

VD_OMNI GE.1996.0089 vom 26. Februar 1998

VD Tribunal cantonal, 1998-02-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1996.0089

FR: VD_OMNI GE.1996.0089 du 26 février 1998

IT: VD_OMNI GE.1996.0089 del 26 febbraio 1998

Regeste

PARRA RUSCITTO FRANCISCO c/Municipalité de Nyon du 24/02/98 | Le tribunal constate qu'il lui est impossible, sur la base des éléments dont il dispose, d'évaluer si la délivrance des autorisations sollicitées pourrait satisfaire l'art. 45 du rgt concernant le service des taxis de la Commune de Nyon. En l'état, on ne possède aucune donnée objective démontrant l'adéquation de la décision incriminée aux besoins actuels et, partant, la pertinence d'un blocage des concessions A. Admission du recours et renvoi de la cause à la municipalité pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 17

juillet 1959, 20 mars 1965, 15 octobre 1975 et 12 novembre 1982 et approuvé par la Division fédérale de la police, à Berne, les 11 novembre 1975 et 5 octobre 1982. Les art. 45 et 46 règlement prévoient deux types d'autorisations pour exploiter une entreprise de taxis : soit l'autorisation de type A, avec permis de stationnement aux emplacements désignés par le Service de police, qui n'est délivrée que dans la mesure où les exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public le permettent, et l'autorisation de type B, sans permis de stationnement sur le domaine public, qui est accordée sans limitation quant au nombre. Selon l'art. 43 règlement, pour obtenir l'autorisation d'exploiter un service de taxis, il faut avoir une bonne réputation, 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 aux conducteurs des conditions de travail garantissant la sécurité du service, notamment en ce qui concerne le repos et les vacances. Les bénéficiaires des autorisations de type A ont le droit de faire stationner leurs véhicules aux emplacements qui leur sont assignés par le Service de police. Le stationnement de ces véhicules ailleurs qu'à ces emplacements est interdit (art. 4 al. 1 règlement). Les bénéficiaires des autorisations de type B n'ont pas le droit de faire stationner leurs véhicules sur le domaine public (art. 5 règlement). Le Service de police peut accorder des permissions limitées de stationnement valables pour les deux catégories d'autorisation, notamment lors de manifestations importantes. Il détermine la durée et l'étendue de ces permissions spéciales (art. 6 règlement). Le requérant adresse sa demande à la municipalité en produisant un acte de moeurs ainsi qu'un extrait de casier judiciaire récent. Il précise quel genre d'autorisation il entend obtenir (art. 44 règlement). Les autorisations de types A et B peuvent être délivrées à une société dont le représentant légal remplit les conditions prévues (art. 47 règlement). Les autorisations sont valables du 1er janvier au 31 décembre. Elles doivent être renouvelées à la fin de l'année (art. 48 règlement). Les autorisations sont personnelles et intransmissibles. En cas de décès ou de renonciation du bénéficiaire, l'autorisation pourra être délivrée au nouveau titulaire de

l'entreprise s'il remplit les conditions du règlement et sous réserve de la disposition de l'art. 45 (art. 55 règlement). 3. Dans les décisions attaquées, la municipalité a refusé de délivrer aux recourants des autorisations de type A au sens de l'art. 45 règlement pour des motifs qui ont trait en substance aux exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public. Les conditions personnelles des intéressés énumérées à l'art. 43 règlement ne sont en revanche pas en cause. Comme le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de le juger dans un arrêt du 13 janvier 1997 (GE 96/0068), opposant le recourant Alvaro Francisco à la municipalité : "L'usage de places de parc officielles par des taxis constitue une utilisation accrue du domaine public (B. Knapp, op. cit., p. 620; ATF 99 Ia 394, JT 1975 I 199). Tout usage du domaine public qui dépasse en intensité l'usage commun peut être soumis à autorisation, notamment lorsque, comme en l'occurrence, il entrave l'usage commun par des tiers ou implique un usage accru valablement autorisé pour des tiers (B. Knapp, op. cit., p. 619). Selon une jurisprudence constante jusqu'en 1975, le Tribunal fédéral a considéré que celui qui faisait un usage accru du domaine public à des fins commerciales ne pouvait invoquer l'art. 31 Cst., cette disposition constitutionnelle ne donnant aucun droit à une telle utilisation de la chose publique (ATF 97 I 655, JT 1973 I 196; ATF 73 I 209, JT 1948 I 123; ATF 99 Ia 394, JT 1975 I 199). A la suite de nombreuses critiques formulées à l'égard de cette jurisprudence, la Haute Cour a réexaminé la question et admis que l'administré qui faisait un usage commun accru du domaine public aux fins d'exercer une activité lucrative professionnelle pouvait invoquer la liberté du commerce et de l'industrie, dans la mesure où le but du domaine public le permettait (ATF 99 Ia 394, JT 1975 I 199; ATF 101 Ia 473, JT 1977 I 379). Il en résulte que le régime d'autorisation d'usage accru du domaine public ne doit pas "entraver indûment l'exercice des libertés publiques lorsque cet exercice entre en conflit avec l'usage commun ou normal de par sa nature" (B. Knapp, op. cit., p. 620). L'autorité doit agir selon des critères objectifs et doit notamment s'abstenir de fonder sa décision sur de pures considérations de politique économique (ATF 101 Ia 481). La jurisprudence retient que relèvent de la politique économique les mesures qui interviennent, dans la libre concurrence, pour favoriser certains administrés ou certaines formes d'entreprises et tendent à diriger l'activité économique selon un plan déterminé. A l'inverse, des motifs de police tels que notamment la nécessité de ne pas entraver exagérément la circulation ou encore le manque de place peuvent être pris en considération pour statuer sur une demande d'autorisation (ATF 111 Ia 184, JT 1987 I 37 et réf. cit.). L'autorisation doit respecter les principes généraux de l'intérêt public, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATF 108 Ia 135, JT 1984 I 2; ATF 121 I 129, JT 1997 I 259)." Dans le cas présent, la municipalité fonde ses décisions sur l'art. 45 du règlement. Ce dernier ne lui permettrait de délivrer des autorisations de type A que si les exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public le permettent, conditions manifestement pas remplies en l'occurrence selon elle. Le bon fonctionnement de l'utilisation commune du domaine public de la place de la Gare s'oppose à l'utilisation libre du domaine public, de façon accrue, dans l'intérêt public. Pour l'autorité intimée, si elle ne fixait pas des limites strictes à l'octroi des autorisations de type A, les bénéficiaires d'un usage accru que sont les chauffeurs de taxis empêcheraient les bénéficiaires de l'usage commun d'exercer leur droit, soit celui de circuler normalement sur la place de la Gare. Par ailleurs, elle estime que le nombre de concessions A délivrées à ce jour satisfait parfaitement les besoins de la commune. Ces arguments sont infondés pour les raisons suivantes. a) S'agissant tout d'abord de la possibilité de limiter l'usage accru dans l'intérêt public, il y a lieu de préciser que ce dernier doit être prépondérant. Une restriction

de la liberté du commerce et de l'industrie n'est dès lors conforme à la constitution que lorsque l'intérêt qu'elle cherche à protéger l'emporte sur les intérêts privés qui lui sont contraires, étant précisé que ce n'est pas la nature de l'intérêt public, mais son importance qui détermine principalement la légitimité de l'atteinte. "Plus grave est l'atteinte portée à la concurrence, plus rigoureuses seront les exigences auxquelles doit satisfaire l'intérêt protégé par cette restriction" (Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Tome II, ad art. 31, N. 206, p. 68). En l'espèce, les intérêts en présence sont, d'une part, l'intérêt public à bénéficier d'un service de taxis suffisant et bien réglé, ainsi que la garantie d'une sécurité adéquate pour les usagers de la place de la Gare (véhicules, cyclistes, piétons) et, d'autre part, l'intérêt privé des recourants à obtenir une autorisation de type A et exercer ainsi sans restriction leur activité de chauffeur de taxis. En ce qui concerne les problèmes de sécurité, force est de reconnaître qu'ils existent déjà et qu'ils sont plus liés au nombre insuffisant de places de stationnement qu'au trop grand nombre de taxis titulaires d'une concession A. L'argumentation de l'autorité intimée est à cet égard dénuée de pertinence car c'est bien plus le manque de place de stationnement (huit places pour quatorze taxis) qui génère des risques pour la sécurité à la place de la Gare que le nombre de taxis dont il n'est nullement établi, comme on le verra ci-dessous, qu'il soit excessif par rapport aux besoins de la commune. On ne saurait certes exiger de la municipalité qu'elle accorde un nombre illimité d'autorisations de type A. On ne voit en revanche pas pour quels motifs l'autorité intimée s'obstine à refuser les alternatives proposées par l'un des recourants. Parmi celles-ci figure la possibilité d'aménager des places de stationnement au bord du lac ou à la place du Château. Or Claude Garin, responsable des taxis et véritable "homme de terrain" selon la municipalité, a expressément déclaré qu'une telle solution lui semblait tout-à-fait envisageable et serait même hautement souhaitable pour améliorer la sécurité, d'autant plus qu'elle correspondrait à un réel besoin du public fréquentant tant les bureaux de l'administration, de la préfecture ou du tribunal que les musées situés à la place du Château ou encore des touristes débarquant des bateaux au bord du lac. L'ancien commissaire de police Jean Jenni a également reconnu que l'aménagement d'une place de stationnement supplémentaire pour taxis, à tout le moins devant le centre de La Combe, serait judicieuse dans la mesure où il s'agit du centre générateur de clients de taxis le plus important de la ville. En outre, la municipalité a appliqué pendant près de trois ans le système des "concessions volantes" sur la place de la Gare. Selon cette pratique exposée ci-dessus (partie "Faits", lettre C, p.4 et 5), plus d'une vingtaine de véhicules pouvaient stationner chacun à leur tour sur la place de la Gare. Il est dès lors surprenant que la municipalité persiste à se réfugier derrière l'argument relatif à l'exiguïté de la place disponible alors que cette place a été apparemment suffisante pendant plus de trois ans. b) Quoi qu'il en soit, il convient d'examiner ensuite la décision attaquée au regard des exigences d'un service de taxis adapté aux besoins du public. On rappellera d'emblée que si le système des "concessions volantes" avait été adopté par la municipalité en 1993, c'était dans le but évident d'augmenter le nombre de taxis autorisés à stationner sur le domaine public de manière à faire correspondre le plus possible l'offre des taxis aux besoins du public. En supprimant le système précité et en le remplaçant par celui des vignettes, l'autorité intimée ne voulait, selon ses propres déclarations, que réduire les problèmes d'encombrement de la place de la Gare. A aucun moment elle n'a en revanche déclaré que le remplacement du système des "concessions volantes" par celui des vignettes tendait, par une réduction des taxis autorisés à stationner à la place de la Gare, à adapter une offre trop généreuse par rapport à la demande. Dans ces conditions, l'offre des taxis sur la place de la Gare a

substantiellement diminué depuis près d'un an alors que la demande n'a à l'évidence pas subi la même évolution. L'autorité intimée n'a en tout cas nullement établi le contraire. Elle ne peut par conséquent soutenir valablement que le nombre d'autorisations de type A est aujourd'hui parfaitement adapté aux besoins du public. Les divers témoignages entendus sur ce point confirment d'ailleurs pratiquement tous qu'à de nombreuses occasions (début et fin de journée, jours de mauvais temps, nuit), les taxis sont insuffisants, même si aucune plainte n'a jamais été adressée aux autorités à cet égard. Par ailleurs, la municipalité tente de justifier sa position en comparant la situation de Nyon à celle d'autres communes romandes. Le rapport établi à cet égard par le brigadier Garin le 22 janvier 1998 laisse effectivement apparaître un nombre de concessions A à Nyon sensiblement analogue à celui des concessions accordées dans des communes à population équivalente (Yverdon-les-Bains : un taxi pour 2'109 habitants; Montreux : un taxi pour 747 habitants; Vevey : un taxi pour 680 habitants; Nyon : un taxi pour 454 habitants et Morges : un taxi pour 534 habitants). On ne saurait toutefois accorder trop d'importance à une telle comparaison, plus particulièrement à celle que l'intimée entend faire avec Yverdon-les-Bains, ces deux communes étant en réalité fort différentes. La première est essentiellement une urbanisation du nord vaudois, de type rural, alors que Nyon est située à proximité de Genève et de son aéroport. L'intéressée abrite au surplus des institutions et des sociétés internationales dont la clientèle recourt à l'évidence plus facilement aux services des taxis que la population moins citadine d'Yverdon-les-Bains. On ignore enfin si les concessions A délivrées dans les autres communes en cause sont attribuées à des entreprises différentes ou si, dans le cas contraire, une certaine égalité est assurée dans la répartition des concessions. Dans le cas de Vevey en tout cas, les neuf concessions A sont toutes attribuées à des entreprises différentes, ce qui rend d'autant plus difficile une comparaison avec la situation existant à Nyon.

4. Indépendamment de ce qui précède, le tribunal constate qu'il lui est impossible, sur la base des éléments dont il dispose, d'évaluer si la délivrance de quatre nouvelles autorisations A pourrait satisfaire aux conditions de l'art. 45 du règlement. En l'état, on ne possède manifestement aucune donnée objective démontrant l'adéquation de la décision incriminée et, partant, la pertinence d'un blocage à quatorze du nombre des concessions A, aux besoins actuels. L'autorité intimée ne saurait se limiter à avancer des affirmations non étayées, mais devrait au contraire se fonder sur une étude sérieuse comprenant en premier lieu une analyse de la situation actuelle identifiant les problèmes existants et démontrant, le cas échéant, l'impossibilité d'un changement. Il s'agirait ensuite de définir le but recherché dans le domaine des concessions de taxis compte tenu de l'ensemble des intérêts à prendre en considération - dont ceux des recourants - et d'élaborer plusieurs variantes permettant d'atteindre ce but. Bien qu'une variante ait été envisagée il y a une quinzaine d'années (cf. étude en vue de prévoir des places de parc dans le quartier de Rive), on ignore si, aujourd'hui, d'autres variantes ont sérieusement été examinées. Une étude globale permettant de déterminer les besoins de la commune en taxis et par conséquent l'opportunité d'une éventuelle augmentation des concessions A devrait reposer sur des critères tels que, notamment, la population de la ville et de la commune de Nyon, celle du district et de la région, la distance séparant la commune impliquée des autres communes, l'étendue de ces dernières, la structure de la population concernée, ainsi que sa fortune et ses revenus, l'existence et la structure des transports publics à disposition, ainsi que celles des autres entités concernées (y compris services de nuit), la présence de centres commerciaux, avec le nombre de clients de taxis généré par de tels établissements, les besoins liés à la proximité de l'aéroport de Cointrin, le nombre et les habitudes des

vacanciers, touristes, frontaliers, etc. L'étude pourrait également comprendre un pronostic sur l'évolution de la commune au regard des critères précités et des objectifs de développement arrêtés le cas échéant par une planification communale dans ce domaine. Enfin, la question d'une éventuelle redistribution de toutes les concessions déjà accordées pourrait aussi être étudiée à cette occasion. Le Tribunal fédéral a en effet récemment rappelé "qu'il découle du principe de l'égalité de traitement entre concurrents que les entreprises qui ont bénéficié jusque-là d'une autorisation ne conservent pas leur situation privilégiée, mais bien plutôt que la répartition profite aussi à de nouveaux intéressés. A tout le moins la pratique administrative doit-elle être revue régulièrement, afin d'éviter une situation consacrant durablement d'anciens privilèges." (ATF121 I 279, JT 1997 I 264). Certes, la municipalité a fait état à l'audience d'une étude en cours consacrée au réaménagement des environs de la gare (plan de quartier "Martinet et Morâche"). Dans ce cadre là, l'aménagement de la place de la Gare devra être revu, mais, selon les déclarations du conseiller municipal de la police nyonnaise, rien de concret ne devrait être entrepris avant les années 2001/2002. Il s'agit indéniablement d'un délai trop long qui ne saurait être imposé aux recourants, d'autant plus que le responsable précité a expressément reconnu à l'audience le caractère manifestement insatisfaisant du système actuel des taxis, à tout point de vue. De plus, un réaménagement de la place de la Gare n'impliquerait pas encore automatiquement l'octroi de concessions A supplémentaires. En d'autres termes, la municipalité n'a pas respecté son devoir de procéder à une pesée soignée et bien motivée des intérêts en présence et en raison des dites lacunes, les décisions attaquées se révèlent contraires au principe de l'intérêt public et de la proportionnalité; elles doivent donc être annulées pour ces motifs déjà et le tribunal peut se dispenser d'examiner si l'autorité intimée a respecté le principe de l'égalité de traitement. 5. Compte tenu de ce qui précède, les recours doivent être admis et les décisions attaquées annulées. La cause sera renvoyée à la Municipalité de Nyon pour qu'elle statue à nouveau, dans un délai raisonnable, sur la base d'un examen complet et circonstancié au sens décrit ci-dessus des besoins en taxis de la commune et des possibilités, le cas échéant, d'aménager des places de stationnement pour taxis ailleurs qu'à la place de la Gare. 7. L'instruction des recours et l'arrêt donnent lieu à la perception d'un émolument et au recouvrement des frais qu'ils ont occasionnés (art. 38 LJPA). Ceux-ci sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent (art. 55 al. 1 LJPA). Selon l'art. 55 al. 2 LJPA, modifié le 26 février 1996 et entré en vigueur le 30 avril 1996, le tribunal peut mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens. Vu l'issue du recours, il convient de mettre un émolument de justice à la charge de la Commune de Nyon, ainsi que des dépens à verser aux recourants, qui obtiennent gain de cause avec le concours de mandataires professionnels. Les avances de frais effectuées par les recourants leur seront par ailleurs restituées.

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