

## **VD\_OMNI GE.2015.0121 vom 18. Mai 2016**

VD Tribunal cantonal, 2016-05-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2015.0121](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2015.0121)

FR: VD\_OMNI GE.2015.0121 du 18 mai 2016

IT: VD\_OMNI GE.2015.0121 del 18 maggio 2016

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_, Y. \_\_\_\_\_ SA/Service des automobiles et de la navigation, Z. \_\_\_\_\_, CONSEIL D'ETAT, Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Recours déposés par une association de moniteurs d'auto-école et une société privée contre la décision du Conseil d'Etat autorisant le Service des automobiles et de la navigation (SAN) à délocaliser au centre du TCS à Cossonay les examens de conduite effectués sur le site de La Blécherette et à louer les surfaces supplémentaires, et mandatant le SAN pour conclure le contrat avec le TCS. Rejet de l'ensemble des recours. Rejet des griefs soulevés par l'association recourante en rapport avec sa liberté économique. Il ne résulte pas des circonstances que la délocalisation des examens de conduite au centre du TCS provoquerait une distorsion de la concurrence prohibée par la loi (consid. 5).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître.

#### **E. 1.2**

p. 24; 121 I 173 consid. 2a p. 174). N'y sont pas assimilables l'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, car ils ne modifient pas la situation juridique de l'administré, ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (arrêts du TF 1C\_197/2008 du 22 ao. 2008 consid. 2.2, et 2P.350/2005 du 24 janvier 2006 consid. 2.1; CDAP GE.2011.0049 du 2 août 2011 consid. 2a). L'on oppose dans ce contexte la décision à l'acte interne ou d'organisation, qui vise des situations à l'intérieur de l'administration. Deux critères permettent généralement de déterminer si l'on a affaire à une décision ou à un acte interne. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel. D'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches (ATF 136 I 323 consid. 4.4 p. 329 et les réf. cit.; 131 IV 32 consid. 3 p. 34). Il est vrai qu'une décision d'organisation peut avoir sur la situation de fait de l'administré des effets indirects qui, en eux-mêmes, suscitent un intérêt digne de protection; cela ne suffit toutefois pas pour admettre l'admissibilité d'un recours, qui ne peut être dirigé que contre une décision (ATF 109 Ib 253 p. 255 s; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 1983, p. 137; cf. également Benoît Bovay, Procédure administrative, 2 e éd., Berne 2015, p. 343 ; Pierre Moor, Droit administratif, 3 e éd., Berne 2011, vol. II, pp. 706 ss). Aussi a-t-il été jugé que ne constituaient pas des décisions sujettes à recours le changement de nom d'un bureau de poste (ATF 109 Ib 253) ou d'une rue (Tribunal administratif vaudois [TA] GE.2006.0173;

GE.1996.0120 publié in RDAF 1997 I 258), l'établissement des horaires CFF (JAAC 58.79; changement de pratique), la renonciation à construire un poste sanitaire régional (JAAC 42.93), la détermination des arrêts d'un bus scolaire (Conseil d'Etat vaudois, R6 730/87), l'autorisation donnée aux CFF de passer du transport par rail au transport par bus sur un parcours déterminé (JAAC 60.20), le changement des heures fixées pour le dédouanement auprès d'un bureau de douane (JAAC 53.38) ou encore le transfert du lieu d'organisation des examens pour l'obtention du permis pour motocyclistes (TA GE.2005.0043). Il a aussi été jugé que la suppression d'une année de formation complémentaire au sein d'un établissement constituait plutôt une mesure d'organisation – et non une décision –, sans que la question ait été tranchée définitivement (TA GE.2004.0074 du 19 novembre 2004 consid. 1). cc) Les autorités intimées font valoir que la décision prise par le Conseil d'Etat de relocaliser les examens de conduite n'est pas une décision administrative mais une mesure d'organisation. Elles se réfèrent en ce sens à l'arrêt GE.2005.0043 du 17 mai 2005, dans lequel l'ancien Tribunal administratif cantonal (TA, remplacé en 2008 par la CDAP) avait déclaré irrecevable le recours déposé par un moniteur de conduite contre la décision du SAN de centraliser à 8\*\*\*\*\* les examens pratiques de conduite pour motocyclistes; le tribunal avait ainsi considéré que le choix du SAN n'entraînait pas d'effets juridiques pour les tiers – qu'il s'agisse du moniteur de conduite recourant ou de candidats aux différents permis pour motocycles – et que l'on se trouvait ici en présence d'une décision d'organisation qui n'était pas sujette à recours. Comme exposé, le Tribunal fédéral a explicitement renoncé à se prononcer sur la question de savoir si l'acte du Conseil d'Etat du 6 mai 2015 était une décision attaquable (cf. TF 2C\_602/2015 consid. 3.4 in fine, cité ci-dessus in extenso). En l'occurrence, la question de la nature des actes attaqués peut demeurer indécise, dans la mesure où les recours formés par chacune des recourantes doivent de toute manière tous être rejetés pour les motifs développés aux considérants 3 à 6 ci-après. c) Les autorités intimées mettent en cause la qualité pour recourir tant de l'X. \_\_\_\_\_ que de Y. \_\_\_\_\_ SA, particulièrement sous l'angle du droit des marchés publics si celui-ci devait trouver à s'appliquer en l'espèce. aa) Aux termes de l'art. 75 let. a LPA-VD, a qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. S'agissant en outre de la légitimation active des associations, la jurisprudence prévoit que, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours de droit administratif (nommé alors recours corporatif ou égoïste) pour autant : a) qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, b) que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, c) que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel. En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4; 133 V 239 consid. 6.4; 121 II 46 consid. 2d/aa; 120 Ib 61 consid. 1a et les arrêts cités; Moor, op. cit., pp. 750 s.). Dans le domaine des marchés publics, la qualité pour recourir découle des règles générales de la procédure administrative. C'est ainsi le critère de l'intérêt digne de protection qui est retenu pour définir la légitimation à recourir des particuliers. Cet intérêt peut être aussi bien de fait que de droit. Il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par les normes dont la violation est invoquée par le recourant. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque par la décision attaquée et qu'il se trouve, avec l'objet du litige, dans une relation particulièrement étroite et digne d'être prise en

considération. Un intérêt digne de protection existe lorsque la décision occasionne au recourant un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre et que la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la procédure. L'intérêt doit être direct, c'est-à-dire se relier directement à l'objet du litige, et spécial, c'est-à-dire être distinct de l'intérêt de tout un chacun. L'exigence d'un intérêt digne de protection suppose encore que le recourant démontre l'existence d'un intérêt pratique au recours, c'est-à-dire qu'il doit tirer un avantage réel de la modification de la décision qu'il conteste (Etienne Poltier, *Droit des marchés publics*, Berne 2014, pp. 259 s. et les références citées; ATF 138 II 162 consid. 2.1.1 et 2.1.2 et les références jurisprudentielles citées; ATF 137 II 30 consid. 2.2.2; ATF 135 II 145 consid. 6.1). En matière de marchés publics, il y a lieu de distinguer les destinataires de la décision attaquée des tiers; dans la règle toutefois, le cercle des destinataires apparaît relativement large. Ainsi, l'appel d'offres constitue une décision collective, dont les destinataires sont l'ensemble des offreurs potentiels. La décision d'adjudication, par ailleurs, concerne tous les soumissionnaires encore en lice, soit un cercle déterminé de personnes; les candidats et soumissionnaires évincés ne sont dès lors pas considérés comme des tiers, mais comme des destinataires de la décision de sélection ou d'adjudication qui écarte leur candidature ou leur offre. De manière générale, ces destinataires ont qualité pour recourir contre les décisions qui les concernent. Ils bénéficient de la légitimation à recourir même lorsque le contrat est déjà conclu, car ils doivent pouvoir obtenir une constatation d'illicéité de la décision pour agir en dommages-intérêts. Ont en outre qualité pour recourir les concurrents qui n'ont pas pu participer à la passation du marché, faute de publication d'un appel d'offres, et qui peuvent dès lors contester une adjudication prononcée de gré à gré ou à l'issue d'une procédure sur invitation. Encore faut-il que le recourant apparaisse comme un fournisseur potentiel dans le marché en cause. Quant au tiers, il n'a qualité pour recourir que s'il a un intérêt personnel à ce que la décision soit annulée ou modifiée; il doit être atteint directement, soit se trouver dans une relation particulièrement étroite avec l'objet du litige, et pouvoir retirer un avantage pratique du recours. Enfin, les associations ne disposent pas d'une qualité pour agir spéciale, dans l'intérêt de la loi. Elles ne peuvent contester une décision que si les conditions posées par la jurisprudence pour le dépôt d'un recours corporatif sont remplies (Poltier, op. cit., pp. 261 ss et les références citées). bb) En l'occurrence, Y. \_\_\_\_\_ SA est une personne morale au sens de l'art. 52 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210). Elle a acquis la personnalité juridique dès son inscription au Registre du commerce (art. 52 al. 1 CC; art. 643 al. 1 et 2 du Code des obligations du 30 mars 1911 [CO; RS 220]). Elle expose en substance qu'elle dispose de plusieurs bureaux, salles de réception et de théorie ainsi que d'une cafétéria sur son site à 2\*\*\*\*\*, lequel comporte en outre plusieurs pistes et places de parc. Selon elle, ses installations sont propres à répondre aux besoins du SAN en matière d'examen de conduite, de sorte qu'elle devrait être considérée comme un fournisseur potentiel dans le cadre du marché en cause. Quant à l'X. \_\_\_\_\_, il s'agit d'une association de droit privé réunissant des moniteurs d'auto-école de tout le canton de Vaud, qui a pour but de réaliser une communauté d'idées et d'actions entre ses membres dans tout ce qui touche aux intérêts généraux de leur profession; pour atteindre ce but, elle a notamment pour tâches de défendre et sauvegarder les intérêts professionnels de ses membres et les représenter auprès des pouvoirs publics et des tiers, de lutter contre la concurrence déloyale des tiers ou des membres, ainsi que de veiller à ce que les pouvoirs publics et les organismes privés ne prennent pas des mesures contraires aux intérêts de l'association et de ses membres (art. 2 let. a, e et f des statuts). La recourante fait valoir qu'une majorité de ses

membres, actifs dans la région lausannoise, a un intérêt digne de protection à ce que la décision de relocalisation des examens pratiques de conduite sur le site du Z. \_\_\_\_\_ soit annulée ou modifiée. Ceux-ci seraient en effet pénalisés au détriment d'un concurrent direct, le Z. \_\_\_\_\_, à plusieurs égards; ainsi, l'éloignement du centre du Z. \_\_\_\_\_, lieu de l'examen de conduite, avantagerait très clairement le Z. \_\_\_\_\_ et les moniteurs agréés par ce dernier, au détriment des membres de la recourante, dans la mesure où les élèves conducteurs préféreraient se rendre directement sur leur lieu d'examen pour s'entraîner et privilégieraient les moniteurs agréés qui ont accès au centre du Z. \_\_\_\_\_; par ailleurs, le choix du site du Z. \_\_\_\_\_ créerait une apparence d'officialité en faveur de celui-ci, qui lui serait directement profitable au détriment des autres acteurs économiques du marché, en particulier s'agissant de l'offre de cours de conduite "deux phases", également proposés par les auto-écoles membres de l'X. \_\_\_\_\_; la visibilité accrue dont bénéficierait le Z. \_\_\_\_\_ lui permettrait en outre d'augmenter son offre de cours spécialisés et de renforcer ainsi sa position économique; enfin, les bénéfices issus de l'exploitation du restaurant sur son site contribueraient aussi à un renforcement de la position économique du Z. \_\_\_\_\_. Au vu de ce qui précède, la qualité pour recourir des intéressés ne saurait à tout le moins pas être exclue d'emblée. Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher ce point de manière définitive, dans la mesure où, comme indiqué plus haut, les recours doivent de toute manière être rejetés. d) Pour la même raison, les questions ayant trait aux conditions formelles de recevabilité des recours, notamment à l'observation du délai de recours et à la détermination du *dies a quo*, peuvent également rester indécises. En particulier, dans la mesure où une violation des règles sur les marchés publics est invoquée, on peut se demander si les recours respectent les délais prévus. L'art. 10 de la loi vaudoise du 24 juin 1996 sur les marchés publics (LMP-VD; RSV 726.01) n'accorde un délai de recours que de dix jours. Le transfert des examens à 4\*\*\*\*\* avait été rendu public au plus tard par le communiqué de presse précité du 9 juin 2015 (cf. supra let. D/e), donc un mois avant le dépôt du premier recours par Y. \_\_\_\_\_ SA. Ce communiqué ne contenait toutefois pas d'indications des voies de droit. Y. \_\_\_\_\_ SA n'a pas non plus reçu de telles indications d'une autre manière.

## **E. 2**

A titre de mesures d'instruction, la recourante Y. \_\_\_\_\_ SA a requis la mise en œuvre d'une inspection locale sur le site de son centre à 2\*\*\*\*\*, ainsi que sur le site du centre du Z. \_\_\_\_\_ à 4\*\*\*\*\*. La recourante X. \_\_\_\_\_ a déclaré se joindre à la requête tendant à l'inspection locale dudit site du Z. \_\_\_\_\_. a) Garantie constitutionnelle de nature formelle ancrée aux art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst-VD; RSV 101.01), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 504; 126 I 15; 124 I 49 et les réf. cit.). Cela suppose que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2; 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; 122 V 157 consid. 1d; 119 Ib 492 consid. 5b/bb). b) En l'occurrence, le tribunal

considère, sur la base d'une appréciation anticipée des preuves, qu'il n'y a pas lieu de donner suite aux réquisitions des recourantes, les éléments résultant des pièces produites au dossier – notamment la série de photographies prises sur le site du centre du Z.\_\_\_\_\_ à 4\*\*\*\*\* produite par la recourante Y.\_\_\_\_\_ SA le 11 novembre 2015 – permettant de trancher la cause en l'état. Vu ce qui précède et aussi ce qui suit, une inspection locale ne s'avère pas nécessaire.

### E. 3

La recourante X.\_\_\_\_\_ se plaint d'un déni de justice formel à son égard, au motif que le SAN ne lui a notifié aucune décision ni n'en a publié; selon elle, il n'a fait que lui indiquer l'existence d'une telle décision, sans davantage de précision. a) aa) Selon la jurisprudence, commet un déni de justice formel l'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un recours ou un grief qui lui est soumis, alors qu'elle devrait le faire (ATF 128 II 139 consid. 2a; 127 I 31 consid. 2a/bb; 125 I 166 consid. 3a). Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst.). Ce principe, dit de célérité (Beschleunigungsgebot), figure également à l'art. 6 ch. 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) s'agissant du déroulement des procédures de type judiciaire, où il a une portée équivalente (ATF 119 Ib 311 consid. 5). Il y a par conséquent retard injustifié assimilable à un déni de justice formel contraire 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. Pour que le déni de justice soit réalisé, il faut naturellement que l'autorité soit compétente et obligée de statuer (CDAP AC.2012.0192 du 21 novembre 2013 consid. 2c/aa; AC.2011.0223 du 15 novembre 2011 consid. 1b; GE.2010.0004 du 9 avril 2010 consid. 1b et réf.). bb) Sous réserve des compétences du Grand Conseil, le Conseil d'Etat dirige la politique cantonale; il coordonne l'activité de ses membres et celle des départements (art. 20 al. 1 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970 [LOCE; RSV 172.115]). Les départements règlent les affaires qui leur ressortissent en vertu de la loi et celles que le Conseil d'Etat les a chargés de liquider (art. 66 LOCE). Le Département du territoire et de l'environnement est compétent notamment en matière de circulation et navigation (art. 5 du règlement sur les départements de l'administration du 2 juillet 2012 [RdÉA; RSV 172.215.1]). Il comprend entre autres le Service des automobiles et de la navigation (art. 1 al. 1 de l'arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration du 2 juillet 2012 [AdésA; RSV 172.215.1.1]). Selon l'art. 3 de la loi vaudoise sur la circulation routière du 25 novembre 1974 (LVCR; RSV 741.01), le département en charge de la circulation routière prend les décisions et les mesures en matière de circulation routière qui ne sont pas attribuées à une autre autorité par la LVCR ou ses dispositions d'exécution. L'art. 3a LVCR précise que le service en charge des automobiles est l'autorité cantonale chargée de l'exécution des prescriptions fédérales en matière d'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (al. 1); à ce titre, il est compétent notamment pour délivrer, refuser et retirer des permis de conduire et d'élèves conducteurs ainsi que des autorisations de transporter des personnes à titre professionnel (al. 2 ch. 1). Au regard des dispositions précitées, la compétence de décider de la délocalisation des examens de conduite effectués sur le site de Lausanne appartenait bien au Conseil d'Etat, qui pouvait autoriser le SAN à prendre les mesures de mise en œuvre nécessaires. Dès lors que le Conseil d'Etat a formellement rendu une décision en ce sens le 6 mai 2015, le grief du déni de justice formel s'avère sans fondement. b) La recourante

invoque également une violation de son droit d'être entendue, en ce sens que la décision litigieuse ne lui a pas été notifiée formellement et qu'elle n'est pas motivée. aa) Le droit d'être entendu garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst-VD inclut pour l'intéressé le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (ATF 137 II 266 consid. 3.2; 137 IV 33 consid. 9.2; 136 I 265 consid. 3.2 et les arrêts cités; cf. aussi art. 33 al. 1 LPA-VD). Il confère en outre à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'un jugement ou une décision défavorable à sa cause soit motivé. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépend de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée (ATF 112 Ia 107 consid. 2b). Le caractère formel du droit d'être entendu a pour conséquence que sa violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, quel que soit son sort au fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2; 136 V 117 consid. 4.2.2.2; 135 I 279 consid. 2.6.1 et les arrêts cités). Cela étant, la jurisprudence admet qu'une violation du droit d'être entendu puisse être considérée comme réparée lorsque l'administré jouit de la possibilité de s'exprimer librement devant une autorité de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité précédente et pouvant ainsi contrôler librement l'état de fait et les considérations juridiques de la décision attaquée (cf. art. 98 LPA-VD; CDAP GE.2011.0136 du 27 novembre 2012). La réparation de la violation du droit d'être entendu doit cependant rester l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Si par contre l'atteinte est importante, il n'est pas possible de remédier à la violation (ATF 126 I 68 consid. 2; 126 V 130 consid. 2b; 124 V 180 consid. 4b et les arrêts cités). bb) En l'espèce, la décision attaquée ne vise pas personnellement la recourante mais présente un caractère général, opposable à tous les administrés. Cela étant, avant que l'autorité ne se prononce sur la délocalisation des examens pratiques de conduite, la recourante X. \_\_\_\_\_ a été informée directement et régulièrement de l'évolution du projet en cause, en particulier lors de plusieurs séances réunissant le SAN et les associations de moniteurs d'auto-école, et elle a eu la possibilité de proposer des sites susceptibles d'accueillir les examens concernés ainsi que d'exprimer son avis sur l'éventualité que ces examens soient délocalisés sur le site du centre du Z. \_\_\_\_\_. En outre, une fois prise, la décision de l'autorité a fait l'objet d'une annonce publique par communiqué de presse officiel, qui en exposait notamment les motifs, de sorte qu'il était possible de comprendre les raisons qui avaient présidé à son adoption. Dans ces circonstances, on peine à voir en quoi le droit d'être entendu garanti à la recourante aurait concrètement été lésé. Au surplus, il y a lieu de relever que la recourante a largement bénéficié – et fait usage – de la possibilité d'exposer ses arguments et de se déterminer durant la présente procédure de recours. Le moyen soulevé par l'intéressée doit dès lors être rejeté.

#### **E. 4**

de l'appendice I de l'Accord sur les marchés publics conclu à Marrakech le 15 avril 1994 (AMP ou GPA [cette dernière étant l'abréviation utilisée dans la LMP depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015; cf. RO 2015 773]; RS 0.632.231.422), auquel la Suisse est partie, ainsi que sur la note 3 relative à l'annexe 6 de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics conclu le 21 juin 1999 (ci-après : Accord bilatéral; RS 0.172.052.68), lesquelles précisent chacune que ces Accords ne s'appliquent pas " aux marchés de services qui ont pour objet l'acquisition ou la

location, quelles qu'en soient les modalités financières, de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles ou qui concernent des droits sur ces biens ". Au niveau du droit interne, l'A-IMP précise expressément à son art. 1 al. 2 qu'il vise à harmoniser les règles de passation des marchés conformément à des principes définis en commun, ainsi qu'à transposer les obligations découlant de l'AMP et de l'Accord bilatéral. Quant à la LMP-VD, selon son art. 1 al. 3, elle vise à l'harmonisation des règles à l'intérieur du canton et à leur cohérence avec celles de la Confédération, des accords internationaux et intercantonaux, en vue de créer un marché cantonal homogène pour les marchés publics. Au niveau fédéral, la LMP contient à son art. 5 des définitions des termes de marché de fournitures, marché de construction et marché de services; concernant ce dernier terme, l'art. 5 al. 1 let. b LMP renvoie explicitement à l'annexe 4 de l'appendice I de l'Accord précité de Marrakech (AMP / GPA) qui contient à sa note 3 ledit privilège immobilier. La recourante Y. \_\_\_\_\_ SA relève que l'art. 5bis A-IMP, de même que l'art. 3a LMP-VD, font une distinction entre les marchés publics soumis aux traités internationaux et les marchés publics qui n'y sont pas soumis, et instituent des corps de règles propres pour chacune de ces catégories. Elle soutient dès lors que le "privilège immobilier" ne trouverait pas à s'appliquer s'agissant des marchés publics non soumis à la réglementation des marchés publics internationaux. A tort toutefois. En effet, l'art. 6 al. 2 A-IMP précise que tous les marchés des adjudicateurs publics sont assujettis aux règles de l'accord intercantonal. Or, si cette disposition joue un rôle important s'agissant des marchés publics de services – dès lors que seuls les services visés par les listes correspondant aux engagements de la Suisse entrent en ligne de compte pour les marchés publics soumis aux traités internationaux, alors que tous les marchés de services sont concernés par les marchés publics non soumis aux traités internationaux –, il n'en va pas de même pour les marchés de fournitures et de construction, dont les notions usuelles sont transposables sans réserve dans le cadre des marchés publics non soumis aux traités internationaux, de sorte que les transactions immobilières n'en font pas non plus partie (Poltier, op. cit., p. 152, n. 246 et n. b. p. 227). En outre, rien dans l'exposé des motifs relatif à l'adhésion du canton de Vaud à l'accord intercantonal du 15 mars 2001 modifiant l'A-IMP ni dans les débats subséquents du Grand Conseil (cf. Bulletin du Grand Conseil [BGC], 27 janvier 2004, pp. 7071 ss, et 10 février 2004, pp. 7426 ss) ne permet de considérer que le législateur cantonal aurait entendu exclure le "privilège immobilier" du cadre des marchés publics non soumis aux traités internationaux. Au demeurant, on peine à voir quel motif justifierait d'appliquer le "privilège immobilier" aux marchés publics soumis aux traités internationaux et pas aux marchés publics non soumis aux traités internationaux. A cet égard, la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI; RS 943.02) citée par la recourante ne lui est d'aucun secours. cc) L'exemption au titre du "privilège immobilier" doit toutefois être appliquée avec précaution en présence de "marchés combinés", qui englobent à la fois des fournitures et des travaux. Il faut ainsi réserver les hypothèses dans lesquelles le pouvoir adjudicateur lie des prestations soumises au droit des marchés publics à des prestations non soumises, pour former un marché unique. Ce type de situation est fréquent dans le cas où le fournisseur transfère à l'adjudicateur un immeuble ou un droit sur un immeuble et simultanément réalise pour lui des travaux sur cet immeuble. La jurisprudence raisonne alors en deux temps : elle vérifie d'abord que le pouvoir adjudicateur est confronté à la nécessité de joindre les deux prestations dans un seul et même marché; ce n'est qu'en cas de réponse positive qu'il y a lieu de vérifier quelle est la prestation prépondérante, afin de qualifier l'opération dans son ensemble et de la soumettre cas échéant au droit des marchés publics, si l'aspect principal de celle-ci est assujéti à ce

droit (ATF 135 II 49; Poltier, op. cit., p. 136, n. 215; Beyeler, op. cit., pp. 579 ss [en particulier 587 ss]). En outre, comme le relève Jäger (op. cit., pp. 12 et 14 s., et les références citées), l'exemption au titre du "privilège immobilier" trouve ses limites dans l'interdiction de contourner le droit : on ne saurait chercher, en configurant la structure d'une relation d'affaires de telle sorte à passer par une transaction immobilière, à ne pas être soumis aux règles applicables aux marchés publics. c) aa) En l'espèce, comme le retient le Tribunal fédéral dans l'arrêt rendu le 14 juillet 2015 (2C\_602/2015), les examens de conduite relèvent de la puissance publique en tant qu'ils concernent la délivrance d'une autorisation de conduire un véhicule à moteur (consid. 3.4). Pour assurer l'accomplissement de cette tâche publique, le SAN a défini ses besoins. Sans établir de cahier des charges, il a communiqué aux associations de moniteurs d'auto-école partenaires, dont l'X. \_\_\_\_\_, qu'il était à la recherche d'un site dans la région lausannoise pour accueillir le départ des examens pratiques de conduite pour une durée de 4 à 5 ans, en tenant compte de critères tels que le trafic, la signalisation, les travaux et les infrastructures; l'endroit devrait comprendre des locaux pour les experts de conduite, en évitant des lieux de rencontre dans des "portacabines" ou des restaurants; idéalement, il devrait être équipé du wifi et pouvoir accueillir tous les types d'examens (voiture, camion, autocar). Dans le cadre de la présente procédure de recours, le chef de service du SAN a précisé les besoins techniques pour l'accueil des examens en cause : environ 80 à 100 m<sup>2</sup> de surfaces administratives équipées (bureaux) et de surface d'accueil pour les candidats aux examens; des sanitaires pour hommes et femmes; des places de parc (environ 15 pour le personnel et 10 pour les candidats aux examens); si possible 1 à 2 places de parc pour les examens des véhicules lourds (C et D) et une surface pour effectuer les manœuvres lors des examens; des locaux équipés de wifi public; une cafétéria ou un restaurant public, accessible aux moniteurs; un endroit depuis lequel il est possible d'effectuer des examens de conduite pour toutes les catégories en respectant les directives 7 de l'association des services des automobiles (asa). bb) Conclu pour une durée initiale de 3 ans et ensuite renouvelable tacitement d'année en année, le contrat passé le 18 mai 2015 avec le Z. \_\_\_\_\_ prévoit la location d'une piste de moto/place de manœuvre d'une surface de 3'500 m<sup>2</sup>, de locaux administratifs d'une superficie totale de 95.36 m<sup>2</sup> comprenant entrée, bureaux, salle, toilettes hommes et femmes (toilette handicapés), ainsi que de 25 places de parc et d'un espace pour un poids lourd. Le nettoyage des locaux est assuré par le Z. \_\_\_\_\_, qui assume également les frais d'exploitation et autres charges, à l'exception des installations téléphoniques et informatiques et des frais y relatifs. Le contrat prévoit en outre la mise en place d'entente entre les parties d'un plan annuel d'utilisation des infrastructures, la prise de toutes mesures de sécurité d'entente entre les parties afin d'éviter tout accident, la réalisation et la pose par le Z. \_\_\_\_\_ de panneaux, selon la signalétique de son centre, afin de signaler de manière claire et précise les activités du SAN (auquel incombe une éventuelle autre signalétique spécifique qu'il viendrait à souhaiter, la ligne graphique en étant soumise à l'approbation du Z. \_\_\_\_\_), l'engagement du Z. \_\_\_\_\_ de rendre les pistes disponibles en cas d'enneigement hivernal ou de tombée des feuilles en automne, ainsi que la possibilité offerte aux collaborateurs du SAN d'accéder au restaurant d'entreprise du Z. \_\_\_\_\_ en bénéficiant de conditions équivalentes à celles offertes aux employés du Z. \_\_\_\_\_. Ce contrat paraît dans l'ensemble correspondre aux besoins exprimés par le SAN. Il porte sur la mise à disposition de biens immobiliers (locaux administratifs avec toilettes, surfaces de manœuvre et places de parc) ainsi que sur la réalisation d'autres prestations concernant des services (nettoyage des locaux loués, entretien des pistes, prise de mesures de sécurité, mise

en place de signalétique et accès au restaurant d'entreprise). Le contrat considéré ne relève pas d'un marché de construction, en l'absence de réalisation d'un ouvrage immobilier, le SAN utilisant des locaux et infrastructures déjà existants. Il n'est en outre pas établi que des travaux d'aménagement ou de modification importants auraient eu lieu pour mettre à la disposition du SAN les biens immobiliers concernés. A cet égard, le projet de construction concernant le café-restaurant d'entreprise du centre du Z. \_\_\_\_\_ mis à l'enquête publique en juin et juillet 2015 ne paraît pas motivé par le contrat passé entre le SAN et le Z. \_\_\_\_\_, mais relever d'une stratégie générale de développement du site du Z. \_\_\_\_\_. L'accord conclu entre le SAN et le Z. \_\_\_\_\_ présente les caractéristiques d'un contrat de bail immobilier au sens des art. 253 ss CO. La prestation principale en est ainsi constituée par la cession de l'usage des biens immobiliers énumérés moyennant le versement d'un loyer. Quant aux autres prestations qui figurent dans l'accord, on ne saurait suivre les recourantes lorsqu'elles soutiennent qu'elles vont bien au-delà de la nature d'une location immobilière. En effet, le nettoyage des locaux et l'entretien des pistes spécifiquement en automne et en hiver tendent au maintien de la chose louée dans un état permettant l'usage convenu, comme l'art. 256 al. 1 CO en fait l'obligation au bailleur. La mise en place d'un plan annuel d'utilisation des infrastructures ainsi que la prise de toute mesure de sécurité afin d'éviter tout accident ne sont pas des prestations offertes au SAN à proprement parler mais relèvent d'un règlement des modalités d'usage de la chose louée d'entente entre les parties. La mise en place d'une signalétique pour identifier les activités du SAN est également une mesure d'organisation favorisant l'usage de la chose louée. Enfin, l'accès des collaborateurs du SAN au restaurant d'entreprise du Z. \_\_\_\_\_ à des conditions équivalentes au personnel de ce dernier est une simple faculté conférée aux intéressés, lesquels sont libres d'aller manger où ils le souhaitent; à cet égard, elle ne se distingue pas du cas fréquent dans le domaine du bail de la mise à disposition du locataire d'un équipement commun par le bailleur. Pour le reste, le contrat en cause ne comporte pas d'élément insolite. Il est d'ailleurs très semblable au précédent contrat passé entre les mêmes parties le 9 décembre 2005 ayant pour objet la location d'une piste et de locaux en relation avec l'organisation des examens pratiques pour l'obtention du permis de conduire pour motocycle. Cela étant, il ne se justifie pas de dissocier les différentes prestations décrites ci-dessus du contrat de bail immobilier en cause. Celles-ci sont accessoires à la prestation principale constituée par la cession de l'usage des biens immobiliers. La prestation prépondérante du marché considéré porte donc sur une transaction immobilière, laquelle n'est pas régie par le droit des marchés publics, en application du privilège immobilier. Cette exception est inhérente au système, les transactions immobilières n'admettant par nature pas de concurrence (Jäger, op. cit., p. 14). Le privilège immobilier s'applique donc par principe, dès lors qu'il n'y a pas de contournement de la loi dans le cas présent. En effet, selon la doctrine, il n'y a pas de contournement du droit des marchés publics lorsque le bailleur apporte encore au bâtiment, en faveur de la collectivité publique acquéreuse, des adaptations qui restent dans le cadre des habitudes commerciales et se révèlent globalement d'importance mineure (Jäger, op. cit., p. 18 et les références citées); les aménagements de signalétique effectués par le Z. \_\_\_\_\_ peuvent y être assimilés en l'occurrence. Par ailleurs, l'accord passé entre le SAN et le Z. \_\_\_\_\_ n'a pas pour effet de transférer à la collectivité publique des risques financiers liés aux locaux et infrastructures concernés. Sa durée est limitée à 3 ans, renouvelable d'année en année ensuite. Tel qu'il est conçu, il suffit pour assurer l'accomplissement de la tâche publique en cause, et rien n'autorise à penser qu'il pourrait n'être que le prélude à une extension ultérieure. cc) Contrairement à ce que

soutiennent les recourantes, la relation entre le SAN et le Z.\_\_\_\_\_ ne saurait pas non plus être qualifiée de "partenariat public-privé" (PPP). Ce vocable désigne toutes sortes de situations dans lesquelles on retrouve toujours les éléments caractéristiques suivants : une collaboration entre le secteur public et le secteur privé en vue de la réalisation d'une tâche publique. En fonction de la forme juridique, on distingue deux grands modèles : les PPP contractuels, forme la plus répandue qui repose sur un ensemble de contrats passés entre les divers intervenants du projet considéré, et les PPP institutionnels, lorsque les partenaires publics et privés décident de constituer une "société de projet" avec personnalité morale pleine et entière (Jean-Baptiste Zufferey, Les "PPP" en droit suisse : aspects contractuels et institutionnels, in : Zufferey/Stöckli, Marchés publics 2012, Zurich 2012, pp. 429 ss; idem, Le droit des "PPP" : état des lieux, in : Zufferey/Stöckli, Marchés publics 2010, Zurich 2010, pp. 247 ss; Zufferey/Le Fort, L'assujettissement des PPP au droit des marchés publics, in DC n° 2/2006, pp. 99 ss; Poltier, op. cit., pp. 119 ss; Jäger, op. cit., p. 19). En l'espèce, l'Etat, représenté par le SAN, et le Z.\_\_\_\_\_ n'ont pas créé une nouvelle personne morale. Ils se sont liés par un contrat, par lequel, comme exposé plus haut, le Z.\_\_\_\_\_ ne fournit que des prestations relevant assez classiquement du bail. Cet acteur privé n'a pas financé la construction de nouvelles infrastructures mais met à la disposition du SAN ses propres locaux et équipements déjà existants, dont il assume l'entretien et assure la possibilité d'utilisation, en échange du versement d'une contrepartie financière. Il s'agit de gérer une situation transitoire limitée à quelques années, jusqu'à ce que le SAN puisse intégrer ses futurs locaux et infrastructures. En outre, le Z.\_\_\_\_\_ ne participe pas à l'accomplissement de la tâche publique concernée, en ce sens qu'il ne lui revient aucune compétence décisionnelle ou fonctionnelle dans l'organisation même et le déroulement des examens pratiques de conduite; ce n'est qu'en sa qualité de propriétaire des lieux et de bailleur qu'il intervient, dans les limites des droits et obligations découlant de ces statuts. A cet égard, il y a lieu de relever que la mention du SAN est clairement distinguée des services propres du Z.\_\_\_\_\_ sur les panneaux de signalisation présents sur le site (cf. photographies produites sous pièces n os 27 à 38 du bordereau du 11 novembre 2015 de la recourante Y.\_\_\_\_\_ SA), et on ne saurait suivre la recourante X.\_\_\_\_\_ lorsqu'elle soutient que cette signalétique donne l'impression que le SAN et le Z.\_\_\_\_\_ forment une seule et même entité permettant l'obtention du permis de conduire. Ainsi restreinte, cette situation n'est dès lors pas assimilable à un PPP. d) Cela étant, c'est sans violer le droit des marchés publics que les autorités intimées n'ont pas organisé de procédure prévue par cette réglementation. Les griefs soulevés par les recourantes à cet égard doivent par conséquent être rejetés.

## **E. 5**

La recourante X.\_\_\_\_\_ fait également valoir une atteinte à sa liberté économique. a) aa) La liberté économique est garantie (art. 27 al. 1 Cst. et 26 al. 1 Cst-VD). Pouvant être invoquée aussi bien par les personnes physiques que par les personnes morales, elle protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 138 I 378 consid. 6.1; 137 I 167 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 4.2; 128 I 19 consid. 4c/aa). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. et 26 al. 2 Cst-VD). Aux termes de l'art. 94 al. 1 Cst., la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique. De manière générale, l'Etat reconnaît que l'économie relève principalement de la société civile et qu'il doit lui-même respecter les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence

(Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3 e éd. Berne 2013, n° 914, pp. 426 s.). Comme tout droit fondamental, la liberté économique peut être restreinte aux conditions posées à l'art. 36 Cst.; la restriction doit être fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et proportionnée au but visé (al. 3). Pour répondre à cette dernière exigence, une restriction à un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne en cause et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 137 I 167 consid. 3.6). bb) La garantie de la liberté contractuelle, consacrée explicitement aux art. 1 et 19 CO, fait partie intégrante de la liberté économique (ATF 137 I 167 consid. 5.2; 131 I 333 consid. 4), de même que le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. Selon ce principe, les mesures qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence, sont interdites (ATF 136 I 1 consid. 5.5.1; 131 II 271 consid. 9.2.2). On entend par "concurrents directs", les membres de la même branche économique, qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. A cet égard, l'art. 27 Cst. offre une protection plus étendue que celle de l'art. 8 Cst. (ATF 130 I 26 consid. 6.3.3.1; 129 I 113 consid. 5.1 et la jurisprudence citée; TF 2C\_763/2009 du 28 avril 2010 consid. 6.1). L'égalité entre concurrents n'est toutefois pas absolue et autorise un traitement différent, à condition que celui-ci repose sur une base légale, qu'il réponde à des critères objectifs, soit proportionné et résulte du système lui-même (ATF 125 I 431 consid. 4b/aa; consid. 3.2 non publié de l'ATF 138 II 191). Sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 131 I 223 consid. 4.2 et les références citées). Les mesures restreignant l'activité économique peuvent viser à protéger l'ordre, la santé, la moralité et la sécurité publics, ainsi que la bonne foi en affaires (ATF 131 I 223 consid. 4.2; 125 I 322 consid. 3a, 335 consid. 2a et les arrêts cités). Sont en revanche 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 131 I 223 consid. 4.2; 130 I 26 consid. 6.3.3.1; 125 I 209 consid. 10a, 322 consid. 3a et les arrêts cités; cf. au surplus, Vallender/Hettich/Lehne, *Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung*, 4 e éd. Berne 2006, § 5 nn. 103 et ss). b) Association de moniteurs d'auto-école dont les tâches fixées par ses statuts sont notamment de défendre et sauvegarder les intérêts professionnels de ses membres, lutter contre la concurrence déloyale des tiers et veiller à ce que les pouvoirs publics et les organismes privés ne prennent pas des mesures contraires aux intérêts de l'association et de ses membres, la recourante X. \_\_\_\_\_ a qualité pour invoquer le grief tiré de la violation de la liberté économique. aa) La recourante soutient que le site de 4\*\*\*\*\* est trop éloigné de Lausanne pour que les moniteurs de la région lausannoise puissent y emmener leurs élèves et y effectuer un parcours d'enseignement utile, en 45 à 50 minutes que dure usuellement un cours d'auto-école. Elle s'en prend ainsi au choix de l'emplacement retenu plutôt que d'un autre dans la région, en faisant valoir qu'il entrave indûment l'activité économique de ses membres. La décision litigieuse a été prise par une autorité compétente dans le cadre de ses attributions (cf. consid. 3a/bb supra). Si les membres de la recourante n'ont pas de droit à ce que le lieu de départ des examens pratiques de conduite se situe à un endroit particulier, ils peuvent en revanche prétendre à ce que le choix des autorités n'ait pas pour conséquence de les restreindre de manière disproportionnée et sans motif légitime dans

l'exercice de leur activité économique. En l'occurrence, la nécessité de délocaliser les examens de conduite effectués sur le site de la Blécherette, en raison notamment de travaux de construction à venir, n'est pas contestée. Le lieu retenu pour accueillir les examens, soit le centre du Z. \_\_\_\_\_, se situe encore dans la région lausannoise, à une vingtaine de kilomètres de Lausanne. Il est aisé d'accès par la route, notamment par l'autoroute A1, dont une sortie mène à 4\*\*\*\*\*. Le site est équipé de locaux, places de parc et surfaces de manœuvre pour véhicules; il présente en outre une qualité d'accueil satisfaisante pour le personnel du SAN, les élèves et les moniteurs de conduite. Au demeurant, les examens pratiques pour l'obtention du permis de conduire pour motocycle s'y déroulent déjà depuis une dizaine d'années environ. Concrètement, les conséquences de l'éloignement – relatif – de ce nouveau site par rapport au précédent apparaissent limitées pour les membres de la recourante, dans la mesure où les cours de conduite qu'ils effectuent avec leurs élèves se déroulent notoirement dans toute la région lausannoise et à Lausanne même, sans qu'il y ait de nécessité d'accéder au lieu de départ même de l'examen en dehors du jour de l'examen de conduite; le choix de ce nouvel emplacement n'a donc pas pour effet de modifier significativement à leur détriment l'organisation générale de leurs cours et, partant, l'exercice de leur activité. A cet égard, on peut encore relever que la recourante avait elle-même suggéré au SAN le 8 septembre 2014, comme lieu pour accueillir les examens pratiques de conduite, le site de Venoge Parc aux anciennes Câbleries de 8\*\*\*\*\*, lequel se trouve dans le même secteur que le centre du Z. \_\_\_\_\_ litigieux, à 4 kilomètres de distance environ de ce dernier. Cela étant, les implications découlant de l'emplacement du nouveau site pour les membres de la recourante apparaissent raisonnablement acceptables, d'autant plus qu'il s'agit d'une situation limitée à quelques années, jusqu'à ce que le SAN puisse intégrer ses futurs locaux et infrastructures. bb) La recourante soutient encore que la relocalisation des examens de conduite sur le site du centre du Z. \_\_\_\_\_ a pour effet de favoriser ce dernier au détriment des autres acteurs économiques, dont ses membres actifs dans le domaine de l'auto-école. Elle allègue ainsi que les moniteurs d'auto-école attirés du Z. \_\_\_\_\_ se verront privilégiés par rapport aux autres moniteurs dans la mesure où les élèves conducteurs préféreront se rendre directement sur leur lieu d'examen pour s'entraîner et choisiront donc leurs moniteurs en conséquence; elle expose par ailleurs que le passage de plusieurs milliers de candidats au permis de conduire par le centre du Z. \_\_\_\_\_ entraînera une publicité considérable pour l'offre de cours spécialisés et les prestations du Z. \_\_\_\_\_. Partant, la recourante se plaint d'une mesure causant une distorsion illicite de la concurrence. A cet égard, la protection offerte par l'art. 27 Cst. ne concerne que les concurrents directs. En l'occurrence, les cours d'auto-école donnés par les moniteurs membres de la recourante, par rapport auxquels une distorsion de la concurrence pourrait entrer en ligne de compte, correspondent à la première phase d'apprentissage de la conduite et s'adressent à des élèves titulaires du permis d'élève conducteur délivré après la réussite de l'examen théorique. Or, il ressort du site internet du Z. \_\_\_\_\_ (www.Z.\_\_\_\_\_.ch) que l'offre actuelle de cours proposée par la section vaudoise du Z. \_\_\_\_\_ dans son centre de 4\*\*\*\*\* comprend, d'une part, des cours de conduite correspondant à la seconde partie de la formation "deux phases", destinés à des conducteurs ayant réussi l'examen pratique de conduite et détenteurs d'un permis de conduire provisoire, et, d'autre part, des cours de "préparation à l'auto-école", donnés notamment sous forme de stage spécial d'une semaine, destinés à des élèves non encore titulaires du permis d'élève conducteur (l'offre spéciale "L-Box Z. \_\_\_\_\_" proposée encore au mois de septembre 2015 pour des leçons de conduite d'auto-école [cf. pièces 9, 101 et 102 produites par la recourante X. \_\_\_\_\_ le

8 juillet et le 22 septembre 2015, représentant des extraits du site internet du Z.\_\_\_\_\_] ne faisant plus partie des prestations actuelles). Dès lors que les moniteurs membres de la recourante et le centre du Z.\_\_\_\_\_ ne s'adressent pas avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins, il n'existe pas de concurrence directe entre ces acteurs dans ce domaine permettant de se prévaloir de la protection de l'art. 27 Cst. La question pourrait toutefois se poser à nouveau dans l'hypothèse où la section vaudoise du Z.\_\_\_\_\_ venait à proposer à l'avenir dans son offre de formation des cours de conduite correspondant à la phase initiale de la formation "deux phases", alors que les examens pratiques de conduite seraient encore localisés sur le site de son centre de 4\*\*\*\*\*. Une telle éventualité pourrait constituer un fait nouveau de nature à justifier une demande de reconsidération. A cet égard, les déclarations du directeur de la section vaudoise du Z.\_\_\_\_\_ dans le numéro de septembre 2015 du journal édité par le Z.\_\_\_\_\_, selon lesquelles "il devrait peut-être réfléchir à proposer de la formation de base, dite auto-école, pour compléter et parfaire l'offre de cours", ne constituent pas à ce stade l'annonce d'une telle évolution. Pour le reste, s'agissant des autres cours offerts par le Z.\_\_\_\_\_, la recourante n'établit pas qu'une partie significative de ses membres proposerait des prestations identiques visant le même public. Au demeurant, il convient de relativiser la portée de la visibilité accrue offerte au Z.\_\_\_\_\_ par la localisation d'un lieu de départ des examens pratiques de conduite sur le site de son centre de 4\*\*\*\*\*. En effet, il existe parallèlement trois autres sites accueillant ces examens dans le canton, à 7\*\*\*\*\*, 6\*\*\*\*\* et 5\*\*\*\*\*, de sorte que seule une partie des élèves conducteurs vaudois est concernée. De plus, la durée de la mesure litigieuse est limitée. Par ailleurs, les recourantes n'ont pas démontré ni même prétendu que le SAN autorisait de la publicité du Z.\_\_\_\_\_ ou de personnes qui lui sont affiliées dans les locaux loués par le SAN tout en refusant de la publicité de concurrents pour des prestations comparables. cc) Cela étant, les griefs soulevés en rapport avec la liberté économique doivent être rejetés.

## **E. 6**

La recourante X.\_\_\_\_\_ invoque enfin une violation du principe de la bonne foi de la part des autorités intimées. a) Le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Ce principe découle des art. 5 al. 3 et 9 Cst. et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1; 129 I 161 consid. 4.1; 128 II 112 consid. 10b/aa; 126 II 377 consid. 3a et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences, et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à une application correcte du droit objectif ne soit pas prépondérant par rapport à la protection de la confiance (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1; 129 I 161 consid. 4.1; 122 II 113 consid. 3b/cc et les références citées). Ce principe est l'émanation d'un principe plus général, celui de la confiance, lequel suppose que les rapports juridiques se fondent et s'organisent sur une base de loyauté et sur le respect de la parole donnée

(Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n. 1167, p. 545). Le principe de la loyauté impose aux organes de l'Etat ainsi qu'aux particuliers d'agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). b) En l'espèce, la recourante reproche en substance aux autorités intimées d'avoir adopté des positions successives contraires, publiquement exprimées, ainsi que d'avoir fait preuve d'une attitude contradictoire dans le cadre de la présente procédure de recours. Les critiques qu'elle émet dans ses déterminations du 22 septembre 2015 (pp. 18 à 20) sont toutefois pour la plupart très générales et inconsistantes et ne concernent pas des assurances que les intéressées lui auraient données. Ainsi, la recourante croit pouvoir mettre en doute le caractère provisoire de la délocalisation des examens pratiques de conduite, arguant que le terrain destiné à accueillir le nouveau site du SAN n'avait même pas encore été acquis; or, cette affirmation se voit démentie par l'information publiée récemment dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 26 janvier 2016 (p. 31) selon laquelle " le Conseil d'Etat [avait] demand [é] au Grand Conseil de lui accorder un crédit d'investissement de 5.35 millions de francs pour acquérir une parcelle de 28'000 m<sup>2</sup> à Romanel-sur-Lausanne [...] destiné [e] à accueillir, entre autres, le futur Service cantonal des automobiles et de la navigation (SAN) ". La recourante n'a pas plus de succès en se plaignant de l'opacité dans laquelle se serait selon elle déroulé le processus qui a abouti à la conclusion du contrat entre le SAN et le Z. \_\_\_\_\_; elle a bien au contraire été associée aux démarches de l'autorité à titre consultatif et tenue informée de l'évolution du projet; pour le reste, son statut d'association "partenaire" du SAN ne lui conférait pas de droit de prendre part aux négociations entre ce service cantonal et le propriétaire privé d'un site susceptible d'accueillir les examens de conduite, pas plus que d'être informée du contenu de celles-ci ou de celui de l'éventuel contrat conclu à l'issue de ces dernières. Dans le cadre de la présente procédure de recours, s'il est exact que le SAN a indiqué que le "cahier des charges" dont il avait fait état lors de la réunion du 19 janvier 2015 avec les associations de moniteurs n'existait en fait pas, la recourante n'établit toutefois pas en quoi cette information contraire à la réalité lui aurait causé un préjudice concret à l'époque. Quant à la contradiction que la recourante croit déceler entre les communiqués publiés par le SAN les 17 et 26 août 2015, elle a déjà été réfutée dans la décision rendue par le juge instructeur le 4 septembre 2015; ce dernier a en effet considéré qu'il ne pouvait être reproché aux autorités d'avoir communiqué dans un premier temps des lieux d'examens sans mentionner celui de 4\*\*\*\*\*, puisque la levée de l'effet suspensif, qui permettait l'utilisation de ce dernier site, n'était alors pas encore entrée en force; lorsque la levée de l'effet suspensif est entrée en force, elles pouvaient inclure le site de 4\*\*\*\*\*. On ne saurait par conséquent reprocher aux autorités d'avoir trompé la confiance de la recourante. Cela étant, la recourante échoue à fonder une violation du principe de la bonne foi, au regard des conditions cumulatives fixées par la jurisprudence.

## **E. 7**

En conclusion, les recours interjetés dans les causes GE.2015.0121, GE.2015.0135, GE.2015.0151 et GE.2015.0152 doivent être rejetés, dans la mesure de leur recevabilité, et la décision attaquée confirmée. Les recourantes, qui succombent, supportent chacune leurs frais de justice respectifs fixés à 7'500 fr. (art. 49 al. 1 et 91 LPA-VD; art. 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; RSV 173.36.5.1]. Il n'est pas alloué de dépens (art. 55 al. 1, 56 al. 3, 91 et 99 LPA-VD).

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