

VD_OMNI GE.2008.0173 vom 18. März 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-03-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0173

FR: VD_OMNI GE.2008.0173 du 18 mars 2009

IT: VD_OMNI GE.2008.0173 del 18 marzo 2009

Regeste

X. _____ c/Municipalité de Nyon | La municipalité qui a octroyé, après un examen complet de la situation de fait et de droit, une autorisation de type A à un exploitant de taxi et qui quelques jours plus tard révoque cette autorisation au motif que selon une nouvelle interprétation du règlement, l'intéressé ne remplit finalement pas les conditions d'obtention, procède à une révocation fondée sur une erreur de droit qui ne peut se justifier que par un intérêt public particulièrement prépondérant. Tel est le cas en l'espèce, compte tenu de la situation des taxis à Nyon qui a suscité de nombreux litiges ainsi que la révision du règlement afin de respecter les exigences en matière d'égalité de traitement.

Erwägungen

E. 1

les exploitants d'une entreprise de taxi (s), personnes physiques ou morales ;

E. 2

avoir un casier judiciaire vierge ;

E. 3

jouir d'une situation financière saine et, en principe, ne pas avoir fait l'objet de poursuites (...)

E. 4

justifier son affiliation à une caisse de compensation ;

E. 5

être à jour avec le paiement des différentes contributions sociales ;

E. 6

disposer sur le territoire de la commune, sur le territoire des communes limitrophes ou de la Commune de Gland d'espaces privés (local, place de parc) suffisants pour y garer ses véhicules et les entretenir (une attestation ou un contrat de bail sera produit à cet effet) ;

E. 7

(...) Art. 9 Conditions particulières d'octroi Autorisations de type A L'autorisation de type A ne peut être accordée que si le requérant : – exploite une entreprise de taxi (s) sur le territoire de la Commune depuis trois ans au moins et atteste d'une durée de travail régulière et effective d'au moins 150 jours par an pour chaque autorisation de type B qui lui a été délivrée ; – exerce à Nyon la profession de chauffeur de taxi (s) depuis 3 ans au moins et atteste d'une durée de travail régulière et effective de 150 jours par an. La Municipalité peut accorder des dérogations Le nombre d'autorisations de type A est fixé en vue d'assurer

une utilisation optimale du domaine public et un bon fonctionnement du service de taxis, compte tenu des exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins. (...). Autorisations de type B L'autorisation de type B est accordée aux conditions générales d'octroi de l'article 8 du présent règlement, ainsi que des autres exigences auxquelles doivent satisfaire les exploitants et les conducteurs. (...) Art. 10 Procédure d'octroi Le requérant adresse à la Municipalité une demande écrite dans laquelle il précise : a) le type d'autorisation demandée ; b) la raison de commerce qu'il entend attribuer à son entreprise ; c) s'il entend occuper un ou plusieurs employés ; dans ce cas, le nombre de ceux-ci, ses projets de contrat de travail, de fiches de salaires et de décomptes de charges sociales qui doivent recevoir l'agrément de la Municipalité ; (...) 2. Il convient en premier lieu d'examiner si la municipalité a considéré à juste titre que le recourant ne remplissait pas les conditions pour obtenir une autorisation A en application de l'art. 9 du nouveau règlement. Si tel est le cas, il conviendra ensuite d'examiner si la décision litigieuse constitue une révocation de la décision du 23 mai 2008 et, cas échéant, si les conditions pour qu'une telle révocation puisse intervenir sont réunies. a) Le recourant prétend qu'il remplit les conditions figurant à l'art. 9 du règlement dès lors que l'essentiel de son activité s'exerce depuis plus de trois ans sur le territoire de la Commune de Nyon, soit avec les véhicules immatriculés VD ***** et ***** appartenant à l'entreprise de taxis d'AF. _____ et BF. _____, soit avec le véhicule VD ***** qui lui appartient. Pour sa part, la municipalité fait valoir que, dans le cadre de l'examen des conditions de l'art. 9 du règlement, ne peut être pris en considération que le travail effectué sur le territoire de la commune au bénéfice d'une autorisation. Elle soutient par conséquent que le recourant ne peut pas se prévaloir des heures effectuées pour son compte avec son propre véhicule dès lors qu'il n'a jamais disposé d'autorisation. Elle admet en revanche qu'il peut se prévaloir des heures effectuées avec les taxis VD ***** et ***** , qui résulteraient d'une activité salariée au bénéfice d'exploitants de taxis dûment autorisés sur le territoire de la Commune de Nyon. Le recourant explique pour sa part qu'il exerce la totalité de son activité comme indépendant (soit également avec les deux taxis dont il n'est pas propriétaire), tout en admettant qu'il n'a jamais bénéficié d'une autorisation. Il conteste toutefois l'interprétation selon laquelle l'activité exigée à l'art. 9 du règlement doit avoir été effectuée au bénéfice d'une autorisation délivrée par la municipalité. On constate ainsi que les parties sont divisées au sujet de l'interprétation de l'art. 9 al. 1 du règlement, le recourant soutenant qu'il lui suffit de démontrer, pièces à l'appui, qu'il a principalement exercé son activité ces dernières années sur le territoire de la Commune de Nyon. b) Il est vrai que l'art. 9 al. 1 du règlement n'est pas des plus clairs dès lors qu'il distingue l'exploitation d'une entreprise de taxis sur le territoire de la commune en liant dans cette hypothèse les exigences relatives à la durée de l'activité exercée à la détention d'autorisations de type B (premier tiret) du simple exercice à Nyon de la profession de chauffeur de taxis depuis trois ans au moins avec une durée minimale annuelle de travail régulière et effective, ceci sans mentionner l'exigence selon laquelle cette activité doit avoir été exercée au bénéfice d'une autorisation (deuxième tiret). Pour déterminer ce qu'il faut entendre par "exercice à Nyon de la profession de chauffeur de taxis depuis trois ans" au sens de l'art. 9 du règlement, on peut notamment se référer aux art. 1 et 2 du règlement qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007. Selon ce règlement, un service de taxis ne pouvait être exploité sur le territoire communal que moyennant délivrance d'une autorisation (art. 1) et toute personne se proposant de conduire professionnellement devait avoir obtenu préalablement l'agrément de la municipalité (art. 2). Dans ces circonstances, on ne saurait remettre en question l'interprétation de la

municipalité selon laquelle l'exercice à Nyon de la profession de chauffeur de taxis au sens de l'art. 9 du nouveau règlement implique que l'activité ait été exercée au bénéfice d'une autorisation, soit comme indépendant soit comme employé d'une entreprise disposant d'autorisations. Dès lors qu'il ne conteste pas exercer son activité indépendante sans autorisation, le recourant ne peut par conséquent pas se prévaloir des heures effectuées avec les véhicules dont il est propriétaire. On peut d'ailleurs se demander s'il peut se prévaloir des heures effectuées avec les taxis propriétés d'AF._____ et BF._____ (qui bénéficient d'autorisations de type B) dès lors qu'il soutient qu'il s'agit également d'une activité exercée comme indépendant (location des taxis) et non pas comme employé des propriétaires des véhicules. Cette question souffre toutefois de demeurer indécise dès lors que, comme on le verra plus loin, les heures effectuées avec ces véhicules disposant d'autorisations de type B ne sont de toute manière pas suffisantes. On notera que, comme le relève la municipalité dans ses écritures, l'exigence relative à l'exercice d'une activité au bénéfice d'une autorisation est la seule qui permette de gérer les demandes d'autorisation de type A sur la base du nouveau règlement en se fondant sur un critère objectif et facilement contrôlable et d'être certain que les autorisations seront délivrées à des entreprises qui ont exercé depuis plusieurs années une activité régulière et effective sur le territoire communal.

c) Sur la base des registres de la durée du travail pour les années 2005, 2006 et 2007 produits par le recourant à l'appui de sa demande du 29 août 2007, on relève les données suivantes : 2005 : 1677 heures (210 jours/an), effectuées comme suit : VD *****et VD ***** : 568 heures (soit 71 jours/an) VD ***** : 1109 heures (138 jours/an) 2006 : 1512 heures (189 jours/an) VD ***** et VD ***** : 592 heures (74 jours/an) VD ***** : 920 heures (115 jours/an) 2007 : 747 heures (sur six mois (94 jours/an) VD ***** et VD ***** : 292 heures (37 jours/an) VD ***** : 455 heures (56 jours/an) Les véhicules immatriculés VD ***** et VD ***** appartiennent à l'entreprise de taxis d'AF._____ et BF._____ et le véhicule immatriculé VD ***** à l'entreprise du recourant. Les heures effectuées avec des véhicules disposant d'autorisations sont donc, en toutes hypothèses, inférieures au minimum de 150 heures requis par l'art. 9. Le recourant ne remplissant pas les conditions posées par l'art. 9 du règlement, l'autorité intimée a effectivement commis une erreur en lui attribuant dans un premier temps une autorisation de type A. 3. Il convient encore d'examiner si la décision litigieuse constitue une révocation de la décision du 23 mai 2008 et, cas échéant, si les conditions pour qu'une telle révocation puisse intervenir sont remplies. a) Par la décision du 23 mai 2008, la Municipalité de Nyon a délivré au recourant les autorisations de type A et B à la condition suspensive du respect de l'article 10 let. c du règlement (indication du nombre d'employés, production des projets de contrat de travail, de fiches de salaires et de décomptes de charges sociales). En d'autres termes, ces autorisations ne devenaient effectives que dès obtention et approbation de ces documents, comme l'avait précisé l'autorité intimée en indiquant que « dès réception et approbation de ces documents, le dossier que vous nous avez soumis sera complet et les conditions requises pour la délivrance des autorisations remplies ». Il résulte du dossier que le recourant a produit les documents mentionnés dans le courrier du 23 mai 2008 et il n'est pas contesté qu'il a ainsi respecté les conditions posées, avec comme conséquence que l'autorisation aurait dû sortir ses effets. En notifiant au recourant le 21 juillet 2008 une nouvelle décision constatant, non pas que la condition suspensive découlant de l'art. 10 du règlement n'était pas remplie, mais qu'il ne respectait finalement pas les exigences de l'art. 9, l'autorité intimée a par conséquent révoqué une autorisation préalablement accordée. aa) Il est lieu de constater que

avant de prendre la décision litigieuse au détriment du recourant, l'autorité intimée aurait dû l'entendre (cf. notamment A. Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, Vol. I p. 379; P. Moor, *Précis de droit administratif*, Berne, 1991, p. 447). On peut toutefois admettre que ce vice a été réparé par la procédure de recours, cela même si le Tribunal administratif limite son examen à la légalité de la décision entreprise (art. 36 LJPA), celle-ci n'ayant pas été rendue en opportunité. b) Il convient ensuite de déterminer si l'autorité intimée pouvait, quelques semaines après avoir rendu une décision positive, lui substituer spontanément un refus d'octroi d'une autorisation A. aa) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il découle du caractère impératif du droit public qu'un acte administratif qui ne concorde pas avec le droit positif puisse être modifié. L'administration peut invoquer divers motifs à l'appui de la révocation d'une décision : l'erreur de fait, l'erreur de droit, les circonstances nouvelles ou le changement de législation. La sécurité du droit peut toutefois imposer qu'un acte, qui a constaté ou créé une situation juridique, ne puisse pas être mis en cause. En l'absence de règles sur la révocation prévues dans la loi, il convient de procéder à une pesée des intérêts. Il y a lieu de mettre en balance d'une part, l'intérêt visant à modifier la décision pour la rendre conforme au droit (respect de la légalité), et d'autre part, l'intérêt à la sécurité des relations juridiques (sécurité du droit) visant à protéger l'administré dans la confiance qu'il a placée au maintien de la décision en cause. Les exigences de la sécurité du droit l'emportent en principe lorsque la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, lorsque celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation qui lui a été délivrée, ou encore lorsque la décision est intervenue après un examen complet de la situation de fait et de droit. Dans cette dernière hypothèse, on exige toutefois que le point litigieux ait fait l'objet d'un examen spécial, le simple fait d'une procédure ordonnée étant insuffisant (Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II p. 336 s). Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important, ou encore en cas de survenance de faits nouveaux ou de nouvelles découvertes scientifiques, comme en cas de changement de législation ou lorsqu'il existe des motifs de révision. La révocation pourra ainsi intervenir lorsque le destinataire de l'acte a trompé l'administration pour dol ou par négligence ; celle-ci ne saurait toutefois arguer de l'ignorance de faits qu'elle aurait dû constater d'office (André Grisel, *op. cit.* p. 435 et la jurispr. citée). Dans certains cas, la révocation pourra intervenir seulement contre une juste indemnité. Les exigences de la sécurité du droit peuvent cependant également être prioritaires lorsque aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (ATF 119 Ia 305 consid. 4c p. 310; 115 Ib 152 consid. 3a p. 155; 109 Ib 246 consid. 4b p. 252; 107 Ib 35 consid. 4a p. 36 ; Pierre Moor, *op. cit.* p. 326 ss ; André Grisel, *op.cit.* p. 433 ss). b) aa) En l'occurrence, on constate tout d'abord que l'autorité intimée disposait de tous les éléments d'appréciation et de toutes les données et informations lui permettant de procéder à un examen approfondi de la situation lors de la première décision, les registres de la durée du travail ayant été joints à la demande d'août 2007, comme l'admet d'ailleurs l'autorité intimée (p. 4 du mémoire de réponse) et contrairement à ce qu'elle indiquait dans la décision querellée « Malheureusement, au vu des derniers documents fournis, notamment du Registre de la durée du travail pour les années 2005, 2006 et 2007 ... ». Par ailleurs, le document « registre de la durée du travail, de la conduite et du repos » contient une rubrique expresse relative aux numéros de plaques et ceux-ci étaient clairement indiqués. Il est vrai qu'à la question « Avez-vous fait un usage régulier et effectif des autorisations de type A et/ou B qui vous ont été délivrées, d'au moins 150 jours par an ... au cours de ces trois dernières années » posée dans le formulaire

d'inscription pour une autorisation de type A, le recourant a répondu par l'affirmative, ayant par ailleurs indiqué exploiter une entreprise de taxis sur le territoire de la Commune depuis sept ans. Or, on a vu que le recourant ne bénéficiait en réalité pas d'autorisation A ou B. Les indications fournies initialement par le recourant en relation avec les autorisations A et B ne sauraient toutefois justifier à elles seules la révocation de la décision du 23 mai 2008 au motif qu'elles auraient amené l'autorité à faire une erreur sur les faits. On constate en effet que, dans le courrier adressé au recourant le 17 décembre 2007, la municipalité constatait que ce dernier ne bénéficiait d'aucune autorisation et qu'il lui appartenait par conséquent d'apporter la preuve qu'il remplissait les conditions de l'art. 9 (soit l'exercice à Nyon depuis 3 ans au moins de la profession de chauffeur de taxi(s)). Le recourant a répondu à cette requête en produisant différentes attestations relatives à son activité, qui ont manifestement convaincu l'autorité intimée qu'il remplissait les conditions requises pour l'obtention d'une autorisation de type A, comme en atteste la décision rendue le 23 mai 2008. On constate ainsi que la révocation ultérieure de cette décision se fondait en réalité sur une interprétation différente de l'art. 9 du règlement, la municipalité ayant finalement considéré que la durée requise de l'exercice de la profession de chauffeur de taxis à Nyon devait avoir été effectuée au bénéfice d'une autorisation (interprétation dont on a vu ci-dessus qu'elle apparaît exacte). On se trouve ainsi en présence d'une révocation justifiée par une erreur de droit et non pas une erreur de fait. bb) Il résulte de ce qui précède que la décision du 23 mai 2008 est intervenue après que la municipalité ait procédé à un examen complet de la situation de fait et de droit, examen qui a porté sur les exigences figurant à l'art. 9 du règlement. Partant, les exigences de la sécurité du droit devraient l'emporter, à moins que la révocation ne puisse se fonder sur un intérêt public particulièrement important. A cet égard, on constate que la délivrance des autorisations de type A par la Municipalité de Nyon a suscité de nombreux litiges depuis une dizaine d'années, la commune ayant été contrainte de modifier son règlement pour respecter les exigences en matière d'égalité de traitement et permettre une répartition équitable des autorisations de type A (cf. Tribunal administratif, arrêt GE.2000.0096 du 15 février 2001 consid. 3 et références). Dans ce contexte, compte tenu du nombre limité d'autorisations disponibles, les décisions d'octroi des autorisations sur la base du nouveau règlement s'avéraient particulièrement sensibles. Le fait d'appliquer correctement le règlement en évitant d'attribuer une autorisation à un requérant ne remplissant pas les conditions fixées répondait par conséquent à un intérêt public important. Tout bien considéré, le tribunal considère que, dans le cas d'espèce, cet intérêt justifiait de révoquer l'autorisation délivrée à tort le 23 mai 2008, ce d'autant plus que le recourant, compte tenu de la condition suspensive dont elle était assortie, n'en avait pas encore fait usage. Dans la pesée des intérêts, il convient aussi de tenir compte du fait que le recourant n'est pas exempt de tout reproche dans la mesure où, dans la requête déposée le 29 août 2007 en vue de l'obtention d'une autorisation de type A, il avait faussement indiqué qu'il remplissait la condition relative à l'usage régulier des autorisations de type A et/ou B précédemment délivrées, ce qui aurait pu induire l'autorité en erreur. dd) Vu ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que l'intérêt à ce que la décision rendue le 23 mai 2008 soit modifiée pour la rendre conforme au droit devait l'emporter. 4. Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Pour ce qui est des frais et dépens, il convient de tenir compte du fait que la révocation de l'autorisation délivrée dans un premier temps est, pour l'essentiel, imputable à une erreur de l'autorité intimée en ce qui concerne l'interprétation de son règlement. On peut également s'étonner du fait que l'autorité intimée ait procédé en deux

temps en rendant une première décision assortie d'une condition suspensive alors qu'elle aurait pu attendre de disposer de tous les éléments pour statuer sur la demande d'autorisation formulée par le recourant, ce qui aurait évité de créer une situation équivoque. Dans ces circonstances, il convient de partager les frais de la cause entre la commune et le recourant (art. 49 al. 2 LPA-VD). Ce dernier versera en outre des dépens réduits à la commune, qui obtient gain de cause et a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel.

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