

VD_OMNI GE.2014.0184 vom 13. Mai 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-05-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2014.0184

FR: VD_OMNI GE.2014.0184 du 13 mai 2015

IT: VD_OMNI GE.2014.0184 del 13 maggio 2015

Regeste

A.X. _____/Municipalité d'Aigle | Suspension et transformation, pour une durée de six mois, d'une autorisation d'exploiter un service de taxis avec permis de stationnement en autorisation d'exploiter ce même service sans permis de stationnement, en raison des nombreux manquements de l'exploitant à ses obligations et à ceux de ses conducteurs. Il s'est toutefois avéré que celui-ci n'a pas eu l'occasion de s'exprimer et de faire valoir ses moyens avant que la décision attaquée ne soit prise à son encontre, ce qui constitue une violation rédhibitoire de son droit d'être entendu. Annulation de la procédure et renvoi de la cause à la municipalité à charge pour elle de reprendre la procédure ab ovo.

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi, comme c'est le cas en l'occurrence, ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 92 al. 1 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). En l'espèce, le recours a été interjeté dans la forme (art. 79 al. 1 et 99 LPA-VD) et le délai (art. 95 LPA-VD) prévus par la loi; il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

L'autorité intimée a requis la tenue d'une audience et l'audition de deux témoins, soit le lieutenant E.Z. _____ et le sergent-major L.M. _____, de la police communale. a) Sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD, l'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert par une partie, pour autant qu'elle puisse admettre sans arbitraire que ce moyen n'aurait pas changé sa conviction (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 124 I 241 consid. 2 p. 242, et les arrêts cités). Devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, la procédure est en principe écrite (art. 27 LPA-VD). Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). A cet effet, l'autorité peut, notamment, entendre les parties et recueillir des témoignages (cf. art. 29 al. 1 let. a et f LPA-VD). Elle n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD); elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). Les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD n'accordent en effet pas à la partie dans la procédure devant la juridiction administrative le droit inconditionnel d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins ou la mise en œuvre d'une expertise, à moins que soit en cause l'examen personnel de la partie en cause (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 122 II 464 consid. 4c p. 469/470). b) En l'espèce, l'on peut se dispenser de tenir une audience et d'entendre des témoins. L'autorité intimée a produit son dossier complet, les faits sont

établis et le litige a trait, comme on le verra ci-dessous, à des questions d'ordre exclusivement juridique, que le Tribunal examine avec un plein pouvoir d'examen (cf. art. 98 LPA-VD). Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause, en se dispensant de donner suite aux réquisitions d'instruction formulées par l'autorité intimée.

E. 2.2

p. 197; 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 122 II 464; 120 V 357; Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.2.7.4). On peut toutefois renoncer à renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure, même si la violation du droit d'être entendu est importante, lorsque cette mesure est dénuée de sens et conduirait à un rallongement de la procédure incompatible avec le droit des parties à recevoir une décision au fond dans un délai raisonnable (ATF 133 I 201 consid. 2.2 p. 204/205; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les références citées). De même, le renvoi n'aurait guère de sens lorsque le vice a été réparé par l'autorité inférieure de recours, devant laquelle l'administré recourant a pu s'expliquer et faire valoir l'ensemble de ses moyens, sans être limité dans leur choix (arrêt GE.2014.0176 du 4 février 2015, concernant précisément le retrait d'une autorisation d'exploiter un service de taxis). Lorsqu'en revanche, le vice n'est pas réparable au stade du recours, cela doit conduire à l'annulation de la décision attaquée (v., outre GE.2012.0212, déjà cité, arrêts PS.2014.0089 du 19 janvier 2015; PS.2014.0042 du 22 août 2014). c) En l'occurrence, la décision attaquée a été prise en application de l'art. 57 RCST, dont la teneur est la suivante: « (...) La Municipalité, après enquête et sur préavis de la Direction de police, retire ou ne renouvelle pas l'autorisation octroyée à l'une des personnes énumérées à l'article précédent si elle ne satisfait plus aux conditions d'octroi de l'autorisation dont elle est bénéficiaire. En cas de manquement aux dispositions du présent règlement, aux règles de la circulation routière, aux autres dispositions légales applicables, notamment en matière de droit du travail, de contrat de travail et d'assurances sociales, la Municipalité, après enquête et sur préavis de la Direction de police, peut prononcer, en tenant compte de la gravité de l'infraction ou de sa répétition, les sanctions suivantes: a) suspension de l'autorisation ou des autorisations délivrées pour une durée de dix jours à six mois b) non-renouvellement ou retrait de l'autorisation ou des autorisations délivrées c) l'amende, seule ou cumulativement avec l'une ou l'autre des sanctions précitées Le non-renouvellement ou le retrait de l'autorisation peut être ordonné à titre temporaire ou définitif. En cas d'urgence et de nécessité, la Direction de police peut suspendre toute autorisation délivrée avec effet immédiat jusqu'à l'issue de l'enquête et de la décision de la Municipalité. Lorsque la Municipalité a prononcé le retrait définitif d'une autorisation, elle ne peut entrer en matière sur une nouvelle demande pendant un délai de trois ans à compter du jour où la décision est entrée en force. L'inscription sur une liste d'attente ne peut être effectuée avant l'échéance de ce délai. En cas de non paiement des émoluments et redevances, la Direction de police peut, après mise en demeure et jusqu'au paiement dans le délai imparti, suspendre l'autorisation délivrée. A défaut de paiement, la Municipalité retire l'autorisation.» Ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, le recourant a été dénoncé à plusieurs reprises, tant en raison de ses propres manquements à ses obligations d'exploitant d'un service de taxi, qu'en raison de ceux de ses propres conducteurs. L'on ignore s'il a été entendu suite à chacune de ces dénonciations, le dossier produit par l'autorité intimée ne contenant qu'une seule audition, celle du 6 février 2014, telle qu'elle fait suite au constat effectué par la police le 5 février 2014. L'autorité intimée a sans doute offert de prouver qu'à diverses reprises, l'attention du recourant aurait été attirée par la police sur le fait que des mesures administratives pourraient être prononcées à son encontre. L'apport de cette preuve n'est

toutefois pas suffisante pour démontrer que le droit du recourant d'être entendu préalablement à toute décision le concernant a bien été respecté. Outre le fait que cette mise en garde aurait dû figurer dans les procès-verbaux d'audition, l'on constate surtout que seule l'autorité intimée – et non la police – était compétente en la matière, vu l'art. 57 RCST. Or aucun élément ne permet de retenir que l'autorité intimée se soit adressée au recourant pour le mettre en garde contre une éventuelle suspension de son autorisation de type A. Le 26 mai 2014, la police a précisément établi un rapport à l'intention de l'autorité intimée, aux termes duquel, conformément à l'art. 57 §1 RCST, elle a préavisé en faveur d'une mesure administrative à l'encontre du recourant. L'on ignore si un exemplaire de ce rapport a été transmis au recourant; cela n'est du reste pas allégué. A supposer que tel eût été le cas, le recourant aurait pu réagir spontanément et s'expliquer avant que la décision attaquée ne soit rendue à son encontre. Il reste que l'autorité intimée n'a pas invité le recourant à faire part de ses déterminations suite à ce rapport. Sans doute, le recourant devait s'attendre, compte tenu des dénonciations dont lui-même et ses employés ont fait l'objet, à ce que l'autorité intimée examine le respect des conditions posées par la réglementation applicable en la matière et remette en cause les autorisations qui lui ont été délivrées. Toujours est-il, et cela est essentiel, que le recourant n'a pas eu l'occasion de s'exprimer et de faire valoir ses moyens avant que la décision attaquée ne soit prise à son encontre. d) Il en résulte une violation rédhibitoire du droit d'être entendu. Contrairement au cas d'espèce rappelé plus haut (arrêt GE.2014.0176 du 4 février 2015), cette violation n'a pas été réparée in casu, la décision attaquée n'étant pas soumise au contrôle d'une autorité inférieure de recours. Comme elle n'est pas réparable au stade du recours devant le Tribunal cantonal, cela doit conduire à l'annulation de la décision attaquée. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant, puisque l'autorité intimée devra reprendre la procédure ab ovo, dans le respect de ce qui précède.

E. 2.6

p. 73; 134 I 83 consid. 4.1 p. 88). Cette garantie étant de nature formelle, l'intéressé n'a pas à prouver que s'il avait été entendu, la décision aurait été différente, mais il suffit qu'il établisse n'avoir pu exercer son droit (ATF 137 I 195 consid.

E. 3

a) La liberté économique est garantie (art. 27 al. 1, 94 al. 1 Cst. et 26 al. 1 Cst./VD). Elle protège le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. et 26 al. 2 Cst./VD). La liberté économique protège notamment l'activité de chauffeur de taxi indépendant, même si celle-ci implique un usage accru du domaine public (ATF 121 I 129 consid. 3b p. 131; 2C_161/2011 du 19 août 2011 consid. 7.1; 2C_564/2009 du 26 février 2010 consid. 6.1). Cet usage accru du domaine public peut cependant être réglementé par l'Etat; le législateur cantonal peut ainsi limiter le nombre de places de stationnement réservées aux taxis et déterminer le cercle des bénéficiaires de ces emplacements. Indépendamment de l'usage accru du domaine public, l'Etat peut soumettre l'exercice de la profession de chauffeur de taxi à l'obtention d'une autorisation pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace de cette branche d'activité économique qui, par sa fonction et son importance, se rapproche d'un service public. Une telle exigence ne viole pas l'art. 27 Cst. mais constitue une mesure justifiée par l'intérêt public (ATF 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1; 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I p. 65; ATF 99 Ia 394 consid. 2 et 3 p. 397 ss). b) Dans les limites de l'autonomie que leur accordent la Constitution et les lois cantonales, les communes disposent à cet égard

d'un pouvoir normatif et peuvent réglementer les matières qui rentrent dans leurs attributions, soit celles qui ne font l'objet d'aucune règle cantonale et fédérale, soit celles dont le droit cantonal ou fédéral confie la mise en œuvre à la commune en lui laissant une certaine responsabilité (v. Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, ch. 4.2.3, p. 171). Les communes vaudoises disposent d'autonomie en particulier dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal (art. 139 let. a Cst./VD) et dans l'ordre public (let. e). Pour les communes vaudoises, le pouvoir de réglementer le service des taxis, qui touche aussi bien à l'utilisation du domaine public qu'à l'ordre public, résulte ainsi directement de l'autonomie que leur reconnaît la Constitution. L'administration du domaine public est une tâche propre des communes, dont la gestion incombe aux municipalités (cf. art. 2 al. 2 let. c et 42 ch. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes [LC; RSV 175.11]). Le RCST se fonde sur l'art. 8 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR; RSV 741.01), à teneur duquel, outre les pouvoirs qui leur sont délégués en vertu de la présente loi, les communes sont compétentes pour réglementer le service des taxis. Le régime de l'autorisation qui régit l'usage des places de parc officielles repose, d'une part, sur l'utilisation accrue que les taxis font du domaine public, qu'il appartient à la collectivité publique de réglementer et, d'autre part, sur le fait que les taxis délivrent des prestations qui relèvent d'un service quasi public, complémentaire aux transports publics collectifs, auquel le public doit pouvoir s'adresser en toute confiance (ATF 108 Ia 153 consid. 3 p. 136-138).

E. 4

Sur le plan matériel, le recourant conteste en substance la réalisation des conditions permettant à l'autorité de suspendre, pour une durée de six mois, son autorisation d'exploitation de type «A» et de la transformer en autorisation de type «B»; il fait valoir en outre que la décision attaquée serait disproportionnée. Sur le plan procédural, le recourant fait principalement valoir qu'en l'espèce, la décision attaquée aurait été prise en violation de son droit d'être entendu. Selon ses explications, la décision de suspendre son autorisation de catégorie A et de la transformer en autorisation de catégorie B aurait été prise sans qu'il ait pu au préalable s'exprimer et faire valoir ses moyens. Il importe d'examiner ce moyen, préalablement aux autres griefs d'ordre matériel invoqués par le recourant. a) On rappelle que la résiliation du droit de stationner sur le domaine public procède d'un acte étatique individuel ayant pour but de régler de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif; l'autorité rend en pareil cas une décision administrative sujette à recours, ce qui confère à l'intéressé la qualité de partie à une procédure contentieuse à laquelle il doit pouvoir participer, cela dans le respect de droits dont l'exercice lui est garanti par la Constitution, notamment celui d'être entendu (art. 9 et 29 Cst.; art. 27 al. 2 Cst./VD; cf. arrêts GE.2012.0212 du 22 avril 2013; GE.2003.0082 du 8 octobre 2004; GE.2002.0093 du 29 avril 2004; GE.2004.0041 du 14 juin 2004; cf. en outre, Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2011, ch. 2.2.7.1). La LPA-VD a concrétisé ce principe à son art. 13 al. 1, aux termes duquel ont qualité de parties en procédure administrative, notamment, les personnes susceptibles d'être atteintes par la décision à rendre et qui participent à la procédure (let. a); les personnes ou autorités auxquelles la loi confère la qualité de partie (let. b); les personnes ou autorités qui disposent d'un moyen de droit à l'encontre de la décision attaquée (let. c). b) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir les preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 125 V 332

consid. 3a p. 335), celui d'avoir accès au dossier (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10), ainsi que celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos lorsque celles-ci sont de nature à influencer la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 15 consid. 2a/aa; 124 I 49 consid. 3a). Le droit d'être entendu comprend en outre l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (cf. ATF 135 V 65 consid.

E. 5

Par conséquent, le recours doit être admis et la décision attaquée, annulée. Le dossier de la cause sera retourné à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision, conformément au considérant qui précède. Vu le sort du recours, les frais d'arrêt seront mis à la charge de la commune d'Aigle, celle-ci succombant (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD) et les communes ne faisant pas partie des collectivités publiques exonérées (art. 52 al. 1 LPA-VD). Des dépens seront en outre alloués au recourant, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un conseil (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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