

## **VD\_OMNI GE.1997.0203 vom 25. November 1997**

VD Tribunal cantonal, 1997-11-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.1997.0203](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1997.0203)

FR: VD\_OMNI GE.1997.0203 du 25 novembre 1997

IT: VD\_OMNI GE.1997.0203 del 25 novembre 1997

### **Regeste**

CERUTTI Gérald c/Commune de Montreux | Le système d'attribution des concessions "A" doit rester suffisamment ouvert pour offrir à de nouveaux candidats des possibilités équitables d'exercer à leur tour leur activité dans les mêmes conditions que les titulaires actuels.

### **Erwägungen**

#### **E. 19**

à 21 du règlement). Si le requérant remplit ces conditions, le commandant de la police lui accorde l'autorisation demandée et lui remet un carnet de conducteur valable jusqu'au 31 décembre de l'année en cours (art. 22 al. 1 du règlement). 4. En l'espèce, l'autorité intimée a refusé de délivrer au recourant l'autorisation de type A pour des motifs qui ont trait aux exigences de la circulation, à la place disponible et aux besoins du public. Le recourant dénonce une violation de sa liberté de commerce et d'industrie (art. 31 Cst) ainsi que la violation du principe d'égalité de traitement vis-à-vis de ses concurrents (art. 31 al. 2 Cst) et du principe de proportionnalité. a) Selon l'art. 31 Cst., la liberté du commerce et de l'industrie est garantie sur tout le territoire de la Confédération, sous réserve des dispositions restrictives de la Constitution. et de la législation qui en découle. A l'instar de toutes les libertés fondamentales, la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas absolue et, en vertu de l'art. 31 al. 2 Cst., les cantons peuvent y apporter des restrictions justifiées pour des motifs de police ou de politique sociale (ATF 111 Ia 186 consid. 2; ATF 117 Ia 440, JT 1993 I 198; voir aussi arrêt du Tribunal administratif GE 92/015 du 11 septembre 1992). Cependant, pour être conformes à la Cst., ces restrictions doivent bénéficier d'une base légale, être motivées par un intérêt public prépondérant et, conformément au principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (ATF 111 Ia 29 consid. 4; ATF 110 Ia 102 consid. 5 et les réf. cit.). En revanche, sous réserve d'une habilitation constitutionnelle particulière, les cantons ne sont pas autorisés à édicter des mesures de politique économique, soit celles qui interviennent dans le jeu de la libre concurrence pour assurer ou favoriser certaines branches de l'activité lucrative ou certaines formes d'exploitation qui tendent à diriger l'activité économique selon un certain plan (voir aussi, RDAF 1986 p. 163). L'usage de places de parc officielles par des taxis constitue une utilisation accrue du domaine public (B. Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, 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 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 elle a admis que l'administré qui faisait un usage commun accru du domaine public aux fins d'y exercer une activité lucrative professionnelle pouvait invoquer la liberté du commerce et de l'industrie, dans la mesure où le but de la réglementation du domaine public le permettait (ATF 99 Ia 394, JT 1975 I 199; ATF 101 Ia 473, JT 1977 I 379). Ainsi 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 consid. 5). En revanche, des motifs de police telle 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.). La décision doit en outre 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). b) On constate que les conditions posées par la jurisprudence pour accorder une utilisation accrue du domaine public et celles exigées pour restreindre la liberté de commerce et d'industrie sont semblables, à l'exception de la base légale qui n'est imposée que dans le cas d'une limitation de la liberté de commerce et d'industrie. Il convient donc d'examiner en parallèle si l'autorité intimée a respecté les conditions énumérées plus haut, tant en ce qui concerne la délivrance des autorisations d'usage accru du domaine public qu'en ce qui concerne l'admissibilité des restrictions qu'elle impose à la liberté de commerce et d'industrie et le respect du principe d'égalité de traitement. aa) S'agissant tout d'abord de la condition de la base légale, la doctrine et la jurisprudence considèrent qu'elle est satisfaite lorsque la restriction litigieuse est expressément stipulée dans une disposition édictée par le législateur et assujettie en général au contrôle populaire par le référendum. Elle l'est également lorsqu'elle résulte d'un acte réglementaire édicté par l'exécutif au moyen d'une ordonnance de substitution (André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, p. 311 ss; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4<sup>ème</sup> éd., N o 318; ATF 109 Ib 289 consid. 3). Dans cette dernière hypothèse toutefois, il faut que le législateur ait adopté une clause de délégation, qui doit énoncer les règles primaires, soit poser les fondements de la réglementation que le délégataire est appelé à compléter (André Grisel, op. cit., p. 325 et les réf. cit). Dans le cas présent, l'autorité intimée peut se prévaloir des règles générales attribuant aux autorités communales, et à la municipalité en particulier, la responsabilité d'assurer l'administration du domaine public, la sécurité, la tranquillité et l'ordre public (art. 92 de la Cst. vaudoise; art. 2 al. 2 lit. c et d, 43 et 94 de la loi du 28 février 1956 sur les communes). En outre, elle affirme avoir agi sur la base de l'art. 13 du règlement communal mentionné ci-dessus (disposition adoptée par le législateur communal et approuvée par l'exécutif cantonal. L'exigence de la base légale doit donc être tenue pour satisfaite. bb) Une restriction de la liberté du commerce et de l'industrie n'est 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". Ainsi, une restriction à ce droit fondamental ne paraît légitime que si

et dans la mesure où l'intérêt public qui doit la justifier l'emporte clairement sur l'intérêt privé des particuliers à préserver l'activité économique privée (R. Rhinow, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, tome II, ad art. 31, n° 206, p. 68). cc) En l'espèce, les intérêts en présence sont, d'une part, l'intérêt public à l'existence d'un service de taxis bien réglé et, d'autre part, l'intérêt privé du recourant à pouvoir obtenir une autorisation de type A qui lui permettrait de continuer d'exercer son activité de chauffeur de taxi. Certes, il est évident que la municipalité ne peut accorder un nombre illimité d'autorisations de type A eu égard aux risques d'embouteillage qu'une augmentation des autorisations en cause entraînerait. A cet égard, le service de taxis de Montreux compte 5 emplacements de stationnement sur le domaine public avec 16 places soit, 10 à la Gare de Montreux, 1 à la Gare du MOB, 3 au Casino, 1 à l'Eurotel Riviera et 1 à Glion. Parmi les huit entreprises autorisées à exploiter un service de taxi dans la commune, 17 autorisations de type A ont été délivrées. Selon l'autorité intimée, "il est fréquent, qu'actuellement déjà, les exploitants, qu'il soient par ailleurs bénéficiaires d'une ou de plusieurs concessions A, fassent part de leurs doléances concernant le nombre, jugé trop élevé, de telles concessions déjà attribuées." L'autorité intimée affirme que l'attribution de l'autorisation A en cause "aurait pu avoir des conséquences néfastes, voire désastreuses sur l'ensemble de la corporation en ces temps de conjoncture difficile et cela, au risque d'affaiblir un secteur de notre économie locale déjà passablement sinistré (...)" . Les craintes de l'autorité intimée ne sont toutefois fondées que sur les affirmations des titulaires de l'autorisation A; il n'est donc pas démontré que les dix-sept autorisations de type A délivrées à ce jour seraient largement suffisantes pour satisfaire les besoins en taxis de l'agglomération montreuusienne. En outre, il semble peu probable que l'octroi d'une autorisation supplémentaire fasse périlcliter le secteur économique concerné. En revanche, l'intérêt privé du recourant visant à améliorer sa situation économique par l'octroi d'une concession A est démontré par les pièces qui ont permis de lui accorder l'assistance judiciaire. Il n'est cependant pas nécessaire de déterminer lequel de ces intérêts public ou privé l'emporte sur l'autre dès lors que le recours doit être admis pour un autre motif. c) Le principe de l'égalité de traitement implique que la loi et les décisions d'application de la loi traitent de façon égale des choses égales et de façon différente des choses différentes (Blaise Knapp, op. cit., p. 103). Déterminer quand les situations sont semblables ou non ne peut être tranché que dans des cas d'espèce et des différences de traitement ne peuvent se justifier que par des différences de faits pertinentes et importantes, le critère de différenciation devant être raisonnable et soutenable, c'est-à-dire ne pas être arbitraire (Blaise Knapp, op. cit., p. 103; Pierre Moor, op. cit., p. 376 ss; ATF 114 Ia 223 ss consid. 2 et 3 et ATF 114 Ia 323 consid. 3; ATF 108 Ia 135, JT 1984 I 2). En matière d'usage commun accru du domaine public, la jurisprudence a précisé que les principes applicables à l'égalité de traitement des concurrents économiques devaient également être pris en considération (ATF 108 Ia 135, JT 1984 I 6) et que lorsque, pour une activité donnée, il y avait de nombreux candidats et qu'on ne pouvait envisager de délivrer des autorisations à différents endroits, la collectivité devait assurer l'égalité de traitement la plus large possible (ATF 119 Ia 445, JT 1995 I 317). En l'occurrence, le recourant est incontestablement en concurrence directe avec les autres entreprises de taxis travaillant sur le territoire communal dans la mesure où il s'adresse avec la même offre au même public pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 106 Ia 267 p. 274). aa) Par ailleurs, la jurisprudence a refusé à plusieurs reprises de considérer les autorisations de taxi A comme des droits acquis (ATF 102 Ia 448 consid. 7 et réf. cit.). Dans un arrêt qui concernait l'octroi de concessions pour le Service des taxis donnant droit de stationner sur le domaine public, le

Tribunal fédéral a jugé que le renouvellement des concessions à leurs titulaires actuels ne devait pas "conduire à ce qu'une situation discriminatoire pour d'autres entreprises de taxis soit bloquée pour un temps indéterminé par l'autorité concédante, du fait qu'année après année toutes les autorisations A sont accordées à une seule société anonyme ou à un petit nombre de personnes physiques, à l'exclusion de tout nouveau titulaire" (ATF 108 Ia 235, JT 1984 I 2). Il n'a certes pas exclu que l'autorité tienne compte, après l'expiration de la durée - généralement courte - des concessions de taxi, de ce que les investissements doivent être normalement envisagés à longue échéance et qu'en conséquence, le titulaire d'une autorisation doit pouvoir bénéficier pendant un temps relativement long des avantages qui en découlent (JT 1984 I 6 et 7). bb) En fait, l'essentiel est que le système d'attribution des autorisations demeure suffisamment ouvert pour offrir à de nouveaux candidats des possibilités équitables d'exercer à leur tour leur activité dans les mêmes conditions que les titulaires actuels. Or, cette condition n'est pas respectée en l'espèce dès lors que, tous les concurrents du recourant sont au bénéfice d'au moins une autorisation A, à savoir: six en faveur de l'entreprise de Lémania Taxis, quatre en faveur de William's Taxis, 3 en faveur de Riviera Taxis, une en faveur de Kolly Taxis, une en faveur de Thomas Taxis, une en faveur de Glion Taxis et une en faveur de Service Taxis. L'examen des pièces démontre que l'exploitant de l'entreprise Lémania Taxis est au bénéfice de ses six autorisations A depuis 1989, ce qui tend à démontrer la position prédominante accordée à cette dernière par l'autorité communale vis-à-vis de ses concurrents, et cela bien qu'ils soient tous au bénéfice d'une ou de plusieurs autorisations A. Le recourant n'est donc pas mis sur pied d'égalité face à tous ses concurrents. Bien qu'il n'appartienne pas au tribunal de céans, dans le présent arrêt, de suggérer ou d'indiquer à l'autorité communale selon quels critères de répartition des autorisations de type A doivent être délivrées, on pourrait néanmoins envisager que la municipalité ne renouvelle pas une autorisation de type A, par exemple, à l'entreprise Lémania Taxis bénéficiant actuellement du plus grand nombre d'autorisations de type A ou à l'entreprise William's Taxis bénéficiant depuis le plus longtemps d'une telle autorisation (selon les pièces du dossier, depuis février 1962); cette solution permettrait ainsi de délivrer une autorisation à un nouveau requérant sans augmenter le nombre d'autorisations de type A. Pourrait également entrer en ligne de compte, parce que respectant finalement mieux le principe de l'égalité de traitement, un système accueillant les demandes dans l'ordre de leur présentation, les candidats écartés prenant place sur une liste d'attente avec priorité pour l'année suivante ou pour la prochaine délivrance d'autorisation de ce type (voir par analogie le droit d'antériorité de l'ancien art. 28 du Règlement du 31 juillet 1985 d'exécution de la loi du 11 décembre 1984 sur les auberges et les débits de boissons, RSV 8.6A). Un tel système présenterait non seulement un avantage pour les candidats intéressés puisqu'ils sauraient où ils se trouvent sur la liste d'attente et pourraient organiser leur avenir professionnel en conséquence, mais également un avantage pour la municipalité, qui disposerait ainsi d'un mode de renouvellement des autorisations fondé sur le droit d'antériorité et parfaitement égalitaire. Ces solutions ont déjà été proposées par le tribunal de céans lors d'un litige similaire (arrêt TA GE 96/0068 du 13 janvier 1998). Le refus de délivrer l'autorisation requise par le recourant est dès lors contraire au principe de l'égalité de traitement entre concurrents. A supposer encore que les motifs invoqués par l'autorité communale relatifs à la nécessité de limiter le nombre total des autorisations A à 17 soient établis, la décision entreprise resterait encore critiquable dans la mesure où la municipalité dispose d'autres possibilités que l'octroi d'une nouvelle unité pour assurer l'égalité de traitement entre concurrents. Elle pourrait en effet - comme suggéré ci-dessus - ne pas renouveler une

autorisation de type A au bénéficiaire majoritaire. Ce dernier resterait en effet encore fortement majoritaire et pourrait selon toute vraisemblance continuer à travailler de manière convenable avec une autorisation de type A en moins. 5. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision litigieuse annulée; le dossier est retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants du présent arrêt, soit pour l'octroi d'une autorisation de type A au recourant Gérald Cerutti. Le recourant, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un homme de loi, a droit aux dépens qu'il a requis, arrêtés à 1'000 fr.

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