

**Application d'un tarif différencié d'utilisation du domaine public pour les terrasses  
d'établissements publics et les anticipations commerciales**

**Réponse à la motion de M. Pierre Payot**

*Rapport-préavis N° 235*

Lausanne, le 30 août 2001

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**1. Objet du rapport-préavis**

Le présent rapport-préavis concerne les différents systèmes de taxation du domaine public et analyse, d'un point de vue juridique, le système du tarif différencié d'utilisation du domaine public pour les terrasses d'établissements publics et les anticipations commerciales. Les taxes perçues pour les anticipations immobilières et en cas d'utilisation temporaire du domaine public à l'occasion de chantiers sont également abordées.

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à la motion de M. Pierre Payot, demandant l'étude et la mise en pratique d'un tarif différencié pour l'utilisation de la surface du domaine public, tout en regrettant de ne pouvoir y donner une suite favorable.

**2. Rappel de la motion**

La motion Payot a été déposée à la suite du rejet, le 10 décembre 1991, d'un amendement proposé par la Commission permanente des finances, visant à augmenter le produit de la taxe d'utilisation du domaine public par l'augmentation des redevances facturées aux exploitants des établissements publics du centre-ville<sup>1</sup>.

Le motionnaire rappelle que le seul argument à l'appui du refus de l'amendement fut qu'il n'était pas possible de modifier, par le biais du budget, un règlement adopté par les Autorités communales et approuvé par le Conseil d'Etat, mais que, dans la discussion qui avait eu lieu au sein du Conseil communal à cette occasion, la question de la perception d'une taxe unitaire plus élevée à Saint-François qu'à Bellevaux ou Malley, par exemple, avait été évoquée, sans que des oppositions ne se manifestent<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Bulletin du Conseil communal (BCC) 1991, tome II, no 21/II, p. 1221

<sup>2</sup> BCC 1992, tome I, no 1, p. 77

Le motionnaire demande donc à la Municipalité d'étudier et d'introduire des taxes pour l'utilisation du domaine public dont le montant varierait en fonction de l'emplacement du terrain. Il énumère quatre exemples de tarifs relatifs à l'utilisation du domaine public :

- celui pour les constructions permanentes, en sous-sol ou en élévation, relevant de la Direction des travaux, Service du cadastre ;
- celui pour l'occupation temporaire à l'usage de chantiers, relevant de la Direction des travaux, Service des routes et voirie ;
- celui pour l'utilisation de chaises et de tables par des cafés-restaurants, qui fait l'objet de la motion dont il est question, relevant de la Direction de police, Service de la police du commerce ;
- celui pour les marchés et les stands d'information et de propagande, qui relèvent de la Direction de police.

Le but de cette motion est de « revoir le règlement d'utilisation du domaine public en surface par les établissements servant des mets et boissons ».

### **3. Historique**

Un système de tarifs différenciés a été pratiqué pour les terrasses d'établissements publics par la commune de Lausanne jusqu'en 1985 ; le territoire communal était divisé en deux zones, à savoir le centre-ville et le reste de la commune.

En 1985, à la suite de nombreuses contestations, la Municipalité y a toutefois renoncé et, afin d'éviter des inégalités de traitement ainsi que dans le but d'harmoniser certains tarifs, elle a fixé uniformément à Fr. 30.- le prix du m<sup>2</sup> par saison, pour tous les établissements publics de la ville. Concrètement, toutefois, seuls ceux situés hors de la zone du centre-ville ont été réellement augmentés, ceux du centre-ville payant Fr. 30.- le m<sup>2</sup> depuis 1976 déjà. Par ailleurs, le 1<sup>er</sup> avril 2000, cette taxe a été augmentée à Fr. 42.- pour la saison (du 1<sup>er</sup> avril au 30 octobre) et Fr. 72.- pour l'année (soit Fr. 6.- le m<sup>2</sup> par mois).

A la suite d'une décision de la Municipalité du 20 août 1991, un groupe de travail, constitué de représentants des directions intéressées, a étudié la possibilité d'harmoniser certaines taxes d'utilisation du domaine public et d'en augmenter d'autres, inchangées depuis plusieurs années.

C'est au moment où ce groupe achevait ses travaux que M. Payot a développé sa motion le 14 janvier 1992. Le même groupe de travail a poursuivi ses recherches et a étudié la question de savoir dans quelle mesure l'introduction d'un tarif différencié pour les terrasses d'établissements publics et les anticipations commerciales était possible.

Afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur de tarifs concernant d'autres taxes, la Municipalité a confirmé, le 22 mai 1992, que seules celles relatives à l'utilisation du domaine public pour les terrasses d'établissements publics et les anticipations commerciales seraient traitées de façon séparée, compte tenu du but visé par le motionnaire.

Dès 1992, plusieurs séances de travail ont eu lieu, notamment avec le service cantonal compétent (actuellement Service de justice, de l'intérieur et des cultes, Département des institutions et des relations extérieures), au sujet des différentes variantes étudiées. Celui-ci a toujours accueilli de façon très réservée le projet d'un tarif différencié, estimant qu'un tel tarif ne pouvait se justifier objectivement.

Le 21 novembre 1994, la Direction de police et des sports (actuellement Direction de la sécurité publique et des affaires sportives) a soumis à la Municipalité une note contenant les conclusions auxquelles était arrivé le groupe de travail, et, compte tenu de celles-ci, proposant de maintenir un tarif unique, mais augmenté, tant pour les terrasses que pour les anticipations commerciales. Le groupe de travail avait notamment constaté qu'aucune commune vaudoise ne percevait des taxes variant selon le lieu de situation du café-restaurant ou du commerce, que la jurisprudence du Tribunal fédéral était généralement défavorable à un tarif différencié dans la mesure où, d'une part elle admettait qu'a priori le domaine public n'avait pas de valeur commerciale, et, d'autre part, elle jugeait extrêmement délicat de définir des zones de la ville, en évitant les risques d'arbitraire et d'inégalité de traitement, et de justifier la même délimitation de zones pour les anticipations commerciales que pour les terrasses d'établissements publics.

La Municipalité a refusé d'approuver cette note et le service d'urbanisme de la Direction des travaux a été chargé d'élaborer des propositions de découpage du territoire communal devant servir de base à une tarification différenciée. Un projet, tenant compte de la densité de l'emploi et du nombre d'habitants, a été élaboré, sans toutefois permettre d'aboutir à une solution réellement satisfaisante et surtout solide juridiquement.

Le 25 juin 1996, M. Payot a déposé une interpellation relative à l'invasion des abords de l'église Saint-François par les zéloteurs de l'immobilier<sup>3</sup>, qu'il a développée en séance du Conseil communal le 2 juillet 1996<sup>4</sup>. La troisième question posée à la Municipalité lui demandait quand elle présenterait sa réponse à la motion relative à l'étude et la mise en pratique d'un tarif différencié pour l'utilisation de la surface du domaine public. Le 12 novembre 1996, la Municipalité a répondu que le tarif serait revu, mais en aucun cas dans le sens d'une perception de taxes différenciées en fonction de l'emplacement du terrain, et que le rapport-préavis répondant à la motion serait rédigé dès que possible<sup>5</sup>.

Par la suite, M. Payot s'est adressé au Service de justice et législation, Département des institutions et des relations extérieures, afin de demander l'état d'avancement de l'étude de cette question. Cette demande a été transmise au service compétent, soit le Service de l'Intérieur et des cultes, du même département, qui a répondu à M. Payot, le 21 janvier 1999, qu'aucun tarif des taxes à percevoir pour l'occupation du domaine public par les terrasses d'établissements publics et les anticipations commerciales ne lui avait été soumis formellement par la Ville de Lausanne pour examen en vue de son approbation par le Conseil d'Etat.

Entre-temps, dans son rapport N° 1 du 17 décembre 1998 sur les motions en suspens, la Municipalité avait proposé au Conseil communal de classer la motion Payot, relative à l'étude et mise en pratique d'un tarif différencié pour l'utilisation de la surface du domaine public.

Par décision du 5 mai 1999, le Conseil communal a toutefois refusé le classement de cette motion et fixé le délai de réponse à mai 2001.

---

<sup>3</sup> BCC 1996, tome I, no 10/I, p. 1223

<sup>4</sup> BCC 1996, tome II, no 11, p. 140

<sup>5</sup> BCC 1996, tome II, no 16/II, p. 843

## 4. Problématique

### I. Terrasses d'établissements publics et anticipations commerciales :

Récemment consulté à ce sujet, le Service de justice, de l'intérieur et des cultes, Département des institutions et des relations extérieures, a répondu, le 19 février 2001, ce qui suit :

*« L'application d'un tarif différencié à des personnes appartenant à la même branche économique met en jeu deux principes constitutionnels, à savoir la liberté du commerce et de l'industrie (LCI) et l'égalité de traitement.*

#### A) La LCI :

*Les restrictions à la LCI ne sont conformes à la Constitution que si elles se fondent sur une base légale, se justifient par un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité. Il faut en outre qu'elles se conforment au principe de l'égalité des concurrents et évitent de toucher au noyau de la liberté.*

*En l'espèce, un tarif différencié est-il justifié par un intérêt public et respecte-t-il le principe de l'égalité de traitement ?*

*S'agissant de ce premier point, on pourrait admettre qu'un intérêt public existe, à savoir celui de ne pas pénaliser les établissements publics mal ou moins bien situés, lesquels attireraient moins de clients, et taxer plus lourdement ceux situés dans des zones stratégiques ; il s'agirait ainsi d'obtenir une certaine égalité de traitement entre eux. Cette question peut rester indécise, car quoi qu'il en soit, le principe de l'égalité de traitement entre les concurrents directs doit être respecté.*

*Pour déterminer si les établissements publics se trouvent dans un rapport de concurrence directe, leur importance (importance de la clientèle p. ex. ou emplacement stratégique) ne constitue pas un critère déterminant, bien que ce motif de distinction puisse être sérieux et objectif. Il n'est d'ailleurs pas contesté en l'espèce que certaines terrasses sont plus attractives que d'autres, ou mieux situées.*

*Selon la jurisprudence, les critères déterminants sont toutefois autres, à savoir que les établissements doivent appartenir à la même branche économique et s'adresser au même public. L'offre doit être identique et viser à satisfaire le même besoin. Tel est le cas en l'espèce; les établissements dont il est question sont des cafés-restaurants. Il n'existe aucune différence quant au produit vendu ou service rendu (par exemple : café-hôtel / café-spectacle / café-restoroute / alcool-boisson sans alcool). De même, il n'existe aucune différence quant au type de clientèle (produit de luxe-produits de consommation courante / personnes domiciliées en Suisse-à l'étranger / mineurs-majeurs / café-cantine d'école ou d'EMS). Sont donc des concurrents directs les établissements publics du centre de Lausanne et ceux de la périphérie.*

*En conséquence, le tarif envisagé conférerait un avantage pécuniaire à un établissement situé à la périphérie de Lausanne, au détriment d'un autre situé au centre, dont les limites seraient d'ailleurs à définir. Il fausserait le jeu de la concurrence et serait ainsi contraire à la LCI.*

#### B) Egalité de traitement :

*Si l'on devait toutefois retenir, contrairement à ce qui a été dit ci-dessus, que les établissements publics du centre de Lausanne et ceux de la périphérie ne se trouvent pas dans un rapport de concurrence directe, le principe de l'égalité de traitement devrait être respecté. Ce principe postule que le législateur traite de*

*façon identique deux situations qui sont égales ou semblables ou qu'il traite de façon différente deux situations qui sont inégales ou dissemblables. Il interdit les distinctions injustifiées.*

*En l'espèce, les établissements publics dont il est question peuvent être qualifiés de semblables. En effet, l'intérêt pour un établissement public d'avoir une terrasse que ce soit au centre ville ou à la périphérie est équivalent. Il serait intéressant de savoir quel serait le but du tarif différencié visé par le motionnaire. A priori, il semble que le but serait de simplement taxer plus lourdement les terrasses du centre, au motif qu'elles bénéficient d'une concentration plus importante de travailleurs et d'habitations, donc de clients. Aucun élément objectif ne permet de soutenir une telle hypothèse. Il est en effet arbitraire d'affirmer que c'est au centre que se trouve le plus grand réservoir de clients. Ce serait en effet faire fi d'autres endroits importants, tels que le bord du lac, certains quartiers à forte densité de population ou de certains sites attractifs, tels que Sauvabelin ou Chalet-à-Gobet p. ex. Quoi qu'il en soit, l'on voit mal pourquoi pénaliser les cafés dont la clientèle serait constituée de travailleurs et d'habitants (au centre), et non les établissements dont la clientèle serait autre.*

*En conséquence, il est quasiment impossible de poser des critères reposant sur des justifications objectives et pertinentes. Des zones différenciées sont difficilement déterminables, au risque de devoir choisir des critères arbitraires et créer des inégalités de traitement. Nous rappelons en outre, que le **domaine public ne se loue pas** et que donc, le prix du terrain ne saurait être un critère permettant à lui seul d'établir un tarif différencié.*

### *C) Conclusions :*

*Vu ce qui précède, nous constatons que le tarif différencié demandé ne serait pas conforme au principe de l'égalité de traitement entre concurrents directs, protégés par la LCI (art. 27 Cst. fédérale) et ce, quels que soient les critères envisagés, même objectifs et sérieux.*

*Et même si l'on devait admettre que les établissements publics du centre ville et ceux de la périphérie ne sont pas dans un rapport de concurrence directe, un tarif différencié violerait le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst. fédérale) ».*

Nonobstant ce qui précède et par souci de complétude, le Service de justice, de l'intérieur et des cultes, a été interpellé sur la pratique de la Ville de Zurich, qui applique un tarif différencié, en fonction du lieu de situation sur le territoire communal, pour les terrasses des établissements publics, selon la règle qui veut que "plus le lieu est fréquenté, plus la taxe est élevée". Dans ses déterminations du 17 août 2001, le service précité a cependant maintenu les conclusions de son avis de droit en relevant que le fait qu'un tel tarif soit pratiqué à Zurich ne constitue pas un motif suffisant pour modifier sa position, dans la mesure où il est possible que la législation zurichoise sur les communes ne soit pas identique à la législation vaudoise et que l'approbation du Conseil d'Etat n'ait pas été nécessaire; de plus, à sa connaissance, aucune jurisprudence n'a encore sanctionné la constitutionnalité de ce système.

Au vu de l'avis de droit très clair et des déterminations sur la pratique zurichoise de l'Autorité cantonale, la Municipalité considère qu'il serait vain de s'acharner à vouloir établir un tarif répondant au vœu du motionnaire.

## II. Anticipations immobilières :

Cela étant, le motionnaire rappelle à juste titre que le tarif des autorisations à bien plaire délivrées par la Direction des travaux pour les anticipations immobilières sur (ou dans) le domaine public comporte des

taxes différenciées selon le lieu de situation pour les sauts-de-loup ordinaires, les tunnels ou passerelles et les parois moulées.

Le tarif actuellement en vigueur a été approuvé par le Conseil d'Etat le 18 août 1999 ; un plan annexe définit les zones de taxes pour les quatre objets susmentionnés. Le principe même des taxes différenciées date vraisemblablement du début du siècle. Il repose sur l'idée que l'avantage économique retiré par un propriétaire lors de la construction d'un bâtiment est proportionnel à la valeur du terrain. La redevance annuelle varie actuellement de Fr. 28,60 à Fr. 214,50 par m<sup>2</sup>, des zones périphériques à l'hypercentre. Capitalisée au taux de 5 %, cette redevance détermine un prix de terrain variant de Fr. 572,00 à Fr. 4'290,00 par m<sup>2</sup>. La définition des zones n'a pas été modifiée depuis que ce tarif est appliqué.

Les principes constitutionnels rappelés sous chiffre I ci-dessus, soit la LCI et l'égalité de traitement, ne trouvent pas application dans le cas précis des anticipations immobilières, qui ressortissent aux droits réels. En effet, contrairement aux anticipations commerciales ou terrasses, pour lesquelles une autorisation à bien plaie est donnée à titre personnel et intransmissible à chaque exploitant concerné, qui peut se prévaloir des principes précités, les anticipations immobilières sont strictement liées à l'immeuble et suivent le sort de celui-ci, indépendamment du propriétaire.

C'est pourquoi, la Municipalité, gérante du domaine public communal en vertu de l'art. 3 § 3 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes, peut considérer le terrain affecté au domaine public comme un bien de nature économique, dont la Ville peut tirer profit en cas d'occupation accrue ou privative.

### III. Utilisation temporaire du domaine public communal à l'occasion de chantiers :

Le système, actuellement en vigueur, de taxation uniforme de l'utilisation temporaire du domaine public communal à l'occasion de chantiers est fondé sur la durée (en jours) desdits chantiers et sur les surfaces (en m<sup>2</sup>) réellement employées. Le but recherché est d'inciter les entreprises à accélérer leurs interventions et à occuper un espace minimum, afin de réduire les gênes causées aux usagers du domaine public. Au demeurant, les taxes perçues pour les travaux de fouilles sont plus élevées que celles perçues pour les échafaudages, la mise en place de bennes, etc., cela en raison de la diminution de longévité de la structure de la chaussée qu'occasionnent lesdits travaux, quelle que soit la qualité de la remise en état subséquente. En tout état de cause, le lieu où se déroule un chantier n'offre aucun avantage particulier susceptible de justifier une redevance plus élevée. En conséquence, il n'apparaît pas opportun de mettre en place un tarif différencié pour l'utilisation temporaire du domaine public communal à l'occasion de chantiers. Cela étant, par souci d'exhaustivité, il y a encore lieu de mentionner que, lors de chantiers, les places de stationnement utilisées sont facturées à raison de Fr. 16,00 par jour pour le centre-ville, de Fr. 12,00 par jour pour la périphérie du centre et de Fr. 8,00 par jour pour les places en zone bleue « macarons ». Ces redevances sont d'une nature différente de celles énoncées ci-dessus, dans la mesure où elles sont censées compenser une perte des recettes du stationnement et qu'elles sont perçues en plus de la taxe pour l'occupation du domaine public, qui s'élève à Fr. 1,50 le m<sup>2</sup> par jour.

## **5. Conclusions**

Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité a décidé, tout en le regrettant, de renoncer à taxer les terrasses et les anticipations sur le domaine public selon un tarif différencié en fonction du lieu de situation sur le territoire communal et de maintenir un tarif unique pour celles-ci.

---

Vu ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le rapport-préavis N° 235 de la Municipalité, du 30 août 2001;  
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;  
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Pierre Payot demandant l'étude et la mise en pratique d'un tarif différencié pour l'utilisation de la surface du domaine public.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
*Jean-Jacques Schilt*

Le secrétaire :  
*François Pasche*