

VD_OMNI GE.2005.0206 vom 8. August 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-08-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0206

FR: VD_OMNI GE.2005.0206 du 8 août 2006

IT: VD_OMNI GE.2005.0206 del 8 agosto 2006

Regeste

X. /Municipalité de Nyon | Service de taxis: autorisations A permettant aux taxis de stationner sur le domaine public. Ne respecte pas le principe de la liberté économique et de l'égalité de traitement entre concurrents, le système de répartition des autorisations A qui empêche tout nouveau chauffeur d'obtenir, dans un délai raisonnable, une autorisation: confirmation de la jurisprudence TA et TF. La municipalité doit mettre rapidement sur pied un système permettant de respecter ces principes.

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).

E. 3

Le recourant allègue tout d'abord que la décision attaquée n'est pas une décision au sens formel. Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet (a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ; (b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations ; (c) de rejeter ou de déclarer irrecevables les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 29 al. 2 LJPA). En d'autres termes, la décision implique un acte étatique individuel qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif (ATF 121 II 477 consid. 2a et les réf. citées). Tel n'est pas le cas de l'expression d'une opinion, d'une simple communication, d'une prise de position, d'une recommandation, d'un renseignement, d'une information, d'un projet de décision ou de l'annonce d'une décision, car il leur manque un caractère juridique (ATF 2P.350/2005 du 24 janvier 2006 consid. 2.1 et références). En l'occurrence, la décision entreprise correspond aux critères énumérés ci-dessus. Le fait qu'elle contienne un second volet relatif à l'autorisation B pour lequel aucune décision n'a été prise n'enlève rien à son caractère de décision.

E. 4

X. _____ considère ensuite que la décision entreprise consacre une violation du principe de la bonne foi en intégrant la demande d'autorisation B, pour laquelle aucune décision n'a été prise, à la demande d'autorisation A. Selon ce principe, ancré à l'art. 9 Cst., l'autorité qui fait une promesse, donne une information ou une assurance, applique un contrat de droit administratif ou a un comportement créant certaines attentes, doit honorer, sous certaines conditions, sa promesse ou satisfaire les attentes créées (B. Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} édition, p. 108 et la jurisprudence citée). En l'espèce, on ne voit pas que l'autorité intimée ait d'une quelconque manière agi de manière contraire à la bonne foi. Elle n'a en effet ni promis, ni suggéré par son comportement que le recourant pouvait compter sur l'octroi d'une autorisation A, pas plus qu'elle n'a eu un comportement ambigu ou encore contradictoire, se limitant à statuer sur la demande d'autorisation A et, s'agissant de l'autorisation B, à inviter l'intéressé, en termes tout à fait clairs, à lui fournir des renseignements complémentaires. Ce grief doit par conséquent être également écarté.

E. 5

Le recourant estime en outre que c'est à tort que la municipalité a refusé de lui délivrer une autorisation A, respectivement une autorisation B. L'art. 8 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière donne la compétence aux communes de réglementer le service de taxis, l'administration du domaine public étant en outre une tâche propre des communes dont la gestion incombe aux municipalités (cf. art. 2 al. 2 litt. c et 42 ch. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes). Le Tribunal administratif n'a donc pas la compétence de réexaminer l'opportunité des décisions de la municipalité en matière de service de taxis, son pouvoir d'examen étant limité au contrôle de la légalité et à l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale.

E. 6

Le stationnement des taxis sur les emplacements qui leur sont réservés représente un usage accru du domaine public que la collectivité publique est en principe habilitée à réglementer. Elle dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, limité toutefois 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 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in SJ 2001 I 65 ; ATF 121 I 129 consid. 3b ; 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. 7

Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif se sont déjà prononcés à plusieurs reprises en matière d'autorisations A. Il n'est pas inutile d'exposer ici leur jurisprudence, ainsi qu'il suit : a) Le Tribunal fédéral a considéré dans un arrêt 2P. 77/2001 du 28 juin 2001 que : " Une collectivité publique peut certes limiter le nombre de places réservées aux taxis, mais doit veiller à ne pas restreindre de manière disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble. En particulier, elle ne doit pas soumettre la profession de chauffeur de taxi à un *numerus clausus* déterminé 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'autorisation 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 places de stationnement de tous les concurrents conduirait à une situation absolument intenable (ATF 99 Ia 394 consid. 2 b/bb et 3 p. 400 ss ; 97 I 653 consid. 5b/bb p. 657). L'Etat peut subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible et, dans une moindre mesure, aux besoins du public » (ATF 79 I 334 consid. 3 p. 337)." 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). Il a en revanche précisé que : "L'argument tiré du fait que seul un nombre restreint d'autorisations de type A permettrait aux chauffeurs de taxis en place de gagner convenablement leur vie est contraire à la liberté économique." Par ailleurs, la Haute Cour 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, en raison 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 taxis, 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 découlait 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 risquant 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 TA GE.2000.0096 consid. 3b; GE.1999.0138 du 31 mars 2000 consid. 4.2; voir également les arrêts TA 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, arrêt TA GE.2000.110 du 3 janvier 2002 consid. 4). S'agissant des communes de Nyon (arrêt TA GE.1996.0089 du 24 février 1998 consid. 4) et d'Aigle (arrêt TA 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. Il a ultérieurement considéré que le rapport A._____ correspondait à une telle étude (arrêt GE.2005.0003 déjà cité).

E. 8

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 proportionnalité. A cet égard, il est manifeste que le recourant dispose d'un intérêt privé important à obtenir une autorisation A, aux fins de s'assurer un gain plus substantiel. Cet intérêt privé doit être confronté à l'intérêt public que sont en l'occurrence l'ordre et la sécurité. a) Selon ses déterminations, l'autorité intimée estime que les problèmes liés à la circulation, à la place disponible et aux besoins du public l'autorisent à refuser l'octroi d'autorisations A supplémentaires, le nombre actuel étant le nombre maximum possible pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, selon constatations faites par l'étude A._____. Le recourant allègue pour sa part que le système actuel est injuste puisqu'il contribue à laisser la plupart des autorisations en mains d'une même société ce qui constitue un monopole inadmissible. Il remet également en cause le système de la liste d'attente et allègue que les autorisations sont distribuées sur la base de motifs totalement subjectifs. b) Il convient d'admettre que le rapport A._____ correspond à une étude approfondie sur le service des taxis de la ville de Nyon. Cette étude avait pour but de faire l'inventaire de l'offre et de la demande actuelles, de cerner les besoins effectifs en nombre de places de taxis à accorder, d'étudier les possibilités

d'améliorer la situation actuelle ou de créer de nouvelles places et de préciser les besoins en places de taxis par rapport à la solution qui serait finalement adoptée en la matière. Après s'être livrée à une analyse détaillée de la situation, A. _____ a constaté que la demande de la clientèle était bien satisfaite par l'offre en taxis actuelle et que, globalement, le nombre de places de taxis était adapté aux besoins. L'expert a par ailleurs estimé qu'à court terme, la situation du service des taxis devait être maintenue en l'état actuel tant au niveau du nombre d'autorisations A qu'à celui du nombre de places de taxis, et qu'à moyen terme, une gestion adéquate du nombre de concessions A octroyées permettrait d'éviter à la source certains problèmes. Bien qu'effectuée en 2003, cette étude reste d'actualité, à défaut d'éléments probants permettant de la remettre en cause. La municipalité, propriétaire du domaine public, n'avait pour le surplus pas à prouver que l'augmentation des autorisations A créerait un danger sérieux de perturbation, comme l'a confirmé le Tribunal fédéral dans son arrêt 2P. 77/2001 du 28 juin 2001. Cela étant, si l'étude conclut au maintien en l'état du nombre d'autorisations A, elle ne se prononce en revanche nullement sur les modalités qui s'offriraient à la municipalité pour remplacer son système actuel par un système plus souple permettant une répartition plus équitable des concessions entre les différents concurrents, comme le recommandait le Tribunal fédéral dans son arrêt de 2001. Or, s'il est fort vraisemblable que le nombre de places ne peut être augmenté, il n'en demeure pas moins que le principe de l'égalité entre concurrents doit être respecté. Il est constaté à cet égard que la municipalité n'a toujours pas établi avoir procédé à une mise en œuvre, voire, au minimum, à une simple réflexion permettant de respecter les exigences légales et jurisprudentielles en la matière. Le système de la liste d'attente fondée sur l'ancienneté de la requête ne remplit à l'évidence pas ces conditions, puisqu'il empêche tout candidat à l'obtention d'une autorisation A d'exercer son activité dans un délai raisonnable. On constate en outre que l'étude multidisciplinaire en cours d'élaboration n'est manifestement pas destinée à régler le système de répartition des autorisations. La municipalité a certes tenté une nouvelle répartition en retirant trois autorisations à l'entreprise B. _____ SA qui en détenait onze afin de les redistribuer à des concurrents, mais cette décision a été jugée contraire au principe de la liberté économique (arrêt TA GE.2005.0003 déjà cité), un recours au Tribunal fédéral étant toutefois pendant. Au surplus, bien que les démarches de la municipalité soient louables, elles ne correspondent néanmoins pas aux exigences du Tribunal fédéral, qui a pourtant clairement enjoint l'autorité intimée de remplacer son système actuel, non pas par des décisions ponctuelles, mais par un système plus souple permettant de répartir équitablement les autorisations A entre les différents concurrents dans le respect de l'art. 27 Cst. En l'état, force est de considérer que les constatations faites par la juridiction fédérale, à savoir que le système de la commune violait le principe de l'égalité de traitement dès lors que la majorité des autorisations A restaient détenues en mains d'une même société, restent pertinentes. En conséquence, la décision querellée devra être annulée sur ce point. Au vu de ce qui précède, la municipalité doit être invitée à mettre sur pied, à très bref délai, un système de répartition des autorisations A respectant les principes de la liberté économique et de l'égalité de traitement. Ce système de répartition, qui peut parfaitement être élaboré à titre provisoire, soit jusqu'à l'issue des travaux et refonte du règlement actuel, devra permettre à l'autorité de prendre une nouvelle décision concernant le requérant, le cas échéant en délivrant à ce dernier l'autorisation requise. La municipalité ne peut en effet continuer à refuser d'octroyer des autorisations A dans l'attente de la fin de travaux qui - de ses propres aveux - ne sont pas prêts de s'achever en invoquant des motifs jugés illégaux par le tribunal.

E. 9

Enfin, X. _____ a conclu dans son mémoire complémentaire à la délivrance d'une autorisation de type B, estimant en remplir la totalité des conditions. Il reproche à la municipalité de ne pas avoir répondu à sa demande dans ce sens. De son côté, l'autorité intimée expose n'avoir jamais reçu les renseignements requis à cet égard dans sa décision du 27 octobre 2005 et ne pas avoir été dès lors en mesure de statuer sur dite requête. Sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale (aCst), le Tribunal fédéral avait déduit de l'interdiction du déni de justice formel rattachée à l'art. 4 aCst. le droit pour les parties d'exiger qu'une procédure soit achevée dans un délai raisonnable (cf. parmi d'autres ATF 119 II 386, c. 1b; 125 V 188, c. 2a; 125 V 373, c. 2b/aa; cf. ég. A. Koelz/I. Haener, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2ème éd., Zurich 1998, n° 153 p. 53 s.). Cette garantie est désormais consacrée expressément à l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst), lequel prescrit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Ce principe, dit de célérité (*Beschleunigungsgebot*), figure également à l'art. 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH) s'agissant du déroulement des procédures de type judiciaire, où il a une portée équivalente (cf. ATF 119 Ib 311, c. 5). Il y a par conséquent retard injustifié assimilable à un déni de justice formel contraire à l'art. 4 aCst., respectivement à l'art. 29 al. 1 Cst, lorsque l'autorité tarde à statuer dans un délai approprié, soit diffère sa décision au-delà de tout délai raisonnable. Le recours pour déni de justice porte seulement sur la prétention de l'intéressé à obtenir une décision (cf. JAAC 61.21, c. 1a). Pour le reste, pour que le déni de justice soit réalisé, il faut naturellement que l'autorité soit compétente et obligée de statuer (cf. JAAC 1998, n° 24, c. 2). Or, en l'occurrence, il ne ressort ni du dossier produit par la municipalité ni des pièces produites par le recourant que ce dernier aurait répondu, antérieurement ou postérieurement au 27 octobre 2005, aux questions relatives aux locaux dont il disposerait pour garer son véhicule, ainsi qu'à son lieu d'attente (art. 5 et 43 lettre d règlement). Dans ces conditions, il ne saurait être fait grief à l'autorité intimée de ne pas avoir répondu dans un délai raisonnable à la demande d'autorisation B - et, partant d'avoir commis un déni de justice -, faute pour l'intéressé d'avoir fourni la totalité des éléments de fait dont la municipalité avait besoin pour statuer. Le grief du recourant doit donc être écarté sur ce point.

E. 10

En conclusion, le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée annulée en tant qu'elle refuse l'octroi d'une autorisation A en faveur du recourant. Il doit être rejeté pour le surplus. Vu l'issue de la procédure, un émolument partiel sera mis à la charge du recourant et une partie des frais du présent arrêt seront mis à la charge de l'autorité intimée; il ne sera pas alloué de dépens (art. 55 al. 1 LJPA).

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