

VD_OMNI GE.2021.0018 vom 3. Juni 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-06-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0018

FR: VD_OMNI GE.2021.0018 du 3 juin 2022

IT: VD_OMNI GE.2021.0018 del 3 giugno 2022

Regeste

A. _____/POLICE CANTONALE DU COMMERCE | Refus de la PCC de délivrer au recourant une autorisation de pratiquer le transport de personnes à titre professionnel, en raison de sa condamnation pour conduite sans assurance responsabilité civile figurant au casier judiciaire. Confirmation de cette décision: grief de la violation de la liberté économique rejeté, la mesure litigieuse reposant sur une base légale suffisante, en l'occurrence l'art. 62e al. 1 LEAE, répondant à un intérêt public prépondérant et respectant le principe de la proportionnalité (cf. consid. 5); par ailleurs, pas de protection de la situation acquise, en lien avec l'autorisation communale dont l'intéressé était titulaire avant la révision de la LEAE et le transfert de compétence qu'elle a entraîné (cf. consid. 6). Recours rejeté. Recours au TF rejeté (arrêt 2C_548/2022 du 30 mai 2022).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. Par ailleurs, en tant que destinataire de la décision contestée, le recourant a incontestablement qualité pour recourir.

E. 2

Sur le plan formel, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu. Il reproche à l'autorité intimée de ne pas lui avoir donné l'occasion de s'exprimer dans le cadre de la procédure. a) Tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1; ATF 141 V 557 consid. 3.1; ATF 135 II 286 consid. 5.1 et les arrêts cités). Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 187 consid. 2.2; ATF 126 I 19 consid. 2d/bb). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 279 consid. 2.6.1; ATF 133 I 201 consid.

E. 2.2

et les références citées). b) En l'espèce, contrairement à ce que le recourant soutient, l'autorité intimée ne s'est pas contentée de demander une copie des ordonnances pénales des 17 novembre 2017 et 7 février 2020. Dans son interpellation du 12 août 2020, elle a en effet rendu l'intéressé attentif au fait que les condamnations dont il avait fait l'objet pourraient conduire au rejet de sa demande d'autorisation et l'a expressément invité à se déterminer à ce propos. Le recourant a saisi cette occasion. En transmettant les ordonnances demandées, il les a ainsi commentées et a précisé le contexte dans lequel ces condamnations étaient intervenues. Il a aussi fait état de sa situation personnelle et familiale. Il est par conséquent erroné d'affirmer que l'autorité intimée n'aurait pas donné au recourant la possibilité de s'exprimer dans le cadre de la procédure. Le droit d'être entendu de l'intéressé n'a dès lors pas été violé. La question de savoir si l'autorité intimée aurait dû requérir la production d'autres pièces relève d'une autre problématique.

E. 3

Sur le plan formel toujours, le recourant se plaint d'une violation de la maxime inquisitoire. Il fait grief à l'autorité intimée de ne pas avoir instruit certains éléments comme ses antécédents comme chauffeur professionnel, soulignant qu'il exerce cette activité depuis de nombreuses années, le contexte dans lequel les infractions litigieuses sont intervenues ou encore l'impact des condamnations dont il a fait l'objet. a) Aux termes de l'art. 28 LPA-VD, l'autorité établit d'office les faits (al. 1); elle n'est pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (al. 2). Cette disposition consacre la maxime inquisitoire. Il appartient à l'autorité intimée de définir les faits pertinents et de ne tenir pour existants que ceux qui sont dûment prouvés. Elle ne peut pas se contenter d'attendre que l'administré lui demande d'instruire ou lui fournisse de lui-même les preuves adéquates. Il lui faut établir d'elle-même les faits pertinents dans la mesure où l'exige la correcte application de la loi (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd., Berne 2011, p. 292 ss). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que l'autorité intimée a requis pour seule mesure d'instruction la production des ordonnances pénales des 17 novembre 2017 et 7 février 2020. Elle n'a pas procédé à davantage d'investigations, car pour elle la seule existence d'une condamnation pour infraction à la loi sur la circulation routière encore inscrite au casier judiciaire est rédhibitoire. Le recourant critique cette argumentation. Il soutient que seules les infractions propres à faire douter de sa capacité à se comporter sur la route et lors de ses courses seraient susceptibles de justifier un refus d'autorisation. Il estime par ailleurs que le risque de récidive est un facteur important à prendre en compte dans ce cadre, d'où la nécessité, selon lui, d'investiguer ses antécédents, respectivement sa réputation, comme chauffeur professionnel et l'impact qu'ont eu sur lui les condamnations pénales dont il a fait l'objet. Ces questions relèvent toutefois du fond et seront examinées ci-après. On relèvera encore que, quoi qu'il en soit, le recourant s'est déterminé sur ces différents éléments dans le cadre de ses écritures et qu'il a produit de nouvelles pièces.

E. 4

Sur le fond, le recourant invoque une violation de sa liberté économique. a) Aux termes de l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1; 137 I 167 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 4.2). Elle peut être invoquée tant par

les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 143 II 598 consid. 5.1; 135 I 130 consid. 4.2). L'activité de chauffeur de taxi indépendant est protégée par la liberté économique, même si celle-ci implique un usage accru du domaine public (cf. ATF 143 II 598 consid. 5; cf. également TF 2C _1149/2018 du 10 mars 2020 consid. 5.2 et 2C _772/2017 du 13 mai 2019 consid. 3.1.1 et les arrêts cités). Qu'il y ait ou non usage du domaine public, l'Etat peut soumettre l'exercice de cette profession à l'obtention d'une autorisation (cf. ATF 99 Ia 394 consid. 2 et 3; arrêts 2P.35/2007 du 10 septembre 2007 consid. 4.1; 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 2.3; 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1). Les restrictions cantonales à l'exercice de la profession de chauffeur de taxi sont ainsi sur le principe admissibles. Eu égard à l'atteinte à la liberté économique, les limitations du droit cantonal doivent toutefois reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.; cf. TF 2C_139/2021 du 12 juillet 2021 consid. 4.1 et TF 2C_400/2021 du 18 août 2021 consid. 3.1). b) En l'espèce, en tant qu'elle refuse de délivrer au recourant une autorisation de chauffeur pratiquant le transport de personnes à titre professionnel, la décision attaquée porte incontestablement atteinte à la liberté économique de l'intéressé. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, il convient d'examiner si cette restriction repose sur une base légale suffisante, si elle répond à un intérêt public prépondérant et si elle respecte le principe de proportionnalité. aa) La décision attaquée se fonde sur l'art. 62e al. 1 de la loi vaudoise du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE; BLV 930.01), dont la teneur est la suivante: " Pour obtenir l'autorisation, le requérant doit notamment fournir à l'autorité compétente toute information attestant de son assujettissement à l'assurance vieillesse et survivants (AVS), de son respect aux dispositions du droit du travail, de la conclusion d'une assurance responsabilité civile pour le transport de personnes à titre professionnel ainsi que de l'absence de condamnations à raison d'infractions pénales graves et intentionnelles protégeant l'intégrité physique ou sexuelle, d'infractions à la LFStup, d'infraction à la législation sur la circulation routière. L'autorité compétente vérifie que l'immatriculation du véhicule correspond à son lieu de stationnement (art. 11 LCR)." Le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la portée de cette disposition entrée en vigueur le 1er janvier 2020 dans un arrêt récent du 12 juillet 2021 rendu dans la cause 2C_139/2021 . Il a confirmé l'interprétation de la Police cantonale du commerce, selon laquelle l'exigence de fournir à l'autorité compétente toute information attestant notamment " de l'absence de condamnations à raison d'infractions pénales graves et intentionnelles protégeant l'intégrité physique ou sexuelle, d'infractions à la LFStup, d'infraction à la législation sur la circulation routière " pouvait et devait être comprise comme une condition d'octroi de l'autorisation. Il a jugé que l'absence de condamnations devait ainsi être établie par quiconque sollicite une autorisation (cf. consid. 5.2 à 5.5; ég. TF 2C_400/2021 précité consid. 4.2). Comme le recourant n'a pas été en mesure de fournir une telle information, puisqu'il a été condamné à deux reprises pour infraction à la législation sur la circulation routière, en particulier pour conduite sans assurance-responsabilité civile, l'autorité intimée était en droit, en application de l'art. 62e al. 1 LEAE, de refuser de lui délivrer une autorisation de chauffeur pratiquant le transport de personnes à titre professionnel. Le refus en cause repose dès lors sur une base légale formelle. bb) Sous l'angle de l'intérêt public pouvant justifier des restrictions à la liberté économique, sont autorisées les mesures d'ordre public, de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (cf. ATF 143 I 388 consid. 2.1; 143 I 403 consid. 5.2 et les références citées). S'agissant de l'activité de chauffeur de taxi, la jurisprudence retient qu'elle s'exerce dans des conditions particulières qui nécessitent que

les chauffeurs offrent des garanties suffisantes de sécurité et de moralité vis-à-vis de leurs clients. Par sa fonction et par son importance, le service de taxis se rapproche d'un service public. Le client doit pouvoir compter sur un chauffeur de confiance, rapide et calculant correctement le prix de la course, car il n'a très souvent pas la possibilité de choisir. Par ailleurs, de nombreuses courses de taxi ont lieu de nuit ou les jours fériés. Cela crée une proximité, certes momentanée, entre le chauffeur et son client, sans contrôle social. Les règles protégeant la sécurité des passagers ou celles destinées à rendre possible ou préserver la confiance que les passagers doivent inévitablement accorder à des chauffeurs de taxi répondent ainsi à un intérêt public (cf. ATF 79 I 334 consid. 4b; ég. TF 2C_1149/2018 du 10 mars 2020 consid. 5.8; 2C_940/2010 du 17 mai 2011 consid. 4.5). Le nouvel art. 62e LEAE s'inscrit dans ce cadre (cf. exposé des motifs et projet de loi modifiant la LEAE et la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière [LVCR; BLV 741.01], et rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Mathieu Blanc et consorts [15_POS_131], janvier 2018, ch. 1.3.2.7 p. 10). Le Tribunal fédéral a confirmé dans l'arrêt 2C_139/2021 précité l'intérêt public poursuivi par cette disposition (cf. consid. 5.6.1; ég. TF 2C_400/2021 précité consid. 4.3). Dans ses écritures, le recourant nie l'existence d'un intérêt public à lui refuser une autorisation de chauffeur pratiquant le transport de personnes à titre professionnel. Il fait valoir en particulier que la conduite d'un véhicule sans assurance-responsabilité civile ne met pas directement en danger l'intégrité des usagers de la route. Quant à l'autre infraction à la loi sur la circulation routière qu'il a commise, il relève qu'elle ne constitue qu'une contravention, qui n'a aucunement mis en danger la vie de qui que ce soit. S'agissant enfin des lésions corporelles sanctionnées, il souligne qu'elles sont de peu de gravité. Le bien juridique protégé par l'art. 96 al. 2 CP, qui sanctionne la conduite sans assurance responsabilité civile, n'est certes pas la sécurité routière. Cela ne signifie toutefois pas que la gravité d'une telle infraction doit être minimisée. Les conséquences peuvent en effet être dramatiques pour les victimes grièvement blessées et devenues invalides, qui verraient les dommages subis non couverts par une assurance responsabilité civile, simplement parce que l'auteur de l'accident n'a pas conclu d'assurance. Un tel comportement est hautement égoïste et répréhensible, ce dont le législateur a tenu compte en fixant le cadre de la peine, qui peut aller jusqu'à une peine privative de liberté de trois ans (cf. Doris Bühlmann, in Niggli/Probst/Waldmann (éd.), Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, Bâle 2014, ad art. 96 n. 108). On rappelle par ailleurs qu'on peut attendre d'un chauffeur de taxi qu'il présente non seulement toutes les garanties de sécurité requises, mais également qu'il soit digne de confiance et irréprochable sur le plan du comportement. Le fait que l'infraction ne soit pas intervenue dans le cadre de l'exercice de son activité professionnelle importe également peu. Le recourant insiste encore sur le contexte particulier dans lequel les faits ont été commis, expliquant avoir été contraint de conduire sa fille à l'hôpital, qui s'était cassée le bras. Il n'en demeure toutefois pas moins que le Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois n'a retenu ni un état de nécessité, ni un cas de peu de gravité, ni encore une simple négligence. Il a même prononcé une peine ferme, posant un pronostic défavorable à l'égard de l'intéressé, en raison de ses antécédents, en l'occurrence une condamnation pour violation grave des règles de la circulation routière ne figurant plus au casier judiciaire. Au regard de ces éléments, la condamnation du recourant du 17 novembre 2017 pour conduite sans assurance responsabilité civile ne permet pas de retenir qu'il présente les garanties suffisantes de moralité pour pratiquer le transport de personnes à titre professionnel. Pour ce seul motif, le refus de lui délivrer l'autorisation sollicitée répond donc à un intérêt public. Il n'est donc pas

nécessaire d'examiner, si la condamnation du recourant du 7 février 2020 pour violation simple des règles de la circulation routière et pour lésions corporelles simples aboutirait à la même conclusion, étant précisé que, quoi qu'il en soit, celle-ci ne figure a priori plus – sauf élément nouveau non communiqué à la cour – dans l'extrait du casier judiciaire destiné aux particuliers depuis le 6 février 2022 et qu'elle ne constitue par conséquent plus un obstacle à la délivrance d'une autorisation de pratiquer le transport de personnes à titre professionnel.

cc) Il reste à examiner la proportionnalité de la mesure, que le recourant conteste également. Le principe de la proportionnalité exige que la mesure en cause soit apte à produire les résultats escomptés (aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 142 I 76 consid. 3.5.1; 140 I 218 consid. 6.7.1). Sous l'angle de l'aptitude, le mesure prise à l'encontre du recourant est apte à atteindre le but de protection des passagers et à éviter que ceux-ci ne montent dans un taxi dont le chauffeur ne présente pas des garanties suffisantes de moralité et de confiance. Lorsqu'elle entrera en force, la décision de refus empêchera en effet, temporairement du moins, le recourant de pratiquer l'activité de chauffeur de taxi.

Concernant le critère de la nécessité, il n'existe pas véritablement d'alternative au refus prononcé en application de l'art. 62e LEAE, de sorte que la possibilité d'une mesure moins incisive peut être écartée (cf. TF 2C_139/2021 précité consid. 5.7.2; 2C_400/2021 précité consid. 4.4.2) . Du point de vue enfin de la pesée des intérêts (proportionnalité au sens étroit), la protection des passagers des services de taxi représente un intérêt public important. Le recourant a en effet été condamné pour conduite sans assurance responsabilité civile. On a déjà souligné les conséquences dramatiques qu'une telle infraction peut avoir en cas d'accident pour les victimes, qui pourraient potentiellement être des passagers. Comme on l'a relevé également, malgré les explications fournies par l'intéressé sur le contexte dans lequel l'infraction a été commise, le Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois a prononcé une peine ferme et n'a retenu ni un état de nécessité, ni un cas de peu de gravité, ni encore une simple négligence. Certes, l'intérêt privé du recourant à conserver son métier et son gagne-pain ne doit pas être minimisé. Sa situation se trouvant à cheval entre deux régimes juridiques concernant le transport de personnes à titre professionnel, il a toutefois pu poursuivre son activité durant la procédure de recours (cf. art. 101a al. 4 LEAE; ég. TF 2C_139/2021 précité consid. 5.7.3; 2C_400/2021 précité consid. 4.4.3). De plus, il pourra déposer une nouvelle demande d'autorisation une fois que la condamnation du 17 novembre 2017 n'apparaîtra plus sur l'extrait du casier judiciaire destiné aux particuliers (celle du 7 février 2020 n'y figurant a priori déjà plus), soit dès le 17 juillet 2024. Il ne sera dès lors privé d'exercer son activité que pendant un peu plus de deux ans, ce qui n'est évidemment pas négligeable, mais encore acceptable au regard de la nature et de la gravité intrinsèque de l'infraction commise. Dans ces circonstances, la proportionnalité au sens étroit doit être considérée comme respectée en l'espèce. dd) Pour les motifs qui précèdent, le grief tiré de la violation de l'art. 27 Cst. doit être rejeté.

E. 5

Le recourant soutient encore que la décision attaquée équivaudrait matériellement à une révocation de l'autorisation délivrée par la Municipalité d'Aigle. Or l'autorité intimée n'aurait pas de motif suffisant pour prononcer une telle décision. La révision de la LEAE a entraîné le transfert de la compétence de délivrer les autorisations de chauffeurs pratiquant le transport de personnes des communes à la PCC. Les détenteurs d'une autorisation

communale étaient tenus de déposer les demandes d'autorisations cantonales requises en application du nouveau droit dans un délai de six mois dès le 1er janvier 2020 (cf. art. 101a al. 4, 1^{ère} phrase, LEAE). Ils n'avaient toutefois pas un droit à ce que leurs demandes soient acceptées, le législateur n'ayant pas prévu une transformation automatique des autorisations communales en autorisations cantonales. Ils sont soumis, comme les personnes qui ne pratiquaient jusqu'alors pas le transport de personnes à titre professionnel, aux conditions prévues par les nouvelles dispositions en vigueur, en particulier l'art. 62e al. 1 LEAE, qui peuvent être plus restrictives que certaines réglementations communales ne l'étaient. On ne se trouve ainsi pas dans une situation de révocation. Par ailleurs, comme le Tribunal fédéral l'a jugé dans l'arrêt 2C_400/2021 précité, le recourant ne saurait se prévaloir d'une quelconque garantie des situations acquises en vue de continuer à bénéficier d'un régime d'autorisation qui lui était plus favorable (cf. consid. 4.4.3). La délivrance d'une autorisation de police ne confère en effet pas une protection de la situation acquise (cf. ég. TF 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 5.3; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd., Genève/Zurich 2018, p. 266 n° 761). Mal fondé, le grief tiré de "l'absence de motif de révocation" doit être écarté.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. a) Compte tenu de ses ressources, le recourant a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision du 9 février 2021. Le conseil juridique commis d'office a droit au remboursement de ses débours et à un défraiement équitable, qui est fixé en considération de l'importance de la cause, de ses difficultés, de l'ampleur du travail et du temps consacré par le conseil juridique commis d'office. A cet égard, le juge apprécie l'étendue des opérations nécessaires pour la conduite du procès. Il applique un tarif horaire de 180 fr. pour un avocat et de 110 fr. pour un avocat-stagiaire (art. 2 al. 1 du règlement vaudois du 7 décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile – RAJ; RSV 211.02.3 – applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Les débours du conseil commis d'office sont fixés forfaitairement à 5% du défraiement hors taxe en première instance judiciaire (cf. art. 3bis al. 1 RAJ). En l'espèce, Me Adrienne Favre a annoncé dans la liste d'opérations qu'elle a produite avoir consacré personnellement 1.92 heures et son stagiaire 13.80 heures, ce qui apparaît en adéquation avec les nécessités du cas. On arrive ainsi à 1'863 fr. 60 d'honoraires [(1.92 x 180 fr.) + (13.80 x 110 fr.)]. Il convient d'y ajouter les débours, qui calculés sur la base de l'art. 3bis al. 1 RAJ, s'élèvent à 93 fr. 20 (5% de 1'863 fr. 60). Compte tenu encore de la TVA à 7.7%, l'indemnité de conseil d'office de Me Adrienne Favre sera dès lors arrêtée à un montant de 2'107 fr. 50 (1'863 fr. 60 d'honoraires; 93 fr. 20 de débours et 150 fr. 70 de TVA). b) Les frais de justice, arrêtés à 1'000 fr. (cf. 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), devraient en principe être supportés par le recourant, qui succombe (cf. art. 49 LPA-VD). Toutefois, dès lors que ce dernier a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire, ces frais seront laissés à la charge de l'Etat (cf. art. 122 al. 1 let. b du code de procédure civile du 19 décembre 2008 – CPC; RS 272 – , applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). c) L'indemnité de conseil d'office et les frais de justice sont supportés provisoirement par le canton (cf. art. 122 al. 1 let. a du code de procédure civile du 19 décembre 2008 – CPC; RS 272 – , applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD), le recourant étant rendu attentif au fait qu'il est tenu de rembourser les montants ainsi avancés dès qu'il sera en mesure de le faire (cf. art. 123 al. 1 CPC, applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Il incombe à la Direction générale des affaires institutionnelles et des

communes (DGAIC), qui a repris les missions de l'ancien Service juridique et législatif, de fixer les modalités de ce remboursement (cf. art. 5 RAJ), en tenant compte des versements opérés durant la procédure. d) Vu l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (cf. art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).

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