

# VD\_OMNI GE.2007.0066 vom 22. Oktober 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-10-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2007.0066](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0066)

FR: VD\_OMNI GE.2007.0066 du 22 octobre 2007

IT: VD\_OMNI GE.2007.0066 del 22 ottobre 2007

## Regeste

X. \_\_\_\_\_/Municipalité de Montreux | Confirmation du retrait d'une concession A de taxi. Le recourant a mis sa concession à disposition d'un tiers (son prétendu chauffeur), contre rémunération. Ce faisant, il a éludé les règles sur l'attribution des concessions et s'est soustrait à ses obligations d'employeur. Compte tenu de la gravité de la faute et de l'intérêt public au respect des exigences réglementaires en matière d'octroi des concessions (qualité d'une activité s'apparentant à un service public, équité dans la distribution des concessions, lutte contre le commerce de ces permis et sécurité des usagers), la sanction est proportionnée.

## 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 (LJPA; RSV 176.36), le recours est recevable en la forme.

### E. 2

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. 2 let. c et 94 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes [LC; RSV 175.11], art. 8 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière [LVCR; 741.01]) n'autorisent 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 du 1<sup>er</sup> août 1992 concernant le service des taxis (ci-après: le Règlement) 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, à savoir jouir d'une bonne réputation (ch. 1), avoir son siège sur le territoire communal (ch. 2), disposer dans la région de locaux suffisants pour y garer ses véhicules et les entretenir (ch. 3) et 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 (ch. 4). 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; la Municipalité peut accorder des dérogations. 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). Aux termes de l'art. 17, les autorisations d'exploiter sont en principe personnelles et intransmissibles (al. 1). Toutefois, en cas de décès ou de renonciation du bénéficiaire, l'autorisation d'exploiter peut être délivrée au nouveau titulaire de l'entreprise (al. 2) si l'entreprise cédée compte plusieurs personnes à son service (ch. 1); si le transfert n'a aucun transfert spéculatif si le nouveau titulaire remplit les conditions des art. 10 à 12 du règlement (ch. 3). S'agissant du personnel au service de l'exploitant, l'art. 44 indique que l'exploitant choisit ses conducteurs et son personnel avec soin, leur donne des instructions appropriées et les contrôle de façon suivie (al. 1). Il doit pouvoir établir que les conducteurs et le personnel à son service répondent aux exigences du présent règlement (al. 2). Il doit être à même de fournir des renseignements exacts sur le mode d'occupation, les heures de travail et de présence et le nombre des jours de travail et de repos de lui-même et de chaque conducteur à son service (al. 3). Enfin, l'art. 84 prévoit que l'autorisation d'exploiter, avec permis de stationnement sur le domaine public, peut être retirée à son bénéficiaire lorsque l'exploitant de taxi(s) ou ses conducteurs violent les dispositions du règlement, les mesures édictées par la Municipalité ou la direction de police sur l'utilisation des emplacements réservés ou les conditions d'octroi. Selon l'art. 85, un tel retrait peut être ordonné à titre temporaire ou définitif par la Municipalité, sur préavis de la direction de police (al. 1). Dans un tel cas, une nouvelle demande ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans (al. 2). D'après l'art. 86, la direction de police peut, dans les cas de peu de gravité (al. 1), mettre l'intéressé en garde (ch. 1), l'avertir (ch. 2) ou fixer des conditions (ch. 3); dans les autres cas, la Municipalité peut, si l'intéressé paraît devoir s'amender, surseoir à l'exécution d'une mesure de retrait ou de non-renouvellement et imposer à l'intéressé un délai d'épreuve de trois ans au plus et, cas échéant, certaines conditions (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 (v. 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 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. 483 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 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**

En l'espèce, le recourant ne conteste pas avoir mis à disposition de son prétendu chauffeur, contre paiement d'un redevance mensuelle, la concession A qui lui avait été attribuée. La décision de l'autorité intimée constituerait toutefois une entrave inacceptable à sa liberté économique, car elle ne répondrait à aucun intérêt public et ne serait pas proportionnée au but visé; les conditions de l'art. 36 Cst. ne seraient pas respectées. a) Il convient en premier lieu d'examiner si la décision litigieuse est justifiée par un intérêt public, conformément à l'art. 36 al. 2 Cst. A titre préalable, il est rappelé que les concessions ne sont pas distribuées par les chauffeurs de taxi entre eux, mais par l'autorité compétente. Le Tribunal fédéral a en effet jugé que l'exploitation - d'une manière indépendante - d'un service de taxi avec permis de stationnement sur des emplacements balisés sur le domaine public se rapproche d'un service public (v. ATF 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1). Le Tribunal administratif a précisé que ceux qui exercent un tel service de taxi doivent être particulièrement fiables, d'autant que les clients n'ont en principe pas le choix du chauffeur auquel ils se confient. Les titulaires d'une autorisation A doivent ainsi présenter de sérieuses garanties de rapidité, de sûreté, de courtoisie, de sang-froid, d'honnêteté et de respect de l'ensemble des législations (v. TA GE.2006.0016 du 16 janvier 2007 consid. 7a et l'arrêt cité). Sur le territoire de la commune de Montreux, les autorisations d'exploiter sont délivrées par la municipalité à la suite d'un concours; l'autorité vérifie que les conditions impératives d'obtention de l'autorisation, formelles et matérielles, sont réunies. Les autorisations sont en principe

personnelles et incessibles (cf. art. 17 al. 1 du Règlement; étant précisé que, concrètement, les autorisations désignent les véhicules concernés ainsi que les chauffeurs habilités). Conformément au consid. 3 supra, un transfert d'autorisation est certes envisageable, mais il doit respecter les conditions restrictives de l'art. 17 al. 2 notamment: il ne peut intervenir que pour autant que le transfert n'ait aucun caractère spéculatif et que le nouveau titulaire satisfasse aux exigences posées par les art. 10 à 12 du Règlement. Cette cession intervient en outre par la délivrance formelle d'une autorisation par l'autorité (et non par l'ancien titulaire, respectivement ses héritiers), qui vérifie que les conditions de l'art. 17 du Règlement sont respectées. L'octroi et le transfert d'une concession A répondent par conséquent à des règles rigoureuses. Les strictes exigences posées par le Règlement, ainsi que le contrôle efficace de leur respect par l'autorité compétente, ont pour but de garantir la bonne marche d'une activité s'apparentant à un service public, en particulier de répartir équitablement les concessions et de s'assurer que les exploitants et leurs chauffeurs possèdent les aptitudes et les connaissances requises, afin de protéger, notamment, la sécurité des usagers. Les exigences précitées poursuivent ainsi un intérêt public important. On relèvera de surcroît que les restrictions de transmissibilité des autorisations permettent de lutter contre le commerce de ces permis, risque qui n'est pas négligeable, compte tenu de la limitation du nombre des concessions A. Par ailleurs, si le Règlement impose, à son art. 44, que l'exploitant contrôle de façon suivie ses chauffeurs et qu'il soit à même d'établir qu'ils répondent aux exigences légales, c'est également pour garantir la qualité du service, notamment la sécurité publique. Autrement dit, cette disposition implique nécessairement que l'exploitant se comporte comme un employeur, et non comme un bailleur. Or, il est établi en l'espèce que le recourant a purement et simplement mis à disposition de son prétendu chauffeur une concession A. Ce faisant, il a éludé les règles communales sur l'attribution des concessions et dissimulé le transfert à l'autorité intimée. De surcroît, il n'a pas respecté ses obligations d'employeur résultant de l'art. 44 du Règlement. Il est dès lors clairement établi que le retrait de la concession transférée illicitement (de même que le sursis au retrait de la seconde autorisation moyennant un délai d'épreuve de trois ans) répond à l'intérêt public précité. b) Il convient ensuite d'examiner si la décision querellée viole le principe de la proportionnalité. Le fait non contesté reproché au recourant, à savoir le transfert d'une concession A - contre rémunération - sans que l'autorité intimée en soit informée viole le Règlement et constitue une faute grave au regard de l'intérêt public important en jeu. Encore une fois, le transfert opéré à l'insu de l'autorité a empêché celle-ci de vérifier une correcte application des conditions tant matérielles que formelles permettant l'octroi de la concession. En outre, le recourant n'a pas agi par simple négligence, mais a délibérément opté pour un tel stratagème, afin de se procurer un revenu non négligeable tout en échappant aux charges et obligations inhérentes au statut d'employeur, en particulier à celles prévues à l'art. 44 du Règlement. On peut même se demander s'il n'a pas persévéré dans cette pratique, puisque les renseignements qu'il a fournis au sujet de sa collaboration avec le dénommé C. \_\_\_\_\_ font état d'un emploi et d'un taux d'occupation de 50 %, mais aucunement d'un salaire, voire d'un contrat de travail. Interpellé par le juge instructeur à ce sujet, le prétendu employé ne s'est d'ailleurs pas déterminé. A cela s'ajoute que, contrairement à ce qu'il soutient, le recourant n'a pas impérativement besoin de la concession A litigieuse, puisqu'elle était louée à un tiers. Il peut ainsi continuer son activité au moyen de son autre concession A (soumise à épreuve) et d'une autorisation B comme auparavant, la seule différence étant qu'il ne recevra plus le prix de la "location" de sa première concession A. Enfin, le recourant dispose de la faculté de solliciter à nouveau une

autorisation A à l'expiration d'un délai de deux ans (pour autant qu'une telle concession soit mise au concours et qu'il réponde aux conditions d'octroi). Compte tenu de ces éléments, surtout de la gravité de la faute, une mise en garde ou un avertissement (cf. art. 86 du Règlement) ne constituent pas une mesure administrative suffisante en l'occurrence. Dans ces conditions, l'intérêt public à retirer au recourant la concession A litigieuse, de même qu'à soumettre le retrait de la seconde concession A à un délai d'épreuve de trois ans, l'emporte manifestement sur son intérêt privé à conserver ces autorisations sans restriction.

#### **E. 6**

Le recourant affirme, sans toutefois apporter d'éléments concrets, que l'autorité intimée tolérerait que d'autres entreprises de taxi cèdent leur concession à des tiers, en violation du Règlement. Ce faisant, il se prévaut 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 d'une part qu'elle n'a pas connaissance d'un cas de cession privée d'autorisations, et d'autre part, qu'elle interviendrait le cas échéant. Elle entend au contraire poursuivre sa pratique qui consiste à ne délivrer les concessions A qu'aux personnes qui en remplissent les conditions impératives prévues dans le Règlement et non à des tiers dont les aptitudes pourraient, le cas échéant, être inférieures à celles d'un candidat qui aurait respecté la procédure de mise au concours en place, l'égalité de traitement entre candidats étant garantie par ce concours. Le recourant ne peut pas non plus se plaindre du nombre de concessions A dont disposent d'autres entreprises de taxi de la place, car il n'a pas établi que celles-ci auraient été obtenues au mépris des règles strictes régissant leur octroi. Le grief du recourant tenant à l'égalité dans l'illégalité doit ainsi être écarté et la décision attaquée maintenue.

#### **E. 7**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront mis à la charge du recourant débouté. Il ne sera pas alloué de dépens.