

BGer 2C_360/2007 vom 13. November 2007

Bundesgericht, 2007-11-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_360_2007

FR: TF 2C_360/2007 du 13 novembre 2007

IT: TF 2C_360/2007 del 13 novembre 2007

Erwägungen

E. 1.1

La décision attaquée a été rendue après l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.10), qui remplace la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (cf. art. 131 al. 1 LTF). La présente procédure de recours est donc régie par le nouveau droit (cf. art. 132 al. 1 LTF).

E. 1.2

Déposé en temps utile et dans les formes prévues par la loi (art. 100 al. 1 et 106 al. 2 LTF) contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut pas être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. d LTF; art. 33 let. i LTAF), le présent recours est en principe recevable pour violation du droit fédéral qui comprend les droits constitutionnels (cf. art. 95 let. a et c LTF).

E. 1.3

En vertu des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, le Tribunal fédéral n'examine en principe que les griefs invoqués et motivés par le recourant (art. 106 al. 2 LTF). L'acte de recours doit, par conséquent, à peine d'irrecevabilité (art. 108 al. 1 let. b LTF), contenir un exposé succinct des droits fondamentaux ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation.

E. 2

Le recourant se plaint à plusieurs égards de la violation de son droit d'être entendu.

E. 2.1

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit, pour l'intéressé, de prendre connaissance du dossier (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10), de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 et la jurisprudence citée). Il porte avant tout sur les questions de fait (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision; elle peut toutefois se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre (133 III 439 consid. 3.3 p. 445; 130 II 530 consid. 4.3 p. 540). En procédure administrative, le droit d'être entendu confère aux parties le droit d'obtenir que les déclarations de parties, de témoins ou d'experts qui sont importantes pour l'issue du litige soient consignées dans un procès-verbal, tout au moins dans leur teneur essentielle (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16). L'art. 49a de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative vaudoise (LJPA; RSVD

173.36), qui prévoit que lors de l'instruction ou des débats, le juge instructeur peut ordonner, d'office ou sur requête, une transcription ou un enregistrement des opérations par tout moyen, notamment sur un support de son ou d'images, n'accorde pas plus de garantie que l' art. 29 al. 2 Cst. sur ce point.

E. 2.2

Le recourant se plaint en premier lieu du fait qu'il n'aurait pas eu l'occasion de s'exprimer avant que ne soit prise la décision rendue le 13 mars 2006 par la municipalité. Selon lui, en outre, le Tribunal administratif aurait dû dénoncer le caractère abstrait de cette décision et mentionner le fait que la municipalité avait allégué qu'un prochain règlement sur le service des taxis allait entrer en vigueur. Cette insuffisance de motivation constituait un déni de justice formel.

Ces griefs doivent être rejetés. Le Tribunal administratif a en effet jugé à juste titre que le droit d'être entendu du recourant n'avait pas été violé du moment qu'il avait été entendu personnellement le 3 mars 2004 et que les nombreux courriers qui lui avaient été adressés pouvaient être considérés comme autant d'invitations à s'exprimer. Il avait en outre reçu les courriers datés des 22 décembre 2004 et 23 décembre 2005 qui l'avertissaient que son autorisation ne serait renouvelée que de façon provisoire, en raison des investigations complémentaires en cours. Il ne pouvait ignorer de quoi il s'agissait, puisque le procès-verbal de la séance du 3 mars 2004 faisait état de sa promesse de fournir des renseignements complémentaires sur les chauffeurs de taxi qu'il employait.

A cela s'ajoute que le recourant a été entendu personnellement par le Tribunal administratif en audience du 9 mai 2007 et qu'à cette occasion, il a une nouvelle fois pris connaissance de l'ensemble des faits qui lui étaient reprochés et sur lesquels il a pu librement s'exprimer. Il a notamment pu faire valoir ses arguments juridiques, dénoncer le caractère abstrait de la décision du 13 mars 2006 ainsi que l'absence de preuves à l'appui des manquements qui lui étaient reprochés, ce que le Tribunal administratif a entendu puisqu'il a jugé que seuls étaient avérés les refus répétés du recourant de remettre à l'autorité les documents relatifs à l'exploitation d'un service de taxi et de se prêter au contrôle de l'autorité.

Les dossiers pénaux remis au Tribunal administratif par les juges d'instruction ont été écartés du dossier après que le recourant a demandé le renvoi de l'audience pour en prendre connaissance. D'après le procès-verbal de l'audience du 9 mai 2007, ils n'apportaient pas d'éléments de faits déterminants pour l'issue du litige. Le recourant ne démontrant pas que le Tribunal administratif aurait fondé son arrêt sur ces dossiers, son droit d'être entendu n'a pas été violé sur ce point.

E. 2.3

Le recourant reproche encore au Tribunal administratif de n'avoir soufflé mot du nouveau règlement sur le service des taxis et sur l'allégation selon laquelle il allait entrer en vigueur au début de l'année 2007. Pour autant qu'on le comprenne, le recourant se plaint de lacunes juridiques qui ne sont en principe pas soumises au droit d'être entendu. Dans la mesure en revanche où il entend se plaindre de la violation du droit communal, son grief sera examiné sur le fond.

E. 2.4

Le recourant soutient aussi que certaines de ses déclarations en audience n'ont pas été retranscrites au procès-verbal. En particulier, il n'aurait pas été fait mention de ce que le

service communal de police avait recours à ses services pour le transport de personnes ni du dépôt d'une lettre qu'il aurait adressée au Service de la population du canton de Vaud à propos du renouvellement de son permis de séjour.

Le Tribunal administratif ayant pris connaissance de l'absence de plainte de clients ou de collègues chauffeurs de taxi à l'égard du recourant et intégré cet élément dans les considérants de son arrêt (cf. consid. 7b, p. 13 de l'arrêt attaqué), le droit d'être entendu n'a pas été violé. Il n'était en particulier pas nécessaire de produire le témoignage de clients pour prouver ce fait, admis par le Tribunal administratif. Pour le surplus, il ressort du procès-verbal de l'audience du 9 mai 2007 que la situation du recourant en matière de police des étrangers a fait l'objet durant l'audience d'un téléphone avec le Service de la population du canton de Vaud et que le contenu du téléphone a été communiqué aux parties durant l'audience. Le recourant avait alors déclaré n'avoir pas d'explications à donner à ce sujet. Dans ces conditions, son grief est tardif et doit être rejeté.

E. 2.5

Il résulte de ce qui précède que le recourant a été entendu oralement à tous les stades de la procédure sur toutes les pièces qui avaient une influence sur l'issue du jugement et qu'il a compris les motifs de la décision du 23 mars 2006 d'une façon suffisamment précise pour les attaquer. Les exigences de l' art. 29 al. 2 Cst. n'ont par conséquent pas été violées.

E. 3.1

Invoquant l' art. 126 Cst./VD selon lequel les juges exercent les fonctions judiciaires d'une manière indépendante et impartiale, le recourant se plaint de la violation du droit à un procès équitable. Selon lui, le Tribunal administratif n'aurait pas exercé sa fonction de manière indépendante et impartiale. Il n'aurait pas fait de distinction entre parties et témoins et n'aurait pas non plus respecté l'égalité des armes en refusant de renvoyer l'audience.

E. 3.2

En l'espèce, comme l'a jugé à bon droit le Tribunal administratif par décision incidente rendue durant l'audience du 9 mai 2007, le recourant savait que la municipalité était assistée par un mandataire professionnel dès le début de la procédure de recours devant le Tribunal administratif. Cela ressortait aussi de la convocation à l'audience du 9 mai 2007 adressée aux parties le 7 mars 2007. Le recourant ne peut s'en prendre qu'à lui-même s'il a renoncé à se faire assister lors de l'audience du 9 mai 2007. Il ne saurait se plaindre de la violation de l'égalité des armes. Le grief doit être rejeté.

Pour le surplus, le procès-verbal de l'audience du 9 mai 2007 distingue clairement qui était présent à titre de partie et qui l'était à titre de témoin. Le recourant n'indique pas en quoi les éléments recueillis durant l'audience auraient été mal retenus par le Tribunal administratif.

E. 4

Invoquant les art. 27 et 36 Cst. , le recourant fait valoir que le retrait de son autorisation A viole sa liberté économique car il ne repose pas sur une base légale suffisante.

E. 4.1

Selon l' art. 27 al. 1 Cst. , la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 118

la 175 consid. 1 p. 176). Aux termes de l' art. 36 al. 1 Cst. , toute restriction à ce droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

E. 4.2

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon l'art. 139 de la Constitution du canton de Vaud, les communes vaudoises disposent d'autonomie en particulier dans la gestion du domaine public (let. a) et en matière d'ordre public (let. e). L'art. 8 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR; RSVD 741.01) prévoit en outre que les communes sont compétentes pour régler le service des taxis.

Faisant usage de la compétence législative que lui confèrent la Constitution vaudoise et le droit cantonal, le Conseil communal de la commune de Nyon a adopté le 11 mai 1959 un règlement sur le service des taxis ainsi que ses modifications subséquentes des 14 décembre 1964, 26 mai 1975 et 8 mars 1982. Adopté par le pouvoir législatif de la commune de Nyon (art. 146 Cst./VD), le règlement sur le service des taxis constitue par conséquent une base légale qui répond aux exigences de l' art. 36 Cst. Il prévoit en particulier que l'autorisation n'est pas renouvelée ou qu'elle est retirée si l'exploitant enfreint de façon grave ou répétée les dispositions du règlement communal sur le service des taxis ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions pour l'octroi de l'autorisation (art. 49 al. 1 et 2 du règlement communal).

E. 4.3

Le recourant se réfère en vain à la situation légale qui prévaut dans le canton de Genève, du moment que, contrairement au législateur vaudois, celui-ci a décidé de réglementer lui-même le service des taxis pour l'ensemble du territoire cantonal. En choisissant de donner aux communes la compétence de régler le service des taxis, le législateur vaudois a conféré à ces dernières une compétence législative garantie par l' art. 50 Cst. qu'elles peuvent exercer librement dans les limites du droit fédéral et cantonal. Elles sont donc en droit d'adopter des régimes juridiques différents et les citoyens ne sauraient se plaindre d'inégalités à cet égard.

Enfin, contrairement à ce qu'affirme le recourant, pour qui le règlement communal déroge indûment au droit fédéral en matière de circulation routière, l'art. 25 al. 1 de l'ordonnance du 6 mai 1981 du Conseil fédéral sur la durée de travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes (OTR 2; RS 822.222) donne la possibilité aux cantons - ou à leur place aux communes, lorsque, comme dans le canton de Vaud, le droit cantonal le permet - d'édicter pour les chauffeurs de taxis qui exercent leur activité dans des agglomérations urbaines des prescriptions dérogeant à une dizaine d'articles de l'OTR 2; en particulier celles-là peuvent prescrire que les conducteurs de taxi devront remplir, au lieu du livret de travail, des cartes de contrôle qui contiennent les principales indications prévues pour le livret (art. 25 al. 4 OTR 2). Le Conseil fédéral a ainsi délégué aux cantons une partie de sa compétence réglementaire en matière de taxis et ceux-là ont la faculté de prendre en la matière des mesures qui poursuivent le même but que le droit fédéral et en renforcent l'application (pour un exemple cf. arrêt 2P.83/2005 du 26 janvier 2006, consid. 6.1 in JdT

2006 I 492). Au surplus, l'art. 56 du règlement communal qui règle la durée du travail et du repos des chauffeurs de taxi n'est pas en cause en l'espèce.

Mal fondé, le grief de la violation de la base légale doit être rejeté.

E. 5

Le recourant soutient que le Tribunal administratif a interprété et appliqué de manière arbitraire le droit communal. Il est d'avis que, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal administratif, il bénéficie d'une bonne réputation, de sorte que le retrait de son autorisation de type A est arbitraire.

E. 5.1

D'après l'art. 1er du règlement sur le service des taxis de la commune de Nyon, nul ne peut exploiter publiquement un service de taxis sur le territoire de la commune de Nyon sans y être autorisé par la municipalité. D'après l'art. 43 du règlement communal, pour obtenir l'autorisation d'exploiter un service de taxis, il faut avoir une bonne réputation (let. a), établir que les conducteurs et les véhicules répondent aux exigences du règlement, être propriétaire des voitures utilisées, disposer de locaux suffisants pour garer les véhicules et les entretenir et offrir des conditions de travail garantissant la sécurité du service, notamment en ce qui concerne le repos et les vacances. L'art. 49 al. 1 et 2 du règlement communal prévoit que l'autorisation n'est pas renouvelée ou elle est retirée si l'exploitant enfreint de façon grave ou répétée les dispositions du règlement communal sur le service des taxis ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions pour l'octroi de l'autorisation. Parmi celles-ci, figurent l'obligation de remettre au service de police un état détaillé des conducteurs à son service et des véhicules utilisés, d'annoncer toute les modifications (art. 51 al. 1 et 2 du règlement communal) ainsi que celle de se prêter aux contrôles exercés par le service de police (art. 54 du règlement communal).

E. 5.2

Appelé à revoir l'interprétation d'une norme sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 132 I 175 consid. 1.2 p. 177 et les références citées).

E. 5.3

Dans son arrêt, le Tribunal administratif a interprété la condition de "bonne réputation" en tenant compte de la qualité de quasi service public du service de taxi, qui exige de la rapidité, de la sûreté, de la courtoisie, du sang-froid, de l'honnêteté et le respect de l'ensemble des législations. Une bonne réputation ne résultait pas simplement de l'absence d'inscription au casier judiciaire, mais bien d'un examen de l'ensemble du comportement. En particulier, n'avait pas bonne réputation l'exploitant qui n'observait pas de manière répétée la réglementation en matière de taxis et qui avait des dettes et des actes de défaut de biens.

D'après le recourant, il conviendrait de s'en tenir à la définition d'honorabilité donnée par le Conseil économique et social des Nations Unies dans le document "Harmonisation des

opérations de transport international par route", selon laquelle la condition d'honorabilité serait remplie tant que le conducteur n'a pas fait l'objet de condamnation pénale grave, n'a pas été déclaré inapte à l'exercice de la profession de transporteur, n'a pas été condamné pour des infractions graves au droit du travail, à la législation du transport ou à la législation relative au temps de conduite et temps de repos ou à la législation routière en particulier la sécurité des véhicules.

En proposant une solution qui lui paraît plus judicieuse, ce dernier ne démontre pas encore que l'interprétation de la notion de bonne réputation par le Tribunal administratif est insoutenable et adoptée sans motifs objectifs. En particulier, il n'explique pas en quoi cette interprétation s'écarte du but du législateur communal d'assurer un service de taxis irréprochable. Dans ces conditions, le grief d'interprétation arbitraire du droit communal doit être rejeté.

E. 5.4

Sur le fond, le recourant ne nie pas qu'il a fait faillite ni qu'il a encore des dettes et des actes de défaut de biens. En revanche, il prétend que les violations répétées des dispositions réglementaires et les manquements aux injonctions des autorités ne seraient pas prouvés, puisqu'aucune amende ni condamnation pénale n'ont été prononcées à son encontre.

Ces dénégations confinent à la témérité. Il ressort en effet du dossier que, malgré des rappels réguliers, notamment les 14 avril 2004, 9 août 2004, 22 décembre 2004 et 23 décembre 2005, le recourant n'a jamais remis aux autorités communales les renseignements qu'il avait promis de produire le 3 mars 2004 à propos des chauffeurs de taxi qu'il emploie. Le dossier montre également qu'il a refusé systématiquement les courriers que les autorités lui notifient par recommandé ou omet de signaler ses changements d'adresse en temps utile. Cette attitude viole les art. 51 et 54 du règlement communal et démontre que le recourant se soucie peu de respecter l'ordre public établi, ce qui, ajouté à ses dettes, permettait au Tribunal administratif d'affirmer sans arbitraire qu'il ne remplissait plus la condition de bonne réputation exigée par l'art. 43 let. a du règlement communal sur le service des taxis. C'est en vain que, pour démontrer sa bonne réputation et l'absence de manquements aux dispositions réglementaires, le recourant allègue n'avoir subi aucune amende ni condamnation. Ce faisant, il feint de ne pas comprendre que la sanction de son comportement est précisément le retrait de son autorisation d'exploitant de taxi de type A.

Pour le surplus, le recourant peut s'estimer heureux de conserver le bénéfice de son autorisation B jusqu'au 31 décembre 2007. En effet, l'art. 2 du règlement communal exige que "celui qui se propose de conduire professionnellement un taxi doit obtenir au préalable l'agrément de la municipalité et la délivrance d'un carnet de conducteur". Or, la délivrance d'un carnet de conducteur, sans lequel ni autorisation A et ni autorisation B ne saurait être délivrée, est subordonnée à la condition de bonne réputation (art. 11 du règlement communal), précisément niée dans le chef du recourant. En autorisant le recourant à poursuivre son activité de taxi avec une autorisation B, ménageant ainsi la source de ses revenus et en ne restreignant par conséquent que de manière limitée sa liberté économique, le Tribunal administratif a fait preuve de mansuétude.

E. 6

Le recourant se plaint encore de la violation du droit à l'égalité dans l'illégalité.

E. 6.1

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 et la jurisprudence citée). Selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative (cf. art. 5 al. 1 Cst.) prévaut sur celui de l'égalité de traitement (ATF 126 V 390 consid. 6A p. 392). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement, lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question; le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 90 I 159 consid. 3 p. 167 ss; 127 II 113 consid. 9 p. 121 et les références citées).

E. 6.2

En l'espèce, le Tribunal administratif a jugé que la municipalité avait appliqué le règlement communal sur le service des taxis sans arbitraire et que le témoignage de Claude Garin, responsable du service des taxis de la commune de Nyon, selon lequel il traitait de la même manière tous les exploitants de taxis, était convaincant. Le recourant reproche au Tribunal administratif de n'avoir pas admis qu'il était harcelé par les autorités communales. Ces dernières n'auraient pas le même acharnement à son égard qu'à celui d'autres chauffeurs de taxi, qui auraient bénéficié de passe-droit.

Le reproche doit être écarté. Le recourant tente en effet de comparer à sa situation des situations différentes de la sienne. Le retrait de son autorisation d'exploitant de taxi de type A est fondé sur le défaut de bonne réputation résultant notamment de sa situation financière et de manquements répétés aux obligations imposées par les art. 51 et 54 du règlement, notamment l'obligation de remettre au service de police un état détaillé des conducteurs à son service et des véhicules utilisés et l'obligation de se prêter aux contrôles exercés par le service de police. Le retrait en cause repose par conséquent sur des faits différents de ceux que le recourant dénonce dans son recours (accident de circulation, permis de séjour pour employé ou conducteur de bus) et à propos desquels il ne démontre pas que la municipalité n'aurait pas observé le règlement communal, le cas échéant, qu'elle persévérerait dans l'inobservation de ce règlement. Mal fondé, le grief est rejeté.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant, le recourant doit supporter un émolument judiciaire (art. 65 et 66 LTF). Il n'a pas droit à des dépens (art. 68 LTF).

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