveau concept adopté en mars 2002, une autorisation leur a été délivrée à tort pour l'année 2003 et si, dans l'affirmative, le recourant aurait pu s'en prévaloir avec succès.

5.

5.1 Il résulte des considérants qui précédent que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

5.2 Le recourant a présenté une demande d'assistance complète pour la procédure devant le Tribunal fédéral. Dès lors qu'il établit être au bénéfice de l'aide sociale, la condition d'indigence est réalisée. D'autre part, son recours n'était pas manifestement dénué d'emblée de toute chance de succès, de sorte que la demande d'assistance judiciaire peut être admise (art. 152 al. 1 et 2 OJ). La commune de Montreux n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
La demande d'assistance judiciaire formée par le recourant est admise.

3.
Il n'est pas prélevé d'émolument judiciaire.
4.
Me Kathrin Gruber, avocate à Vevey, est désignée comme avocate d'office du recourant et la Caisse du Tribunal fédéral lui versera une indemnité de 2'000 fr. à titre d'honoraires.
5.
Il n'est pas alloué de dépens.
6.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 30 juillet 2003
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: