

VD_OMNI GE.2017.0146 vom 4. Mai 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-05-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2017.0146

FR: VD_OMNI GE.2017.0146 du 4 mai 2018

IT: VD_OMNI GE.2017.0146 del 4 maggio 2018

Regeste

A. _____/Municipalité de Morges | Recours contre le retrait d'une autorisation d'exploiter un service de taxi. Exploitant d'un service de taxi, qui a été entendu suite à des dénonciations, mais sans être informé de l'ouverture d'une procédure à son encontre. De plus, soit les procès-verbaux manquent soit les rapports n'ont pas été contresignés par l'intéressé. Le seul procès-verbal signé ne mentionne aucunement qu'il aurait été indiqué qu'une procédure de retrait d'autorisation allait être ouverte. Pour le reste, l'intimée se réfère à une mise en garde générale et non à un avis d'ouverture de procédure concernant des personnes déterminées. Enfin, aucune copie du préavis établi à l'intention de l'intimée n'a été transmise à l'exploitant, qui n'a aucunement pu s'expliquer avant que la décision attaquée ne soit rendue. Violation importante du droit d'être entendu. Admission du recours et renvoi de la cause à l'autorité intimée.

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]). Le fait que le règlement communal mentionne une voie de recours au Conseil d'Etat (art. 77) n'est pas déterminant dès lors que le droit communal ne peut pas déroger au droit cantonal, d'autant plus que le règlement est antérieur à la LPA-VD et que l'autorité intimée a sans doute simplement omis de l'adapter au changement législatif intervenu au niveau cantonal. 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, sous réserve de la question de l'intérêt actuel au recours qui sera examinée ci-dessous.

E. 2

a) Au cours du mois de janvier 2018, l'autorité intimée a renouvelé les trois autorisations d'exploiter de la recourante pour l'année 2018. Dès lors que ce renouvellement a eu lieu sans réserve ni mention aucune, ce malgré que la loi le permette, la recourante estime que cela a eu pour effet de vider le litige de sa substance et que la cause doit être radiée du rôle. b) La notion d'intérêt digne de protection au sens de la LPA-VD est la même que celle de l'art. 89 al. 1 let. c de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), de sorte qu'elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence fédérale concernant cette disposition (cf. arrêt GE.2016.0065 du 26 juillet 2016 consid. 3). L'intérêt n'est digne de protection que s'il est pratique: il faut que la décision attaquée porte un préjudice concret et immédiat à la situation personnelle du recourant (ATF 141 II 50 consid. 2.1 p. 52, et les arrêts cités). L'intérêt digne de protection doit être actuel, c'est-à-dire qu'il doit exister non

seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu. Si l'intérêt actuel disparaît en cours de procédure, le recours devient sans objet, alors qu'il est irrecevable si l'intérêt actuel faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 p. 143, 139 I 206 consid. 1.1 p. 208, 137 I 23 consid. 1.3.1 p. 24, et les arrêts cités). Le juge renonce exceptionnellement à l'exigence d'un intérêt actuel au recours, lorsque la contestation à la base de la décision attaquée peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 p. 143, 139 I 206 consid. 1.1 p. 208, 137 I 23 consid. 1.3.1 p. 25 et les arrêts cités; arrêt GE.2016.0065, précité, consid. 3). c) 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.

E. 2.3

p. 282, 127 I 54 consid. 2b p. 56, 126 I 15 consid. 2a/aa, 124 I 49 consid. 3a). Le droit de s'exprimer sur les points pertinents implique la possibilité de prendre position, avant la décision, sur tous les éléments de fait et de droit qui peuvent l'influencer (Jean-François Aubert / Pascal Mahon , Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 6 ad art. 29 Cst., pp. 267-268). Le droit d'être entendu repose sur l'idée que le citoyen ne doit pas être un simple objet, dans une procédure étatique, mais un sujet du procès et qu'en cette qualité il doit pouvoir faire valoir ses droits par une participation active (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2 e éd., Berne 2015, p. 267). c) En l'espèce, comme il ressort des faits exposés ci-dessus, le gérant de la recourante 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 conducteurs. Il ressort des rapports de police qu'il a été entendu suite à chacune de ces dénonciations, sans qu'il n'ait cependant été informé de l'ouverture d'une procédure à l'encontre de la recourante. De plus, les déclarations rapportées par ces rapports n'ont pas été contresignées par l'intéressé, ce qui affaiblit leur force probante. Le dossier produit par l'autorité intimée ne contient qu'un seul procès-verbal d'audition du gérant de la recourante, soit celle du 6 avril 2017. A cette occasion, le gérant de la recourante a été entendu comme PADR, mais le formulaire exposant ses droits et obligations dans le cadre de cette audition ne lui a été transmis que le 3 mai 2017, selon les affirmations de la recourante non contestées par l'autorité intimée. Il s'agit d'une erreur formelle qui serait de nature à invalider ladite audition. Quoi qu'il en soit, le procès-verbal de cette audition ne mentionne aucunement qu'il aurait été indiqué au gérant de la recourante qu'une procédure de retrait d'autorisation A allait être ouverte à son encontre. Dans le rapport de dénonciation établi le 7 mai 2017, la police indique aussi que " le 22 décembre 2016, a eu lieu une séance réunissant tous les patrons d'entreprise de taxis de la ville de Morges, à laquelle Monsieur B ._____ était présent. Lors de cette séance, il a été rappelé à chaque employeur qu'ils étaient dans l'obligation d'établir le registre d'activités pour les chauffeurs; nous leur avons laissé un délai au 15 avril afin de se mettre à jour avec de document de contrôle. De plus, en date du 7 mai 2017, cette date buttoir leur a été rappelée par courrier". Outre le fait qu'il s'agit de déclarations unilatérales, celles-ci ne sont de toute manière pas suffisantes pour démontrer que le droit de la recourante d'être entendu préalablement à toute décision la concernant a bien été respecté. Il s'agit en effet d'une mise en garde générale et non d'un

avis d'ouverture de procédure concernant des personnes déterminées. Ensuite, pour ce qui concerne la séance de mai 2017, réunissant le gérant de la recourante, deux représentants de la police ainsi qu'une représentante de l'autorité intimée (la municipale Anne-Catherine Aubert-Despland), aucun procès-verbal n'a été dressé. La nature des propos échangés ne peut dès lors être établie et l'autorité intimée ne saurait être suivie lorsqu'elle affirme que la recourante a été informée qu'une autorisation A allait lui être retirée. On ne peut pas non plus retenir que la recourante a pu faire valoir ses arguments. Enfin, le 10 août 2017, la Direction Sécurité, informatique et manifestations a émis à l'intention de l'autorité intimée un préavis, aux termes duquel elle préavisait en faveur d'une mesure administrative à l'encontre de la recourante. Aucune copie de ce préavis n'a été transmise à la recourante, qui n'a ainsi pu s'expliquer avant que la décision attaquée ne soit rendue. Peut-être que la recourante devait s'attendre, compte tenu des dénonciations dont son gérant et ses employés avaient fait l'objet, à ce que l'autorité intimée examine le respect des conditions posées par le règlement communal et remette en cause les autorisations qui lui avaient été délivrées. Toujours est-il - et cela est essentiel - que la recourante n'a pas été informée de l'ouverture d'une procédure à son encontre et n'a pas eu l'occasion de s'exprimer et de faire valoir ses moyens avant que la décision attaquée ne soit rendue (cf. pour une affaire similaire GE.2014.0184 du 13 mai 2015 consid. 4c). Son droit d'être entendue a été violé de manière importante.

E. 3

La recourante a requis l'audition de son gérant ainsi que de deux témoins, à savoir F. _____, de la police communale, et un représentant de la municipalité. 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) Dans le cas présent, on peut se dispenser de tenir une audience et d'entendre des témoins. L'autorité intimée a produit son dossier original et complet, les faits sont établis et le litige a trait, comme on le verra ci-dessous, à des questions d'ordre 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 la recourante, lesquelles doivent être rejetées.

E. 4

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; arrêts TF 2C_161/2011 du 19 août 2011 consid. 7.1, 2C_564/2009 du 26 février 2010 consid. 6.1; parmi d'autres GE.2014.0202 du 2 février 2016). 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 143 II 598 consid. 5.3 p. 613 et les nombreuses références citées; arrêt TF 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I p. 65).

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 règlement communal 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). Faisant usage de la compétence législative que lui confèrent la Constitution vaudoise et le droit cantonal, la municipalité a adopté un règlement communal, qui prévoit notamment ce qui suit: "[...] Conditions générales Art. 8 — Pour obtenir l'autorisation d'exploiter un service de taxis (entreprise collective ou individuelle), il faut : a. que l'entreprise soit exploitée et ait son siège dans la commune. Pour les entreprises individuelles, cette condition sera remplie lorsque le candidat a son domicile dans la commune; la Municipalité peut accorder des dérogations; b. avoir une bonne réputation; c. disposer sur le territoire de la commune de locaux conformes suffisants pour garer les véhicules et les entretenir, ainsi que, pour les titulaires d'une autorisation B, d'un téléphone placé à proximité du lieu de stationnement des véhicules; d. offrir aux conducteurs des conditions de travail conformes à celles décrites au chapitre VIII du présent

règlement. (...) Mesures administratives Art. 70 — La Direction de police peut vérifier en tout temps si un exploitant continue de satisfaire aux dispositions de l'article 8. Lorsque tel n'est pas le cas ou si l'exploitant ou les conducteurs à son service ont enfreint de façon grave ou répétée les dispositions du présent règlement, ses prescriptions d'application, les mesures d'exécution ou les règles de la circulation, l'autorisation n'est pas renouvelée ou est retirée. Art. 71 — Le permis de stationnement peut être retiré au bénéficiaire de l'autorisation du type A lorsque l'exploitant ou ses conducteurs violent les mesures édictées par la Municipalité ou la Direction de police sur l'utilisation des emplacements réservés ou les conditions de l'octroi du permis. Art. 72 — La Direction de police peut vérifier en tout temps si les conducteurs continuent de satisfaire aux exigences de l'article 15. Lorsque tel n'est pas le cas, ou si le conducteur a enfreint le présent règlement de façon grave ou répétée, l'autorisation n'est pas renouvelée ou est retirée. Il en est de même en cas de violation grave ou répétée des prescriptions d'application et des mesures d'exécution du présent règlement, des règles de la circulation ou de celles relatives au repos des conducteurs professionnels. Art. 73 — Le retrait ou le non-renouvellement d'une autorisation d'exploiter, ou d'une autorisation de conduire professionnellement un taxi peut être ordonné à titre temporaire, pour une durée indéterminée ou définitivement par la Municipalité, sur préavis de la Direction de police. Si le retrait ou le refus de renouvellement est prononcé pour une durée indéterminée, ou en cas de retrait ou de non-renouvellement d'un permis de stationnement, une nouvelle demande ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans. Art. 74 — Dans les cas de peu de gravité, la Direction de police peut : 1. mettre l'intéressé en garde au sujet de son comportement; 2. l'avertir que s'il fait l'objet de nouvelles plaintes fondées, un retrait sera proposé à la Municipalité; 3. fixer des conditions au maintien de son carnet, de l'autorisation d'exploiter ou du permis de stationnement. Dans les autres cas, la Municipalité peut, si l'intéressé paraît devoir s'amender, surseoir à l'exécution d'une mesure de retrait ou de non-renouvellement et imposer à l'intéressé un délai d'épreuve de cinq ans au plus, et, le cas échéant, certaines conditions".

E. 5

Il importe d'examiner les moyens tirés de la violation du droit d'être entendu et de la constatation inexacte de faits pertinents préalablement aux autres griefs invoqués par la recourante. 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 e 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.

E. 6

L'obligation pour l'autorité administrative de motiver sa décision est prescrite, au niveau légal, par l'art. 42 LPA-VD en ces termes: la décision doit notamment contenir " les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie" (art. 42 let. c LPA-VD). En l'occurrence, la décision entreprise souffre d'un défaut sur le plan de la constatation des faits qui entraîne un défaut de motivation. Elle n'a pas retenu un élément essentiel qui figure pourtant dans le préavis du 10 août 2017, à savoir que, suite à un contrôle effectué par un collaborateur de la police, il avait été constaté que le gérant de la recourante, avec l'aide de l'entreprise G. _____, s'était, au 10 août 2017, mis à jour. La décision attaquée n'en tient pas non plus compte dans le cadre de la motivation, alors qu'il s'agit d'un élément dont on ne saurait faire abstraction, notamment dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité de la sanction prononcée. Au final, force est de constater que la décision en cause repose sur un état de fait incomplet (cf. art. 42 al. 1 let. c et 98 al. 1 let. b LPA-VD) et que le respect du principe de proportionnalité n'a de ce fait pas été examiné à satisfaction.

E. 7

L'art. 90 al. 2 LPA-VD, entré en vigueur le 1^{er} avril 2018, dispose ce qui suit en cas d'admission du recours: "1 En cas d'admission du recours, l'autorité réforme en principe la décision attaquée. Elle peut également l'annuler. 2 Elle renvoie la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision si le droit d'être entendu ou la garantie de l'autonomie communale l'exigent, si elle estime que l'autorité intimée est la mieux à même de compléter l'instruction ou si réformer reviendrait à statuer en opportunité en lieu et place de l'autorité intimée". Dans le cas présent, la violation du droit d'être entendu de la recourante est importante dès lors que celle-ci n'a même pas été informée de l'ouverture d'une procédure à son encontre. En outre, durant la procédure de recours, l'autorité intimée ne s'est pas prononcée sur l'élément de fait omis, à savoir la mise en conformité de la recourante. Elle n'a ainsi pas réparé la motivation déficiente affectant la décision attaquée. Compte tenu en outre de l'autonomie communale dont relève le présent litige, il se justifie de renvoyer le dossier à l'autorité intimée afin qu'elle rende une nouvelle décision, après avoir entendu la recourante et avoir entrepris les éventuelles mesures d'instruction qui pourraient s'avérer nécessaires.

E. 8

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis dans la mesure où il a gardé un objet. Le dossier de la cause sera retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision, conformément au considérant ci-dessus. Vu le sort du recours, les frais d'arrêt seront mis à la charge de la Commune de Morges, 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 à la recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel (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.