

# **VD\_OMNI GE.2004.0081 vom 2. August 2005**

VD Tribunal cantonal, 2005-08-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2004.0081](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2004.0081)

FR: VD\_OMNI GE.2004.0081 du 2 août 2005

IT: VD\_OMNI GE.2004.0081 del 2 agosto 2005

## **Regeste**

X. c/Municipalité de Montreux | Service de taxis. Selon la jurisprudence, une collectivité ne peut subordonner le nombre d'autorisations dites "A" aux besoins du public que dans une certaine mesure (consid. 5a). Ce qui est décisif n'est pas de démontrer que les autorisations existantes couvrent déjà les besoins du public, mais plutôt que l'augmentation de celles-ci engendrerait un danger pour l'ordre public, au point qu'il faille les limiter (consid. 6b). Illicéité de l'obligation imposée au requérant d'assurer un "service permanent" de taxi (consid. 6c).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Déposé dans la forme et le délai prescrits par l'art. 31 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives (ci-après : LJPA), le recours est recevable en la forme.

### **E. 2**

Aux termes de l'art. 36 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA), le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (litt. a), ainsi que la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (litt. b); il ne peut se prévaloir de l'inopportunité d'une décision que si la loi spéciale le prévoit (litt. c). Les dispositions topiques (art. 2 al. 2 litt. c et 94 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes, art. 8 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière) n'autorisant pas le Tribunal administratif à réexaminer l'opportunité des décisions de la municipalité en matière de service de taxis, le tribunal doit limiter son pouvoir d'examen à la légalité et ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité communale; il ne sanctionne ainsi que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation.

### **E. 3**

Le Règlement de la Commune de Montreux concernant le service des taxis comporte les dispositions pertinentes suivantes : Est réputée exploitant de taxi(s) ou de voiture(s) de grande remise, toute personne (physique ou morale) qui remplit les conditions fixées par ce règlement et qui dirige une entreprise, indépendante, dont l'activité consiste, partiellement ou exclusivement, au moyen d'une voiture automobile légère ou d'un minibus, ou de plusieurs de ces véhicules, à transporter ou à faire transporter contre rémunération n'importe quels passagers (art. 3 al. 1 ). L'art. 9 prévoit trois types d'autorisations d'exploiter une entreprise de taxis, à savoir notamment : l'autorisation A, qui donne le droit de faire transporter des personnes, avec permis de stationnement concédé sur le ou les emplacements désigné(s) par la municipalité, et l'autorisation B, qui donne le droit de faire transporter des personnes, sans permis de stationnement concédé sur le domaine public.

Sont réputées entreprises de taxi(s) les "entreprises individuelles", dont le titulaire (autorisation A ou B et/ou C) exploite seul son entreprise (art. 4 al. 1) et les "entreprises collectives", dont le titulaire (personne physique ou morale) exploite l'entreprise avec le concours d'un ou de plusieurs conducteur(s) (art. 4 al. 2). L'art. 10 énumère les conditions personnelles d'obtention de l'autorisation d'exploiter une entreprise de taxis. S'agissant de l'autorisation A, l'art. 11 précise que son octroi ne peut intervenir, sauf dérogations, que si le requérant exploite ou dirige une entreprise de taxi(s) ou un central d'appel ou exerce la profession de chauffeur de taxis, depuis une année au moins sur le territoire de la commune. A teneur de l'art. 13, la municipalité arrête le nombre total des autorisations (al. 1), ce nombre étant arrêté en fonction des exigences de la circulation, des besoins, ainsi que de l'espace disponible sur le domaine public, sur l'ensemble du territoire communal (al. 2). Quant aux autorisations B, elles sont accordées sans limitation quant au nombre (art. 14). Les autorisations (de tout type) sont valables jusqu'au 31 décembre de l'année en cours et doivent être renouvelées, chaque année avant le 15 décembre, auprès de la direction de police (art. 16 al. 1 et 2). En ce qui concerne l'utilisation de la voie publique, l'art. 63 prévoit qu'il est en principe interdit de faire stationner des taxis sur la voie publique, en vue de leur exploitation, sans autorisation. L'art. 68 précise que le conducteur qui a terminé sa course gagne en principe sans détour son point d'attache (station de taxi, garage). Enfin, selon l'art. 71, l'autorisation A donne le droit et implique l'obligation d'occuper l'emplacement du domaine public désigné par la municipalité (al. 1) ; la direction de police arrête les mesures propres à assurer l'occupation régulière des emplacements permanents de stationnement (stations de taxi) (al. 2).

#### **E. 4**

L'usage de places de parc officielles par des taxis constitue une utilisation accrue du domaine public, que la collectivité publique est en principe habilitée à réglementer et à soumettre à autorisation (cf. ATF 99 Ia 394). La commune dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine, qui relève de son autonomie. Ce pouvoir n'est cependant pas illimité, mais restreint par les principes constitutionnels tels que la liberté économique garantie par l'art. 27 Cst., l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire (ATF 121 I 129; 108 Ia 135). a) Selon l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie ; elle comprend notamment le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice. Elle peut être invoquée par les chauffeurs de taxi indépendants, même s'ils demandent à faire un usage accru du domaine public pour exercer leur profession (ATF 108 Ia 135 consid. 3 ; 99 Ia 394 consid. 2b/aa). L'atteinte à ce droit fondamental doit se fonder sur une base légale suffisante, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 36 Cst.). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts - ATF 130 II 425 consid. 5.2 p. 438 s.; 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). b) Une restriction à l'art. 27 Cst. doit en outre respecter le principe de l'égalité entre concurrents directs. Par concurrents directs, on entend les membres de la même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques et pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 125 I 431 consid. 4b/aa; 125 II 129 consid. 10b p. 149 s., 121 I 129 consid. 3b et les arrêts cités). L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition notamment que celles-ci reposent sur une

base légale et répondent à des critères objectifs. Sont prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 128 I 3 consid. 3a et 3b p. 9; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités), ou encore qui visent à favoriser certains administrés ou certaines formes d'entreprises et tendent à diriger l'activité économique selon un plan déterminé (ATF 111 Ia 184 et réf. cit.). 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 121 I 129, 258 consid. 3b; 111 Ia 184).

## **E. 5**

Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif se sont déjà prononcés à plusieurs reprises en matière d'autorisations dites "A". Il n'est pas inutile d'exposer ici leur jurisprudence, ainsi qu'il suit : a) Le Tribunal fédéral a retenu qu'une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie en matière d'autorisations A pour taxis est rendue nécessaire par le fait que le nombre des places de stationnement ne peut pas être augmenté à volonté, ce qui entraîne une limitation du nombre des concessions par titulaire et au besoin même un choix parmi les requérants (ATF 99 Ia 394 consid. 2b/aa). Une collectivité publique peut ainsi limiter le nombre de places réservées aux taxis. Elle doit cependant veiller à ne pas restreindre de façon disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble. En particulier, elle ne doit pas soumettre la profession de taxi à un *numerus clausus* déterminé uniquement par les besoins du public. Il est en revanche admis que le nombre de places de stationnement ne peut être augmenté à volonté si l'on veut éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation. Un danger sérieux de perturbation donne déjà à la collectivité publique, propriétaire du domaine public, le droit de déterminer le nombre de bénéficiaires d'autorisations de garer sur des places réservées aux taxis en fonction de la place disponible. Il n'est pas nécessaire pour cela d'apporter la preuve que la mise à la libre disposition de tous les concurrents de places de stationnement conduirait à une situation absolument intenable (arrêt 2P.167/1999 du 25 mai 2000 consid. 2a in: SJ 2001 I 65; ATF 99 Ia 394 consid. 2b/bb et 3; 97 Ia 653 consid. 5b/bb ; cf. aussi arrêt 2P.39/2002 du 28 octobre 2002 consid. 3.1). Ainsi, la collectivité peut subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible et même, dans une certaine mesure, aux besoins du public (arrêt 2P.167/1999 du 25 mai 2000 consid. 2a in: SJ 2001 I 65; ATF 79 I 334 consid. 3; cf. aussi arrêt 2P.39/2002 du 28 octobre 2002 consid. 3.1). S'agissant de ce dernier critère, le Tribunal fédéral tient pour normal que la collectivité s'en soucie à un double égard: celui des places de stationnement à la disposition du public et celui de la nécessité de bénéficier des services d'un taxi quand le besoin s'en fait sentir (arrêt 2P.167/1999 du 25 mai 2000 consid. 3c in: SJ 2001 I 65). En revanche, l'argument tiré du fait que seul un nombre restreint d'autorisations A permettrait aux chauffeurs de taxis en place de gagner convenablement leur vie est contraire à la liberté économique (arrêt 2P.77/2001 du 28 juin 2001 consid. 2a). Par ailleurs, 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. Il n'a toutefois 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 (ATF 108 Ia 135; étant précisé que les autorisations de taxi A ne sont pas des droits acquis). Plus récemment, le Tribunal fédéral a 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 (ATF 121 I 279). En ce sens, le Tribunal fédéral a tenu pour contraire à l'art. 27 Cst. un système empêchant tout nouveau chauffeur de taxi d'obtenir dans un délai raisonnable une autorisation A. Selon ses considérants, lorsqu'il s'avère, après un examen approfondi de la situation, qu'il n'est pas possible d'augmenter le nombre des autorisations A, un système souple doit être instauré, permettant de répartir équitablement lesdites autorisations entre les différents concurrents, par exemple par rotation (cf. arrêts non publiés 2P.77/2001 du 28 octobre 2002 consid. 2b et 2P.368/1998 du 7 janvier 1999 consid. 1). b) Quant au Tribunal administratif, il a de même jugé que l'autorité municipale ne pouvait se borner à écarter une demande d'autorisation A en invoquant la saturation du marché et la priorité du ou des titulaires d'une telle autorisation. Elle devait certes prendre en compte le fait qu'une multiplication des autorisations pouvait engendrer des situations susceptibles de provoquer des désordres, mais devait veiller à ce 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, par exemple en organisant des "tournus" (arrêts GE 2000/0096 consid. 3b; GE 1999/0138 du 31 mars 2000 consid. 4.2; voir également les arrêts GE 1997/0203 du 23 septembre 1998 consid. 4c/bb et GE 1996/0068 du 13 janvier 1997 consid. 4b mentionnant la solution d'une liste d'attente; voir encore, sur la question du numerus clausus, GE 2000/110 du 3 janvier 2002 consid. 4). S'agissant des communes de Nyon (GE 1996/0089 du 24 février 1996 consid. 4) et d'Aigle (GE 1999/0053 du 31 janvier 2000 consid. 11), le Tribunal administratif a considéré que l'autorité municipale ne pouvait se limiter à avancer des affirmations non étayées pour justifier le refus d'une autorisation supplémentaire, mais devait se fonder sur une étude sérieuse permettant de déterminer ses besoins en taxis et par conséquent l'opportunité d'une éventuelle augmentation des autorisations A, qui devrait reposer sur des critères déterminés tels que la population de la ville et de la commune, 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, 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.

## **E. 6**

En l'espèce, conformément à ce qui précède, le refus d'accorder au recourant une autorisation A constitue une restriction à sa liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. Cette atteinte doit ainsi respecter le principe de la proportionnalité. A cet égard, il est manifeste, sans qu'il ne soit nécessaire de comparer les revenus susceptibles d'être tirés de l'une ou l'autre autorisation, que le recourant dispose d'un intérêt privé important à obtenir une autorisation A aux fins d'exploiter dans de meilleures conditions son entreprise de taxi.

Cet intérêt privé doit être confronté à l'intérêt public à bénéficier d'un service de taxis bien réglé. a) Selon ses déterminations, la municipalité estime d'une part qu'il n'y a pas lieu de créer une autorisation A supplémentaire; le nombre actuel d'autorisations A (de dix-huit) répond en effet, conformément à l'art. 13 al. 2 du Règlement, aux exigences de la circulation, des besoins ainsi que de l'espace disponible sur le domaine public. D'autre part, le système d'attribution des autorisations existantes échappe à la critique, dès lors que le roulement s'avère suffisamment ouvert. Enfin, le recourant ne saurait de toute façon obtenir une telle autorisation, faute d'employé lui permettant de satisfaire à la condition du " service permanent ". De son côté, le recourant estime au contraire qu'il se justifie d'augmenter le nombre des autorisations A, que le système d'attribution des autorisations existantes viole les exigences de la liberté économique, plus spécialement le principe de l'égalité entre concurrents, et que l'obligation d'assurer un " service permanent " est illicite, faute de base légale. b) Il convient d'examiner en premier lieu si la municipalité a établi l'impossibilité d'accorder une autorisation A supplémentaire. A ce propos, la municipalité déclare d'abord craindre que l'admission de la présente requête ne conduise à une augmentation des autorisations B, puis, consécutivement, des autorisations A. Toutefois, le présent litige porte exclusivement sur l'octroi d'une seule autorisation A, et sa solution ne préjuge en rien de la délivrance ultérieure de telles concessions. Celles-ci feront en effet l'objet de décisions séparées pour lesquelles la municipalité conserve l'intégralité de son pouvoir d'appréciation. Puis, la municipalité expose que l'offre montreuusienne s'avère déjà bien suffisante. Un tel critère équivaut toutefois à introduire une " clause du besoin ", fondée pour l'essentiel sur des motifs prohibés de politique économique. Conformément à la jurisprudence, ce qui est décisif n'est pas de démontrer que les autorisations existantes couvrent déjà les besoins du public, mais plutôt que l'augmentation de celles-ci engendrerait un danger pour l'ordre public, au point qu'il faille les limiter. A cela s'ajoute que les arguments de la municipalité quant aux besoins de sa population ne sont guère convaincants. La comparaison entre des villes différentes est peu précise et date au surplus de février 1999, soit de cinq ans au moment où a été prise la décision attaquée; seule une valeur indicative peut, au mieux, lui être attribuée. Enfin, la municipalité ne s'attache pas à expliquer en quoi la perte de manifestations certes importantes, mais se déroulant sur une période ponctuelle, exercerait une influence sensible sur l'attribution d'autorisations A valables tout au long de l'année. Pour le surplus, la municipalité ne démontre pas que l'octroi d'une autorisation A supplémentaire engendrerait un danger sérieux pour l'ordre public, notamment en perturbant les relations entre chauffeurs ou la circulation. En particulier, on ne discerne pas en quoi l'octroi d'une autorisation supplémentaire entraînerait une intensification perceptible du trafic en ville, susceptible de troubler sa fluidité. De même, la municipalité ne soutient pas qu'une dix-neuvième autorisation engorgerait les cases de stationnement disponibles (soit dix à la gare, une à l'Eurotel et la douzième à l'Auditorium Stravinsky). Au contraire, ses allégations selon lesquelles une " augmentation perpétuelle " des autorisations A obligerait à créer de nouvelles places de stationnement, tend plutôt à démontrer qu'une seule autorisation supplémentaire ne conduirait pas à une saturation des cases existantes. Dans ces conditions, force est de constater que la municipalité n'a pas démontré, faute de données suffisantes, le bien-fondé du numerus clausus qu'elle défend. Le tribunal constate ainsi qu'il n'est pas en mesure d'évaluer si la pertinence d'un blocage à dix-huit du nombre de concessions A est conforme aux exigences de l'art. 27 Cst., plus spécifiquement au principe de la proportionnalité. La décision attaquée doit ainsi être annulée dans cette mesure, la municipalité étant invitée à compléter les faits sur ce point, par une étude sérieuse fondée

sur des données pertinentes, objectives et précises, s'inspirant des critères énumérés au consid. 5 supra. b) L'impossibilité d'octroyer une autorisation A supplémentaire n'étant pas démontrée, il n'est pas nécessaire en l'état d'examiner plus avant si le système d'attribution des autorisations existantes revêt une ouverture suffisante. c) Enfin, l'argumentation de la municipalité fondée sur l'impossibilité du recourant d'assurer, sans employé, un " service permanent " à la gare, ne conduit pas à une autre conclusion. L'obligation d'assurer un tel service continu constitue une restriction non négligeable à la liberté économique, notamment dans la mesure où elle contraint l'exploitant à engager un employé. Elle doit ainsi se fonder sur une base légale. Or, celle-ci n'existe pas. En particulier, cette obligation ne résulte pas des art. 9 ou 10 du Règlement régissant les conditions personnelles déterminant l'octroi d'une autorisation A, ni de son art. 71, qui se borne à instaurer l'obligation d'occuper les stations de taxi. Au contraire du reste, son art. 4 al. 1 laisse clairement entendre qu'une " entreprise individuelle ", soit un exploitant exerçant seul son activité, est habilité à obtenir une autorisation A.

#### **E. 7**

Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. La cause sera renvoyée à la Municipalité de Montreux pour qu'elle statue à nouveau, sur la base d'un examen complet au sens décrit ci-dessus au consid. 5 supra. L'instruction du 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, le tribunal peut mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens. Vu l'issue du présent recours, il convient de mettre un émolument de justice à la charge de la Commune de Montreux. Le recourant étant assisté d'un mandataire professionnel, il a droit à des dépens. L'avance de frais qu'il a effectuée lui sera restituée.

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