

## **VD\_OMNI GE.2006.0092 vom 13. August 2007**

VD Tribunal cantonal, 2007-08-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2006.0092](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2006.0092)

FR: VD\_OMNI GE.2006.0092 du 13 août 2007

IT: VD\_OMNI GE.2006.0092 del 13 agosto 2007

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_/Municipalité de 1. \_\_\_\_\_ | Confirmation du refus de la municipalité de Montreux d'attribuer une concession A à la recourante, qui a terminé troisième d'un concours portant sur deux concessions. Les critères d'examens adoptés n'apparaissent pas injustifiés, ni dans leur principe, ni dans leur pondération. Les notes attribuées à la recourante ne sont pas arbitraires. De toute façon, la recourante aurait dû être d'emblée exclue du concours, faute de disposer d'un siège social sur la commune; il est ainsi inutile d'examiner si une concession supplémentaire aurait dû être proposée.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Déposé dans la forme et le délai prescrits par l'art. 31 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours est recevable. b) Aux termes de l'art. 36 LJPA, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ainsi que la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (let. b); il ne peut se prévaloir de l'inopportunité d'une décision que si la loi spéciale le prévoit (let. c). Les dispositions topiques (art. 2 al.

#### **E. 2**

La recourante se plaint d'une part de ne pas avoir été préférée à deux autres candidats dans l'attribution de deux autorisations A et reproche d'autre part à la Municipalité de 1. \_\_\_\_\_ de ne pas augmenter le contingent des autorisations A. On précisera d'emblée que les refus de concession essayés par l'époux de la recourante sont étrangers au présent litige. Ils ne seront donc pas examinés dans le présent arrêt.

#### **E. 3**

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; 121 I 129 consid. 3b; 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. 4**

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 considéré dans un arrêt 2P.77/2001 du 28 juin 2001 consid. 2a (voir aussi arrêt 2P.258/2006 du 16 mars 2007 consid. 2.1) 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, 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 consid. 3; 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 juin 2001 consid. 2b et 2P.368/1998 du 7 janvier 1999 consid. 1). Enfin, dans un arrêt 2P.8/2006 du 29 août 2006, consid. 2.2. et 2.4, le Tribunal fédéral a retenu que l'obligation pour une municipalité de définir et d'exposer clairement les tenants et les aboutissants de la politique qu'elle entendait mener pour assouplir son système et permettre une redistribution et une répartition plus équitables des autorisations de type A était loin d'être arbitraire. La Haute Cour poursuivait ainsi: "(...) une telle contrainte s'impose au contraire pour assurer le respect de certaines garanties constitutionnelles, à commencer par la liberté économique. En effet, l'exigence d'égalité entre concurrents que postule cette liberté, en relation notamment avec l'usage accru du domaine public (cf., pour des exemples récents parmi de nombreuses références, ATF 132 I 97 consid. 2.2 p. 101 et 129 II 497 consid. 5.4.7 p. 527 et les arrêts cités), suppose, pour être effective, la mise en place d'un système de distribution des autorisations qui soit cohérent, transparent et fondé sur des motifs objectifs, sous peine d'ouvrir la porte à l'arbitraire. Par ailleurs, ce n'est que si les exploitants peuvent connaître suffisamment à l'avance les règles essentielles régissant leur activité - et le système de répartition des autorisations A en fait sans conteste partie - et compter avec une certaine stabilité de celles-ci, qu'ils pourront librement exercer leur activité économique et, notamment, décider en connaissance de cause de l'organisation, de la forme ou encore de la stratégie de leur entreprise et des risques économiques qu'ils sont prêts à prendre, par exemple en matière d'investissements; en ce sens, une certaine sécurité du droit constitue un préalable nécessaire à la garantie de la liberté économique." 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 "tourneurs" (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 2000.0110 du 3 janvier 2002 consid. 4). S'agissant des communes de 5. \_\_\_\_\_ (arrêts GE.2006.0008 du 21 août 2006; GE.2005.0003 du 28 novembre 2005 confirmé par le Tribunal fédéral par arrêt 2P.8/2006 du 29 août 2006; GE.1996.0089 du 24 février 1998 consid. 4), de 6. \_\_\_\_\_ (arrêts GE.1999.0053 du 31 janvier 2000 consid. 11) et de 1. \_\_\_\_\_ (GE.2004.0081 du 2 août 2005 déjà cité), 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.

### **E. 5**

Le règlement de la Commune de 1. \_\_\_\_\_ du 1er août 1992 concernant le service de taxi comporte les dispositions pertinentes suivantes: " Article 9 .- Pour pouvoir exploiter un entreprise de taxi(s) sur le territoire de la commune, il faut au préalable obtenir l'autorisation de la Municipalité. Il y a trois types d'autorisations d'exploiter: 1. l'autorisation A, qui donne le droit de faire transporter des personnes, avec permis de stationnement concédé sur le ou les emplacements du domaine public désigné(s) par la Municipalité; 2. l'autorisation B, qui donne le droit de faire transporter des personnes, sans permis de stationnement concédé sur le domaine public; (...)" " Article 10 .- Pour obtenir l'autorisation d'exploiter une entreprise de taxis sur le territoire communal (collective ou individuelle), il faut: 1. jouir d'une bonne réputation; 2. avoir son siège sur le territoire communal; 3. disposer dans la région de locaux suffisants pour y garer ses véhicules et les entretenir; 4. offrir aux conducteurs des conditions de travail en conformité avec les législations fédérale et cantonale sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles." " Article 11 .- L'octroi d'une autorisation de type "A", avec permis de stationnement, sur le domaine public, ne peut intervenir 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 1 année au moins sur le territoire de la commune. La Municipalité peut accorder des dérogations." " Article 13 .- La Municipalité arrête le nombre total des autorisations A, avec permis de stationnement concédé sur le domaine public. Le nombre des autorisations de type A est 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."

### **E. 6**

Il sied en premier lieu d'examiner si la municipalité était fondée à préférer deux autres candidats à la recourante. a) Les sept critères adoptés par l'autorité intimée, relatifs à la titularité d'une concession B ou C à 1. \_\_\_\_\_, au refus d'une demande antérieure de concession A, à l'organisation de l'entreprise liée à l'obligation de présence régulière à la gare, aux années d'expérience sur le territoire montreusien comme chauffeur, aux années d'expérience comme exploitant ainsi qu'à la maîtrise de la langue française et à celle d'autres langues n'apparaissent pas d'emblée injustifiés dans leur principe, ni dans leur pondération. La recourante ne les critique du reste pas. b) La recourante conteste son classement, à savoir le nombre total de points qui lui a été attribués (22 points), par rapport à B. \_\_\_\_\_ (28 points) et C. \_\_\_\_\_ (25 points). A cet égard, elle soutient d'abord qu'elle

disposait d'une autorisation B déjà depuis près de quatre ans. Selon la grille de critères présentée par l'intimée (cf. pièce 5), le facteur " le candidat est titulaire d'une concession B ou C à 1.\_\_\_\_\_ " est évalué par une note 1 pour une concession, et une note 2 pour deux concessions. Les facteurs " expérience de plusieurs années sur territoire montreuisien comme chauffeur " et " expérience de plusieurs années comme exploitant " sont sanctionnés par les notes 1, 2 et 3 correspondant à une expérience de 1 à 5 ans, de 6 à 10 ans et de 11 ans et plus. C'est ainsi à juste titre que la recourante a obtenu les notes 1, 1, 1 pour les trois critères. Quant aux notes attribuées à B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_, de 1, 1, 1 et 1, 2, 1 respectivement, elles n'apparaissent pas davantage erronées, au vu notamment des explications de la municipalité relatives à l'activité de C.\_\_\_\_\_ comme chauffeur de septembre 1996 à février 2005. Puis, la recourante soutient que les 6 points qui lui ont été attribués au chapitre de la connaissance des usages régionaux, respectivement la connaissance de langue française ou d'autres langues "touristiques", sont insuffisants. Selon la grille de critères précitée, la municipalité examine si le candidat peut justifier d'une bonne connaissance des usages régionaux, notamment de la langue française (les notes 1 à 3 sanctionnant respectivement un français incompréhensible, suffisant ou parlé couramment) et d'autres langues "touristiques" (les notes 1 à 3 sanctionnant respectivement 1 langue, 2 langues et 3 langues et plus). Or, il résulte des explications de l'autorité intimée et des pièces produites, notamment du questionnaire rempli par l'intéressée le 27 novembre 2002 (pièce n° 15) que la compréhension de la langue française par cette dernière était alors très limitée (elle n'avait pas compris le sens de certaines questions simples) et qu'elle ne saurait, même au regard des progrès qu'elle a certainement accomplis depuis lors, prétendre à la même note - 3 - (soit 9 pts) réservée aux candidats parlant couramment le français, note que les deux autres candidats, de langue maternelle française, ont obtenue. La note 2 qui lui a été attribuée n'est ainsi pour le moins pas arbitraire. La connaissance d'autres langues dites touristiques, aurait certes pu valoir à l'intéressée un point supplémentaire - pour le russe, mais non le serbo-croate qui n'est pas assimilé à une langue "touristique" -, mais cela n'aurait de toute façon pas suffi à lui permettre de rattraper son retard de 3 points sur la candidate la précédant. Les autres éléments invoqués ne sont pas davantage décisifs. Ainsi, la recourante n'a pas établi de manière convaincante, au vu des allégués de l'autorité intimée, que la candidate C.\_\_\_\_\_ conduisait un bus scolaire au point que cela l'empêchait d'être présente à la gare aux heures d'arrivée des voyageurs. Quant aux privilèges qui seraient accordés aux fils des exploitants ou aux grandes compagnies, ils ne sont pas davantage établis, dès lors que le seul candidat entrant dans cette catégorie - F.\_\_\_\_\_ - n'a précisément pas été retenu, au motif qu'il disposait déjà d'une autorisation A sur le territoire de la commune de 1.\_\_\_\_\_. A cela s'ajoute enfin que la recourante possède bien, en dépit de ses dénégations, une autorisation "A+B" d'exploitation d'un service de taxi à 3.\_\_\_\_\_, de surcroît pour le même véhicule que celui employé à 1.\_\_\_\_\_ (cf. pièce 13 de l'intimée). Dans ces conditions, l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et a procédé à une juste pesée des intérêts sur la base de critères objectifs pour déterminer auxquels des six candidats les deux autorisations au concours devaient être octroyées. b) De surcroît, la municipalité souligne que la recourante n'avait pas, au moment où elle a présenté sa candidature, de siège social sur le territoire de la commune de 1.\_\_\_\_\_, si bien qu'elle aurait de toute façon dû être exclue du concours, faute de respecter l'une des conditions impératives posée par le règlement. L'exigence du siège social sur le territoire de la commune de 1.\_\_\_\_\_ est expressément mentionnée à l'art. 10 ch. 2 du règlement. Comme le relève à juste titre la municipalité, dès lors que la

recourante conteste le résultat d'un concours, les faits doivent être appréciés à la date de l'examen des dossiers, afin de respecter le principe de l'égalité entre les candidats. La recourante conteste n'avoir pas respecté cette condition au moment où elle a posé sa candidature. Toutefois, le tribunal retient que l'adresse de 1. \_\_\_\_\_ indiquée comme siège social au Registre du commerce (soit la "Rue de la 2. \_\_\_\_\_ ") n'était en réalité qu'un siège fictif, c'est à dire ne correspondait à aucune infrastructure, si minime soit-elle, permettant à la recourante d'y exercer l'administration effective de son entreprise (cf. ATF 54 I 301 consid. 2 p. 308; 50 I 100 consid. 2 p. 103). En effet, les déclarations de la recourante selon lesquelles elle y sous-louait un bureau à une parente ne sont pas convaincantes en l'absence d'enseigne, de signe sur la porte et de déclarations de la parente en cause, d'autant moins que la recourante a cru bon de conclure un nouveau bail pour un local-bureau (v. bail à loyer produit, pièce n° 1 de la recourante), à partir du 15 novembre 2006 seulement, c'est-à-dire à une date postérieure à celle de la décision attaquée. Il convient en outre de préciser que l'exigence du siège social vaut non seulement pour l'autorisation A, mais aussi pour l'autorisation B, car il s'agit d'une condition générale d'octroi pour obtenir l'autorisation d'exploiter une entreprise de taxis sur le territoire de la commune de 1. \_\_\_\_\_. Enfin, c'est en vain que la recourante affirme qu'un autre exploitant titulaire de concessions A ne remplirait pas cette condition. Ce faisant, elle se prévaut en effet du principe de l'égalité dans l'illégalité. Or, le citoyen ne peut bénéficier de ce principe que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 125 II 152 consid. 5 p. 166; 122 II 446 consid. 4a p. 451/452 et les références citées). Tel n'est pas le cas en l'espèce, la municipalité affirmant de manière convaincante que tous les exploitants disposent effectivement du siège voulu. C'est ainsi à juste titre que l'autorité intimée relève que la recourante aurait de toute façon dû être exclue du concours.

#### **E. 7**

Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'examiner si la municipalité aurait dû, ou non, mettre au concours une concession A supplémentaire. En effet, à supposer même qu'une telle augmentation s'imposait, la municipalité n'aurait de toute façon pas pu octroyer la nouvelle autorisation à la recourante - exclue du concours - mais à l'un ou l'autre des trois autres candidats restant en lice.

#### **E. 8**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté aux frais de la recourante qui succombe et qui n'a pas droit à des dépens (art. 55 LJPA). La décision de l'autorité intimée est confirmée.