

# FR\_GERICHTE 603 2016 151 vom 9. März 2017

FR Kantonsgericht, 2017-03-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_603\\_2016\\_151](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2016_151)

FR: FR\_GERICHTE 603 2016 151 du 9 mars 2017

IT: FR\_GERICHTE 603 2016 151 del 9 marzo 2017

## Regeste

Arrêt de la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Handel und Gastgewerbe

## Erwägungen

### E. 10

octobre 2014 à la Direction de la police locale de Fribourg. Dix-huit dossiers de candidature ont été déposés, dont ceux de A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_. Après examen et évaluation des offres et consultation auprès des communes membres de la Commission intercommunale sur le service des taxis, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a, par décision du 13 janvier 2015, attribué cette concession de taxi A (gare) à A. \_\_\_\_\_ jusqu'au 31 décembre 2015. Cette décision a été communiquée par courriers séparés du 27 janvier 2015 à A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ notamment. B. \_\_\_\_\_ après avoir pris connaissance du dossier de candidature de A. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ a requis de la Ville de Fribourg qu'elle se détermine sur la validité de la décision d'attribution de la concession, dès lors que, selon les sceaux de réception apposés sur le dossier et l'enveloppe qui le contenait, celui-ci a été déposé le 13 octobre 2014 seulement, soit tardivement. Le 11 février 2015, la Ville de Fribourg a indiqué que le dossier en question avait été déposé par porteur le vendredi 10 octobre 2014 dans le courant de l'après-midi et que, si les sceaux de réception mentionnent la date du 13 octobre 2014, c'est uniquement parce que le courrier a été enregistré par erreur le lundi matin seulement. Par acte du 27 février 2015, B. \_\_\_\_\_ a recouru contre les décisions communales octroyant la concession de taxi A (gare) à A. \_\_\_\_\_ auprès du Préfet du district de la Sarine, en concluant à leur annulation et à ce que la concession litigieuse lui soit attribuée, subsidiairement, au renvoi de la cause à la Ville de Fribourg pour nouvelles décisions. Il a tout d'abord invoqué une violation de son droit d'être entendu, motif pris que les décisions attaquées – qui n'indiquaient pas les raisons qui ont mené à favoriser A. \_\_\_\_\_ – ne seraient pas suffisamment motivées. Il a ensuite fait valoir que le dossier du précité avait été déposé tardivement. Enfin, il a critiqué l'appréciation faite de son dossier et de celui de A. \_\_\_\_\_, considérant que 2 à 2.5 points de plus auraient dû lui être attribués. Le 2 mars 2015, C. \_\_\_\_\_ a également contesté les décisions communales devant le préfet, en concluant à leur annulation et au renvoi de la cause à la Direction de la police locale de Fribourg pour nouvelle évaluation du concours. Il a principalement fait valoir que A. \_\_\_\_\_ avait déposé son dossier tardivement, de sorte que ce dernier aurait dû être déclaré irrecevable. Il a également critiqué l'appréciation effectuée quant à son dossier et à celui de A. \_\_\_\_\_ en ce qui concerne les critères de la réputation, de l'expérience et de l'organisation du travail. Par la suite, A. \_\_\_\_\_, la Ville de Fribourg, B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ se sont déterminés à plusieurs reprises. Le préfet a en outre procédé à diverses mesures d'instruction auprès de la Commission des mesures administratives en matière de circulation routière (concernant l'infraction à la circulation

routière commise par A. \_\_\_\_\_ en avril 2013), de la Ville de Fribourg (production des témoignages des collaboratrices impliquées dans la réception et l'enregistrement du dossier Tribunal cantonal TC Page 3 de 14 de A. \_\_\_\_\_) et de D. \_\_\_\_\_ (production du témoignage écrit de ce chauffeur de taxi qui aurait côtoyé A. \_\_\_\_\_ durant la soirée du 11 octobre 2014). C. Par décision du 22 juin 2016, le préfet a admis les recours de B. \_\_\_\_\_ et de C. \_\_\_\_\_; partant, il a annulé les décisions des 13 et 27 janvier 2015 octroyant une concession de taxi A (gare) à A. \_\_\_\_\_ et la refusant à B. \_\_\_\_\_ et à C. \_\_\_\_\_. Le préfet a considéré que le droit d'être entendu de B. \_\_\_\_\_ et de C. \_\_\_\_\_ avait été violé en raison du manque de motivation des décisions communales, mais que la question de savoir si cette violation pouvait être réparée pouvait rester ouverte, dès lors que les décisions litigieuses devaient de toute façon être annulées. En effet, il a retenu que le faisceau d'indices ressortant du dossier laissait apparaître comme vraisemblable que la candidature de A. \_\_\_\_\_ avait été déposée tardivement. Il a expliqué que, dans la mesure où les témoignages figurant au dossier présentaient des versions opposées, c'était le sceau de réception officiel – daté du 13 octobre 2014 – qui faisait foi, de sorte que les décisions communales devaient être annulées. S'agissant de l'appréciation des dossiers effectuée par la commune, le préfet a souligné que l'évaluation des critères de l'expérience et de la réputation du dossier de A. \_\_\_\_\_ présentait des vices qui avaient influencé de façon non négligeable le résultat de la sélection. Selon lui, le nombre de points attribués aux critères précités ne serait pas correct, notamment en raison de la date de l'extrait du casier judiciaire produit et de l'infraction à la circulation routière – sanctionnée par un retrait de permis le 2 juillet 2013 – commise alors que le précité conduisait un véhicule de taxi, ainsi que de la non-prise en considération du fait qu'il n'exerce l'activité de conducteur de taxi que le week-end. D. Par mémoire du 24 août 2016, A. \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal (603 2016 151). Il conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision attaquée et, principalement, à la confirmation des décisions communales des 13 et 27 janvier 2015 et, subsidiairement, au renvoi de la cause au préfet afin qu'il confirme les décisions communales au sens des considérants. Il requiert en outre que l'effet suspensif au recours soit confirmé. A l'appui de ses conclusions, le recourant estime tout d'abord que les décisions communales étaient suffisamment motivées et que, même s'il devait être considéré que tel n'était pas le cas, l'irrégularité a été réparée au cours de la procédure de recours. Le recourant soutient qu'il a déposé son dossier de candidature le dernier jour du délai et que c'est uniquement suite à une erreur de datation – avouée – de la police locale que la date du 13 octobre 2014 figure comme date d'entrée sur son courrier. Selon lui, il est en outre incompréhensible que le préfet donne plus de poids aux témoignages de chauffeurs de taxi concurrents qu'aux collaboratrices de l'autorité communale. En ce qui concerne l'appréciation faite de son dossier de candidature, le recourant admet qu'un demi-point doit lui être retiré, comme l'a reconnu la Ville de Fribourg, en raison de la production d'un extrait du casier judiciaire datant de plus de trois mois. Il estime cependant que cette erreur d'évaluation n'a pas eu d'incidence sur le résultat de la sélection. Selon lui, en effet, c'est à juste titre qu'au second tour, la Ville de Fribourg n'a pas réduit sa note pour le critère de la réputation au motif qu'il était au volant d'un taxi lorsqu'il a commis l'infraction à la circulation routière sanctionnée en 2013; du reste, le principe de l'égalité de traitement commanderait de s'enquérir auprès des autres candidats des circonstances dans lesquelles ils ont commis leurs éventuelles infractions. Il

Tribunal cantonal TC Page 4 de 14 expose ainsi que, déduction faite du demi-point précité, il comptabiliserait un total de 13.5 points au terme du second tour, le plaçant à égalité avec B.\_\_\_\_\_. Il rappelle toutefois que l'autorité communale les a conviés tous les deux à un entretien et que ces rencontres ont permis à celle-ci de constater qu'il était le mieux à même d'exploiter la concession de taxi mise au concours. S'agissant du critère de l'expérience, le recourant estime qu'une expérience de huit ans, même à temps partiel, est amplement suffisante pour justifier le point qu'il a obtenu; la qualité de son dossier aurait également été décisive. Il relève également qu'il n'est pas le seul à avoir exercé à temps partiel – tel était selon lui également le cas de B. \_\_\_\_\_ – de sorte qu'il conviendrait de traiter tous les candidats de la même manière. Enfin, le recourant fait valoir que le préfet a violé l'autonomie communale de la Ville de Fribourg, en substituant sa propre appréciation à celle de cette dernière. E. Par acte déposé le 14 septembre 2016, la Ville de Fribourg a recouru contre cette décision préfectorale auprès du Tribunal cantonal (603 2016 172), en concluant à l'annulation de la décision attaquée et à ce que ses décisions des 13 et 27 janvier 2015 soient confirmées. Elle requiert également que l'effet suspensif au recours soit maintenu. La commune reproche tout d'abord au préfet d'avoir remis en cause sa version des faits et d'avoir privilégié celle de concurrents de A.\_\_\_\_\_. Elle soutient qu'il est notoire que la concurrence entre les différents chauffeurs de taxi est rude. Elle estime d'ailleurs que le courrier que B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ ont adressé aux autorités le 12 juillet 2016 en vue de l'exploitation conjointe de la concession reflète bien le climat qui règne au sein des chauffeurs de taxi. La Ville de Fribourg considère que ses décisions étaient suffisamment motivées, les candidats ayant eu connaissance des critères pris en considération pour l'attribution de la concession et ayant sans autre pu comprendre la manière dont s'est déroulée la procédure de sélection. Elle souligne que, même si tel n'avait pas été le cas, un tel vice ne serait pas de nature à entraîner l'annulation des décisions. En ce qui concerne l'appréciation faite du dossier de candidature du recourant, la commune reconnaît que seul un demi-point et non un point entier aurait dû être accordé, en raison de la production d'un extrait du casier judiciaire datant de plus de trois mois. Elle soutient toutefois que cette erreur d'évaluation n'a pas eu d'incidence sur le résultat de la sélection, résultat qu'elle confirme en tous points, arguments à l'appui. Elle invoque enfin la violation de son autonomie communale. F. Les affaires ont été formellement jointes le 19 septembre 2016. G. Le 7 octobre 2016, la Ville de Fribourg se rallie intégralement à la motivation exposée dans le recours de A.\_\_\_\_\_ ainsi qu'à ses conclusions. De même, le 11 octobre 2016, le précité se rallie au mémoire de recours déposé par la Ville de Fribourg. Dans ses observations du 13 octobre 2016, le préfet conclut au rejet des recours, en reprenant pour l'essentiel les arguments déjà exposés dans sa décision contestée. Dans sa détermination du 18 octobre 2016, C. \_\_\_\_\_ (ci-après: intéressé) se prononce en particulier sur l'appréciation du critère de la réputation et sur le dépôt – selon lui hors délai – de la candidature du recourant, sans prendre de conclusions formelles.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 14 Le 28 octobre 2016, le recourant s'est spontanément déterminé sur les arguments soulevés par l'intéressé. Par décision du 12 décembre 2016, B. \_\_\_\_\_ (ci-après: intimé) a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire totale (603 2016 207). Dans ses observations du 19 décembre 2016, l'intimé conclut au rejet des recours, sous suite de frais et dépens. Il requiert en outre qu'il soit constaté que les recours ne sont pas munis de l'effet suspensif. Il fait valoir que les décisions communales n'étaient pas suffisamment motivées et que ce vice ne pouvait pas être réparé devant le préfet, dès lors que le pouvoir d'examen de ce dernier n'est pas le même. Il considère que les

irrégularités constatées par le préfet s'agissant de l'appréciation des critères de la réputation et de l'expérience justifient qu'il soit procédé à une nouvelle appréciation des candidatures. Concernant enfin la date du dépôt de la candidature du recourant, il estime que le préfet s'est fondé sur le seul élément fiable en l'occurrence, le sceau de réception. H. Pour le reste, il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit 1. a) Déposés dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile dans la procédure 603 2016 151 - les recours sont recevables en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Le recourant est directement touché par la décision attaquée, dès lors que celle-ci annule la concession qu'il a obtenue et qui est renouvelable chaque année (cf. art. 12 du règlement communal du 17 octobre 1988 sur le service des taxis, ci-après: règlement communal). Pour sa part, la commune, qui invoque l'autonomie dont elle bénéficie en matière de réglementation du service des taxis, est touchée par la décision attaquée et a ainsi qualité pour agir. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites des recours. b) Les affaires ont été jointes le 19 septembre 2016. En effet, selon l'art. 42 al. 1 let. b CPJA, l'autorité peut, pour de justes motifs, joindre en une même procédure des requêtes qui concernent le même objet. Il convient notamment de procéder de la sorte lorsqu'on est en présence d'une connexité de fait et de droit entre les décisions querellées. L'existence d'un lien étroit sous l'angle procédural et factuel entre les décisions attaquées et le fait qu'elles posent pour l'essentiel les mêmes questions juridiques parlent en faveur d'une jonction des causes (RFJ 2010 p. 157, consid. 2b). Ces conditions sont satisfaites en l'espèce, dès lors que les deux recours visent en partie le même état de faits et contiennent des griefs similaires, et le Tribunal statuera dans un seul jugement. 2. En l'occurrence, le délai pour déposer les dossiers de candidature en vue de l'attribution de la concession de taxi A (gare) litigieuse avait été fixé au vendredi 10 octobre 2014. La commune a considéré que le dossier du recourant avait été déposé dans ce délai. Elle a relevé que, bien que

Tribunal cantonal TC Page 6 de 14 ce dossier comportait le sceau du 13 octobre 2014, ses collaboratrices l'avaient reçu par porteur le vendredi et avaient mis par erreur le sceau du lundi. Cette version est confirmée par les dires du recourant ainsi que par les collaboratrices étant intervenues dans cette affaire. L'autorité intimée a cependant retenu qu'en présence de témoignages présentant des versions opposées – soit celles du recourant et de la Ville de Fribourg et celles de l'intéressé et de D. \_\_\_\_\_, le sceau de réception officiel devait faire foi. Elle a partant considéré que le recourant avait déposé son dossier de candidature tardivement, ce que celui-ci et la Ville de Fribourg contestent. Il y a partant lieu de trancher la question de savoir si le préfet pouvait mettre en doute la version des faits présentée par la commune. Il ressort du dossier que le sceau de réception apposé par la Direction de la police locale sur l'enveloppe et sur la première page du dossier de candidature du recourant est celui du 13 octobre 2014, soit après le délai de dépôt des dossiers. Dans son recours auprès du préfet, l'intéressé a soutenu que, lors d'une conversation entre chauffeurs de taxis dans la soirée du samedi 11 octobre 2014, le recourant avait été fort surpris d'apprendre qu'une nouvelle concession de taxis avait été mise à l'enquête et que le délai pour procéder à cette démarche était échu depuis la veille au soir. A titre de moyens de preuve, il a proposé au préfet de l'auditionner lui ainsi que D. \_\_\_\_\_. Sur mesure d'instruction du préfet, D. \_\_\_\_\_ a confirmé, dans son courrier du 10 juin 2016, ce qui suit: "(...) A. \_\_\_\_\_ n'était pas du tout au courant de la parution de l'appel pour la concession et le soir du 11

octobre lorsque je lui ai parlé de cette nouvelle concession il n'était pas au courant et a en aucun cas dit qu'il avait déposé son dossier. Il est parti après notre conversation immédiatement à la maison. D'autres chauffeurs ont entendu cette conversation". Sur ce point, il sied de relever que, premièrement, D. \_\_\_\_\_ – chauffeur de taxi – est également l'employeur de l'intéressé. Selon l'attestation de travail figurant à son dossier de candidature, ce dernier travaille depuis de nombreuses années pour D. \_\_\_\_\_. A noter encore que le recourant a également travaillé pour D. \_\_\_\_\_. Dans ces circonstances, le témoignage de ce dernier doit être apprécié avec une certaine retenue. Deuxièmement, on s'étonne du fait que seul le témoignage écrit de D. \_\_\_\_\_ ait été recueilli alors même que, dans son recours auprès du préfet, l'intéressé relatait une conversation entre chauffeurs de taxi, version confirmée par D. \_\_\_\_\_. Cela étant, vu le laps de temps qui s'est écoulé depuis lors (soit plus de deux ans) et les considérations qui vont suivre, il est renoncé à procéder à une instruction auprès des autres chauffeurs de taxis qui auraient participé à cette discussion du 11 octobre 2014. On constate au demeurant que l'intéressé n'a jamais communiqué les noms de ces chauffeurs, hormis celui de D. \_\_\_\_\_. Par ailleurs, le préfet a retenu que le recourant ne s'était pas prononcé sur les affirmations faites par l'intéressé en lien avec la soirée du

#### **E. 11**

octobre 2014. Cela étant, on doit souligner que le recourant a toujours confirmé la version des faits également exposée par la commune, à savoir qu'il avait déposé en mains propres son dossier de candidature le vendredi 10 octobre 2014 et que c'est en raison d'une erreur interne à la Direction de la police locale que le sceau de réception n'a été apposé que le lundi 13 octobre 2014. Dans ces conditions, le recourant s'est déterminé de manière implicite sur la version de faits avancée par l'intéressé. Le préfet a en outre mentionné que le recourant avait déjà présenté quelques mois auparavant un dossier de candidature pour l'octroi d'une autre concession, dont la mise à l'enquête publique avait eu lieu fin mai 2014. Il a relevé que l'extrait du casier judiciaire produit par le recourant pour sa candidature pour la concession litigieuse date du 2 juin 2014, ce qui – toujours selon le préfet –

Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 tend à démontrer que le recourant se serait servi du dossier déjà préparé pour la candidature précédente et qu'il n'a pas pris soin de mettre à jour son dossier. Sur ce point, il ressort du tableau comparatif des dossiers pour le 1er tour de sélection que, sur les 18 candidatures, 10 (en plus de celle du recourant) ont présenté un extrait du casier judiciaire antérieur à trois mois et 9 indiquaient des dates au mois de juin 2014. Parmi celles-ci, figure du reste la candidature de l'intéressé. Aussi, aucun argument ne peut être tiré de la date de l'extrait du casier judiciaire. A supposer que le recourant se soit servi du dossier déjà préparé pour une candidature précédente, cela ne peut aucunement constituer un indice permettant de penser que le dossier a été déposé tardivement. De même, l'argument avancé par l'intéressé selon lequel le recourant aurait travaillé sur un chantier à Bulle toute la journée du 10 octobre 2014 n'est pas relevant et ne permet pas de mettre en doute les déclarations concordantes des collaboratrices communales. En effet, avant même que des recours aient été interjetés auprès du préfet, la Ville de Fribourg a attesté à l'intéressé – renseignements pris auprès de la Direction de la police locale – que le dossier en question avait été déposé par porteur, par le recourant lui-même, au guichet de la police locale, le vendredi 10 octobre 2014 au courant de l'après-midi. Elle a indiqué que le fait que dit dossier porte le sceau du 13 octobre 2014 "s'explique par le fait que celui-ci, bien que remis le vendredi, a malheureusement été enregistré seulement le lundi matin, avec

le courrier du jour". La Ville de Fribourg a par la suite maintenu cette version des faits, précisant en particulier qu'il s'agissait "d'une regrettable erreur administrative dans le processus d'enregistrement d'un pli apporté par porteur le dernier jour du délai" (cf. observations déposées auprès du préfet le 22 avril 2015). Sur requête du préfet, elle a produit – le 26 avril 2016 – les déclarations écrites des trois collaboratrices impliquées. Il ressort en substance de ces déclarations que le recourant est venu apporter son dossier le vendredi 10 octobre 2014 en fin d'après-midi au bureau du stationnement. La secrétaire ayant réceptionné le dossier l'a apporté à sa collègue du secrétariat de la police locale, compétente pour les concessions de taxi. Celle-ci a alors déposé le dossier dans le "casier" destiné à la notification du courrier entrant – lequel est traité tous les matins – en omettant d'y apposer le sceau d'accusé de réception du jour en question. Elle indique qu'elle n'avait pas pris conscience que ce vendredi 10 octobre 2014 était la date d'échéance de la remise des dossiers suite à l'appel d'offres pour la concession de taxi. La deuxième secrétaire étant absente le lundi, c'est une troisième collaboratrice qui a enregistré le dossier le lundi 13 octobre 2014 et y a apposé le sceau de réception de ce jour-là. Elle explique qu'elle n'avait pas reçu d'instructions particulières et que, n'étant pas en charge des dossiers de taxi, elle ignorait qu'elle aurait dû apposer le sceau avec la date du vendredi. De retour le mardi 14 octobre 2014, la deuxième secrétaire a établi la lettre d'accusé de réception qu'elle a adressée au recourant. Les témoignages de ces trois collaboratrices figurant sur un seul document et étant rédigés à la suite de manière informatisée, le préfet a relevé que ceux-ci semblaient avoir été écrits par une même personne qui les avaient ensuite fait signer par les collaboratrices concernées. Ce faisant, le préfet semble mettre en doute la véracité de ces déclarations. Or, on doit souligner que celui-ci avait requis que l'exposé, par ces personnes, des événements qui se sont déroulés entre la réception du dossier et l'envoi de l'accusé de réception au recourant le 14 octobre 2014 lui soient adressés par écrit. Il n'a pas exigé que ces déclarations soient rédigées de manière manuscrite ni qu'elles figurent dans des documents séparés. Du reste, on ne voit pas en quoi la valeur de ces déclarations serait diminuée du seul fait qu'elles figurent sur un seul document informatisé. En effet, chaque collaboratrice a signé sa déclaration de manière manuscrite attestant ainsi la véracité de son contenu. Par ailleurs, si le préfet avait un doute quant à leur véracité, il lui était loisible de convoquer les trois collaboratrices à une audition personnelle, mesure à laquelle il a toutefois

Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 renoncé. Au demeurant, le fait que la Ville de Fribourg propose dans son recours que les collaboratrices 1 et 3 soient auditionnées, sans mentionner la collaboratrice 2, n'est pas relevant. D'une part, les collaboratrices 1 et 3 sont celles qui ont réceptionné et enregistré le dossier de candidature du recourant. D'autre part, si la Cour de céans l'estimait nécessaire, elle pourrait convoquer les trois collaboratrices à une audition, même si cette offre de preuve n'a pas été mentionnée par la commune recourante. Or, compte tenu du temps écoulé depuis les faits litigieux et de l'appréciation faite ci-dessous, la Cour de céans est d'avis que l'audition des trois collaboratrices concernées n'est pas utile. Il est encore à toutes fins utiles relevé que, suite à la décision attaquée, l'intimé et l'intéressé se sont adressés au préfet par courrier du 12 juillet 2016 – lequel a été transmis à la Ville de Fribourg comme objet de sa compétence – afin de l'informer de leur accord tendant à exploiter la concession de taxi A (gare) en commun, si celle-ci était octroyée à l'un d'entre eux. Au vu de ce qui précède, la Cour de céans constate qu'il n'existe aucun indice suffisant propre à mettre en doute les explications données par la Ville de Fribourg et ses collaboratrices ainsi que par le recourant. En effet, celle-ci a d'emblée été transparente sur

les circonstances du dépôt du dossier de candidature du recourant. En outre, force est de constater que les collaboratrices de l'administration communale n'ont aucun intérêt personnel dans la présente cause. Au surplus, aucun élément sérieux ne permet de remettre en cause la probité de déclarations des collaboratrices de l'administration communale. Dans ces circonstances, on doit retenir que le dossier de candidature du recourant a été déposé en mains propres le vendredi 10 octobre 2014. 3. a) Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère (inter-) communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (cf. ATF 135 I 43 consid. 1.2; 133 I 128 consid. 3.1). Aux termes de l'art. 11 let. a de la loi fribourgeoise du 12 novembre 1981 d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR; RSF 781.1), les communes sont compétentes pour autoriser l'exploitation d'entreprises de taxis qui occupent le domaine public communal, sous réserve de la législation sur le domaine public; elles édictent à ce sujet un règlement et le soumettent pour approbation à la Direction. La loi fribourgeoise du 4 février 1972 sur le domaine public (LDP; RSF 750.1) ne contient pas de dispositions particulières relatives au service de taxis. L'usage accru du domaine public est en général soumis à autorisation; les concessions et les autorisations relatives au domaine public communal sont accordées par le conseil communal (cf. art. 19 en lien avec l'art. 21 al. 2 LDP). Ainsi, les communes fribourgeoises jouissent en vertu du droit cantonal d'une importante liberté d'appréciation dans la gestion du domaine public communal et, plus particulièrement, dans l'octroi ou le refus de concessions de taxi; elles bénéficient donc de la protection de leur autonomie. b) Se fondant en particulier sur l'art. 11 let. a LALCR, la Ville de Fribourg a édicté le règlement sur le service des taxis. Celui-ci prescrit notamment les types d'autorisation d'exploiter (art. 5). L'autorisation du type A avec permis de stationnement n'est délivrée, aux conditions mentionnées à l'art. 6, que dans la mesure où le permettent les exigences de la circulation, la place disponible, les intérêts légitimes des autres usagers du domaine public, les besoins des

Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 utilisateurs de taxis et de la population de la commune. La Commission intercommunale est au préalable consultée (art. 8 al. 1). Aux termes de l'art. 6 du règlement communal, pour obtenir l'autorisation d'exploiter un service de taxis, le requérant ou les organes statutaires de la personne morale doivent remplir les conditions suivantes: "a) sauf circonstances particulières, être au bénéfice d'un certificat d'établissement dans une des communes signataires; b) avoir une bonne réputation; c) établir que les conducteurs et les véhicules répondent aux exigences de la loi et du présent règlement; d) disposer d'installations et de locaux suffisants pour garer les véhicules et les entretenir; e) attester qu'il est détenteur du ou des véhicule (s); f) offrir au conducteur des conditions de travail garantissant la sécurité du service, notamment en ce qui concerne le repos et les vacances; g) s'engager à n'utiliser que du matériel technique homologué par les PTT; h) s'engager à ne pas avoir de liaison radio ou par téléphone portable avec un véhicule pour lequel aucune autorisation d'exploiter n'a été délivrée par une des communes signataires." L'art. 7 du règlement communal – qui a trait à la procédure – prévoit ce qui suit: "1 Le requérant ou les organes statutaires de la personne morale adressent au Conseil communal une demande écrite dans laquelle ils précisent: a) le type d'autorisation qu'il

désire obtenir; b) les caractéristiques du véhicule et de son équipement; c) les signes distinctifs et inscriptions qu'il se propose d'apposer sur le ou les véhicule(s); d) une déclaration par laquelle il s'engage à respecter scrupuleusement les obligations découlant pour lui du présent règlement, et notamment celle contenue à l'article 6 litt. h. 2 Il produit un extrait récent du casier judiciaire. 3 Il s'engage à diriger lui-même son entreprise." 4. En l'espèce, l'autorité intimée a considéré que l'appréciation des critères de l'expérience (s'agissant de l'exercice à temps partiel seulement de l'activité de chauffeur de taxi par le recourant), de la réputation (en particulier concernant l'infraction à la circulation routière commise par le recourant en avril 2013) et de l'extrait du casier judiciaire effectuée par la Ville de Fribourg sur le dossier du recourant présentait des vices qui avaient influencé de manière non négligeable le résultat de la sélection. Selon elle, le choix de la commune – qui s'est porté sur le recourant – ne pouvait partant pas être confirmé. a) Il convient tout d'abord d'exposer brièvement le déroulement de la procédure de sélection. La Ville de Fribourg a procédé à l'examen des dossiers sur la base des conditions prévues par les art. 6 et 7 du règlement communal, respectivement de critères complémentaires tels que l'expérience, l'organisation du travail ou encore la qualité générale du dossier. Cette évaluation a fait l'objet d'un tableau comparatif, dont il ressort que douze critères ont été examinés (réputation; expérience; autorisations attribuées; caractéristiques véhicule, équipement; installation locaux; signes distinctifs caisson pub.; déclaration respect règl.; casier judiciaire; engagement à diriger soi-même l'entreprise; organisation du travail; gestion appels; qualité générale du dossier). La notation suivante a été appliquée par l'autorité communale selon que le critère était totalement, partiellement ou pas du tout rempli: bon (un point), moyen (0.5 point), mauvais (0 point). Elle a expliqué que, dans le but d'affiner la sélection entre les différents dossiers, une pondération plus

Tribunal cantonal TC Page 10 de 14 importante (points doublés) a été appliquée aux trois critères qui revêtaient à son sens une importance particulière, à savoir l'expérience, la réputation et l'organisation du travail. Afin de garantir l'égalité de traitement et de maintenir une offre diversifiée, elle a tenu compte du fait que les candidats possédaient déjà ou non une concession de taxi A (gare). Il ressort du tableau comparatif du premier tour que le recourant est arrivé en tête avec 14.5 points. Six candidats, dont l'intimé et l'intéressé, ont obtenu 12.5 points. Afin d'affiner l'évaluation des dossiers, l'autorité communale a demandé aux requérants – ayant obtenu entre

## **E. 12**

et 14.5 points au premier tour – de produire un extrait du registre des mesures administratives en matière de circulation routière (registre ADMAS) les concernant. En possession de ces informations supplémentaires, elle a réattribué les points relatifs au critère de la réputation. Pour ce faire, elle a gardé l'évaluation du premier tour, sans la doubler, et y a additionné les points reçus au second tour. Le tableau comparatif montre qu'à l'issue du second tour, le recourant arrive toujours en première position avec 14 points, l'intimé en deuxième position avec 13.5 points et l'intéressé en quatrième position avec 12 points. Compte tenu du faible écart séparant le recourant et l'intimé, ceux-ci ont été entendus par la Direction de la police locale. Conformément au règlement communal, la Commission intercommunale a ensuite été consultée. Quatre des six communes signataires se sont ralliées à la proposition de la commune d'octroyer la concession au recourant. b) S'agissant du critère de la réputation, l'autorité intimée souligne que l'infraction ayant donné lieu à un retrait du permis de conduire du recourant le 2 juillet 2013 a été réalisée alors que celui-ci

conduisait un véhicule de taxi. Selon elle, "cet état de fait permet de retenir que [le recourant] aurait dû obtenir une notation réduite à zéro point pour le critère de la réputation, en tous les cas lors de la seconde évaluation, voire déjà lors de la première, en comparaison avec les autres dossiers des requérants ayant commis plus d'une infraction". L'intimé et l'intéressé partagent cette appréciation. La Ville de Fribourg a expliqué qu'elle avait attribué un point entier aux candidats dont le registre ADMAS ne comportait aucune inscription, un demi-point aux candidats (en l'occurrence le recourant et l'intimé) qui avaient fait l'objet d'un retrait de permis d'un mois pour une infraction moyennement grave au cours des dix dernières années et zéro point aux candidats qui avaient été sanctionnés plusieurs fois de manière rapprochée au cours des dernières années (notamment l'intéressé). Il ressort du tableau comparatif relatif au second tour qu'un demi-point a été attribué au recourant, avec la remarque suivante: "2 retraits de permis (1 mois et 2 mois), dont 1 pour 1 infraction moyennement grave en 10 ans. Aucune des infractions n'a été commise au volant d'un taxi (cf. PV de l'entretien)". L'autorité communale a également indiqué avoir tenu compte des déclarations du recourant lors de son entretien du 12 novembre 2014, selon lesquelles il n'a pas commis d'infraction au volant de son taxi. Comme mentionné ci-dessus, l'extrait du registre ADMAS concernant les candidats n'a été demandé qu'à la fin du premier tour, pour affiner l'évaluation des dossiers. Aussi, les données figurant dans ce registre n'étaient pas connues à l'issue du premier tour et ne pouvaient ainsi pas, contrairement à ce qu'allègue l'autorité intimée, avoir de conséquences sur l'évaluation du critère de la réputation lors du premier tour déjà. Pour le reste, force est de constater que la Ville de Fribourg a demandé aux candidats retenus pour le second tour de produire l'extrait du registre ADMAS les concernant sans requérir d'informations complémentaires. Si elle avait eu l'intention d'évaluer différemment les infractions à la circulation routière commises par les candidats en

Tribunal cantonal TC Page 11 de 14 fonction du fait que ceux-ci étaient au volant de leur taxi ou non, elle aurait explicitement dû demander des précisions quant aux données du registre à ce moment-là à tous les candidats. A défaut, on doit retenir que l'autorité communale n'avait pas la volonté d'évaluer différemment les infractions à la circulation routière selon qu'elles aient été commises au volant d'un taxi ou non. Il ressort des procès-verbaux des entretiens du recourant et de l'intimé du 12 novembre 2014 qu'en se référant à leur extrait respectif du registre ADMAS, la Ville de Fribourg a notamment demandé aux candidats d'indiquer quelle(s) infraction(s) leur a, respectivement, ont été reprochée(s). A cette question, le recourant a en particulier répondu que l'infraction ayant été sanctionnée par un retrait de son permis d'un mois en 2013 consistait en un excès de vitesse commis au volant de son véhicule privé. Suite à des critiques émises par l'intimé, l'autorité intimée a procédé à une mesure d'instruction auprès de la Commission des mesures administrative en matière de circulation routière visant à déterminer si le recourant circulait au volant d'un taxi et, cas échéant, s'il effectuait une course avec un client à bord. Il en est ressorti que l'infraction (dépassement de la vitesse autorisée) avait été commise au volant d'un taxi; en revanche, il n'a pas été possible de déterminer s'il s'agissait ou non d'une course avec un client à bord. Cela étant, s'il est certes déplorable que le recourant ait menti lors de son entretien sur le véhicule utilisé lors de la commission de l'infraction de 2013, on doit constater que, d'une part, l'autorité communale n'avait pas en soi la volonté de sanctionner différemment les infractions commises selon le véhicule utilisé – taxi ou privé – et que, d'autre part, aucune investigation n'a été menée concernant les autres candidats, en particulier l'intimé pour lequel le procès-verbal de son entretien ne précise par ailleurs pas si

l'infraction qu'il a commise l'a été au volant de son véhicule privé ou d'un taxi. Au regard de ce qui précède, on doit retenir que l'appréciation effectuée par l'autorité communale quant au critère de la réputation du recourant n'apparaît pas insoutenable. Le préfet ne pouvait pas se distancier de cette appréciation, sans violer l'autonomie communale. Ainsi, en retenant que la notation du critère de la réputation aurait dû être réduite à zéro pour le recourant, le préfet a abusé de son pouvoir d'appréciation. c) En ce qui concerne le critère de l'expérience, l'autorité intimée souligne que le recourant exerçait alors l'activité de conducteur de taxi uniquement durant les week-ends, à côté d'une activité salariée à plein temps. Elle considère qu'il existe une réelle différence entre le recourant et l'intimé et l'intéressé notamment, différence qui devait être prise en compte et qui commandait une notation différente du critère de l'expérience. Le tableau comparatif du premier tour indique que les points relatifs au critère de l'expérience ont été attribués comme suit: zéro point pour une expérience inférieure à une année, un demi-point pour une expérience comprise entre un an et cinq ans, et un point pour une expérience de cinq ans et plus. La pondération des points obtenus a ensuite été doublée. Il appert de ce qui précède que la Ville de Fribourg n'a pas évalué différemment ce critère selon que les candidats exerçaient l'activité de chauffeur de taxi à plein temps ou à temps partiel. Cette façon de procéder demeure cependant dans le vaste pouvoir d'appréciation dont dispose la commune dans cette matière et est parfaitement soutenable. En effet, il n'est pas arbitraire de considérer qu'une pratique de plus de cinq ans, même à temps partiel – comme c'est le cas pour le recourant –, suffit pour remplir les exigences d'expérience nécessaire en vue de l'exploitation d'une concession de taxi. Un tel laps de temps doit manifestement permettre à un candidat de comprendre le fonctionnement de l'activité en question, indépendamment du taux d'activité exercé.

Tribunal cantonal TC Page 12 de 14 Au vu de ce qui précède, on doit retenir que l'appréciation effectuée par l'autorité communale quant au critère de l'expérience paraît tout à fait soutenable. Sur ce point également, en considérant que la notation du recourant aurait dû être diminuée, le préfet a commis un excès de son pouvoir d'appréciation. d) S'agissant du critère du casier judiciaire, la Ville de Fribourg a expliqué qu'un point a été accordé pour un extrait datant de moins de trois mois, un demi-point pour un extrait remontant à plus de trois mois et zéro point si l'extrait n'avait pas été fourni. Elle a admis qu'elle avait commis une erreur en attribuant un point à ce critère au dossier du recourant. Elle a relevé que l'extrait produit datant du 2 juin 2014, seul un demi-point aurait dû lui être attribué, ce que le recourant ne conteste pas. Cette erreur d'évaluation n'a cependant pas eu d'influence sur le résultat. En effet, avec ce demi-point en moins, le recourant obtiendrait un total de 13.5 points à l'issue du deuxième tour (14 points après le premier tour). Ce résultat final le placerait certes à égalité avec l'intimé. Cela étant, la Ville de Fribourg explique que le recourant et l'intimé ont été conviés à des entretiens personnels et qu'il en est ressorti que le recourant maîtrisait mieux la langue française et qu'il avait su pleinement défendre le concept décrit dans son dossier. Elle a ainsi soutenu que, même avec un demi-point en moins, le recourant se serait vu attribuer la concession litigieuse. Cette appréciation – qui repose sur des critères objectifs – n'a pas à être remise en cause. e) Au vu de ce qui précède, on peut constater que, de manière générale, l'appréciation de la commune repose sur une grille qui contient des critères objectifs et égalitaires. 5. Le présent arrêt confirme l'attribution de la concession de taxi, soit la décision de la commune. Puisque le grief de violation du droit d'être entendu a été invoqué devant le préfet pour défaut de motivation de la décision communale, il y a finalement lieu d'examiner le bien-fondé de ce grief. a) Le droit d'être entendu – garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., par l'art. 6 § 1 CEDH et par l'art. 57

CPJA – comprend, de manière générale, le droit pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 124 II 132 consid. 2b; 126 I 15 consid. 2a/aa). Le devoir de motiver résulte, en l'absence de dispositions cantonales suffisantes, du respect du principe du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 112 Ia 109 consid. 2a). Selon la jurisprudence, il découle des principes de l'Etat de droit qu'en règle générale, les motifs d'une décision administrative doivent être énoncés pour faciliter aux parties l'utilisation des voies de droit et à l'autorité de recours l'exercice de son contrôle (GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 386). Le destinataire peut ainsi connaître les raisons pour lesquelles la décision est prise et peut dès lors se déterminer en connaissance de cause sur l'opportunité d'un recours. De plus, il peut ainsi vérifier que son droit d'être entendu a été respecté et que ses arguments ont été effectivement examinés (MOOR/POLTIER, Droit administratif, 3e éd. 2011, vol. II, p. 348 ch. 2.2.8.3 et la jurisprudence citée). Le respect de l'obligation de motiver une décision administrative sera d'autant plus nécessaire si cette obligation découle, comme en l'espèce, du droit cantonal (art. 66 CPJA). Cela étant, l'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, apparaissent pertinents. Il suffit, selon la jurisprudence, que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 121 I 54 consid. 2c).

Tribunal cantonal TC Page 13 de 14 Enfin, la jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités). b) En l'occurrence, dans ses décisions attaquées du 27 janvier 2015 – identiques – adressées à l'intimé et à l'intéressé, la Ville de Fribourg indique que le dossier du candidat n'a pas été retenu et que la concession a été attribuée au recourant, qui a présenté un excellent dossier et peut justifier d'une bonne expérience du service de taxi. Elle n'a certes pas énuméré les critères qui n'étaient pas remplis par l'intimé et l'intéressé ni les raisons précises pour lesquelles le dossier du recourant était supérieur aux autres. Si on peut regretter que la Ville de Fribourg n'ait pas produit les tableaux comparatifs anonymisés (sauf en ce qui concerne le destinataire de la décision et le recourant) – ce qui aurait été aisément réalisable –, on doit néanmoins constater que les décisions du 27 janvier 2015 expliquent comment la procédure de sélection s'est déroulée et quels critères ont été pris en compte. Les destinataires ont ainsi été en mesure d'en saisir la portée et de l'attaquer devant le préfet, ce qui ressort du reste de leurs écritures respectives. L'intimé et l'intéressé ont au demeurant pu consulter le dossier de la cause et déposer des contre-observations devant le préfet. Au vu de ce qui précède, c'est à tort que le préfet a retenu qu'il y avait eu violation du devoir de motivation de la part de l'autorité communale. 6. Il résulte de ce qui précède que, bien fondés, les recours 603 2016 151 et 603 2016 172 doivent être admis. Partant, la décision sur recours rendue par le Préfet du district de la Sarine le 22 juin 2016 est annulée. 7. a) Les frais de procédure sont fixés à CHF 2'000.-. L'intéressé ayant renoncé à formuler des conclusions formelles, il est exempté du paiement des frais de procédure et des dépens. Les frais de justice sont ainsi mis à raison de 1/3 à la charge de l'intimé, qui succombe.

Celui-ci ayant obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire, la part des frais de justice mise à sa charge (CHF 666.65) n'est pas prélevée. L'autorité intimée est exonérée de sa part des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais de CHF 2'000.- est restituée au recourant. b) Obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, le recourant a droit à une indemnité de partie. La liste de frais produite par son mandataire ne correspondant pas au tarif applicable (cf. tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative; RSF 150.12) et ne justifiant notamment pas le montant facturé pour les heures des stagiaires, et eu égard à la complexité relative de l'affaire, l'indemnité de partie est raisonnablement arrêtée à CHF 5'400.- (honoraires et débours: CHF 5'000.-; TVA 8%: CHF 400.-). Elle est mise pour 1/3 à la charge de l'intimé et pour 2/3 à la charge de l'Etat de Fribourg (art. 137, 140, 141 et 143 al. 4 CPJA). c) Ayant succombé, l'intimé n'a pas droit à des dépens. En revanche, dans la mesure où il a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite totale, son mandataire peut ici prétendre à une indemnité en sa qualité de défenseur d'office. En tenant compte du temps admissible ressortant de la liste de frais produite (14.06 heures) ainsi que du tarif horaire de CHF 180.- et étant précisé que les photocopies sont comptabilisées à raison de 40 centimes par copie (cf. art. 12 al. 2 et 9 al. 2 du tarif), il se justifie de fixer l'indemnité

Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 de défenseur d'office à CHF 2'646.20 (honoraires et débours) + CHF 211.70 de TVA. Cette indemnité est mise à la charge de l'Etat de Fribourg. la Cour arrête: I. Les recours 603 2016 151 et 603 2016 172 sont admis. Partant, la décision sur recours rendue par le Préfet du district de la Sarine le 22 juin 2016 est annulée. II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis pour 1/3 à la charge de l'intimé (soit CHF 666.65). La part des frais de justice mise à la charge de l'intimé n'est pas perçue en raison de l'assistance judiciaire qui lui a été octroyée. L'avance de frais de CHF 2'000.- est restituée au recourant. III. Un montant de CHF 5'400.- (dont CHF 400.- au titre de la TVA) à verser à Me David Ecoffey, à titre d'indemnité de partie, est mis pour 1/3 à la charge de l'intimé (soit CHF 1'800.-) et pour 2/3 à la charge de l'Etat de Fribourg (soit CHF 3'600.-). IV. L'indemnité allouée à Me Valentin Aebischer, en sa qualité de défenseur d'office, est fixée à CHF 2'646.20.-, plus CHF 211.70 au titre de la TVA, soit à un total de CHF 2'857.90, et mise intégralement à la charge de l'Etat de Fribourg. V. Communication. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant des frais de procédure, de l'indemnité de partie et de l'indemnité allouée au défenseur d'office désigné peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 9 mars 2017/JFR/vth Présidente Greffière-rapporteure

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