

VD_OMNI GE.2023.0128 vom 8. Januar 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-01-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0128

FR: VD_OMNI GE.2023.0128 du 8 janvier 2024

IT: VD_OMNI GE.2023.0128 del 8 gennaio 2024

Regeste

A. _____ /Municipalité de Préverenges, Police cantonale du commerce | Recours dirigé contre le refus de la Municipalité de Préverenges d'autoriser le recourant, au bénéfice d'une autorisation communale de circuler en qualité de véhicule de transport avec chauffeur (VTC), à porter la mention de taxi sur son véhicule. La nouvelle réglementation cantonale limite à deux régimes la réglementation du transport professionnel de personnes en voiture, soit les autorisations accordées pour les VTC (anciennes autorisations "B") et les autorisations accordées pour les taxis, les communes étant libre d'intégrer les anciens taxis "B" à leur catégorie "taxi". La Commune de Préverenges n'ayant pas adopté de réglementation conformément aux art. 74a et 101a al. 3 LEAE, elle ne peut pas assimiler un ancien titulaire d'autorisation B à un taxi, ni l'autoriser à se prévaloir de cette qualité. Les restrictions étant prévues par la loi, reposant sur un intérêt public et étant proportionnée, elles ne violent pas la liberté économique du recourant. Compte tenu des obligations posées à l'exploitant d'un service de taxi, il apparaît légitime de lui accorder la possibilité exclusive de se prévaloir de la qualité de taxi auprès du public. Le recourant ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi pour poursuivre son activité dans les conditions prévalant avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale, cette forme d'exploitation étant contraire au droit actuel. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

a) La décision attaquée refuse au recourant, entre autres, la possibilité d'utiliser une enseigne "Taxi". A cet égard, le recourant estime qu'il a un intérêt, dans un marché fortement concurrentiel, à pouvoir arborer une telle enseigne. Un tel intérêt paraît plausible, en ce sens que l'enseigne "Taxi" permet de distinguer son bénéficiaire d'un simple chauffeur professionnel exerçant une activité de VTC. Force est ainsi d'admettre que le recourant bénéficie d'un intérêt légitime et digne de protection à contester la décision attaquée, afin que celle-ci soit modifiée dans le sens de ses conclusions. Il a donc qualité pour recourir (art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; ci-après: LPA-VD; BLV 173.36). Satisfaisait au surplus aux autres exigences posées par la loi (cf. art. 95 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), le recours est recevable et doit ainsi être examiné sur le fond. b) Les conclusions du recourant ne tendent pas à l'octroi en sa faveur d'un droit d'usage accru du domaine public, à tout le moins sous forme de places de parc réservées aux taxis; il souhaite en revanche pouvoir utiliser les voies réservées aux transports publics.

E. 2

Est considérée comme taxi, l'activité de transport de personnes à titre professionnel ayant obtenu une autorisation cantonale qui bénéficie d'une autorisation communale permettant

un usage accru du domaine public.

E. 3

Les communes ou associations de communes autorisent l'activité de taxi sur leur territoire aux seuls chauffeurs et entreprises de transport de personnes à titre professionnel disposant d'une autorisation cantonale qui satisfont aux conditions minimales suivantes: a. ils offrent une complémentarité en matière de service public; b. ils prennent part à un service de piquet 24/24 et 7/7; c. ils sont affiliés à un seul diffuseur de courses, le cas échéant désigné par l'autorité communale, si le règlement communal le prévoit.

E. 4

Elles peuvent limiter le nombre total d'autorisations délivrées pour leur territoire au regard des exigences d'une bonne gestion du domaine public.

E. 5

Le règlement communal ou intercommunal détermine notamment le montant de la taxe qui peut être prélevée.

E. 6

Outre l'usage accru du domaine public, les taxis autorisés peuvent prétendre à l'utilisation de l'enseigne "taxi". Seuls les taxis peuvent prétendre au droit de sillonner les rues à la recherche de clients et de prendre en charge ceux qui les hèlent si le règlement communal le prévoit. Selon l'exposé des motifs, le législateur cantonal a entendu, sous réserve des conditions d'obtention de l'autorisation cantonale, laisser aux communes la possibilité de réglementer l'organisation d'un service de taxis sur leur territoire pour définir les modalités de l'utilisation accrue du domaine public. Les dispositions communales devront respecter la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02). L'autorisation cantonale de chauffeur professionnel constitue un prérequis à l'obtention d'une autorisation communale pour l'usage accru du domaine public. L'activité des chauffeurs au bénéfice d'une autorisation communale d'usage accru du domaine public doit en outre respecter les conditions fixées par l'art. 74a al. 3 LEAE (cf. Exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE) et la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR) et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Matthieu Blanc et consorts – pour une loi/réglementation cantonale du service de transport de personnes du 17 janvier 2018, ci-après: s'agissant de l'EMPL, BGC, législature 2017-2022 Tome 12 Conseil d'Etat, p. 633 ss). L'Exposé des motifs tend à réaliser une simplification en limitant à deux régimes la réglementation du transport professionnel de personnes en voiture; ainsi, il veut assimiler les anciennes autorisations "B" pour taxi aux autorisations accordées désormais pour les VTC (EMPL précité, p. 628 s.). Toutefois, à lire l'exposé des motifs, les communes seront libres, dès l'entrée en vigueur de la modification de la LEAE, d'intégrer les "taxis B" à leur catégorie "taxi" dans leur nouvelle réglementation au lieu de les considérer comme des VTC (EMPL précité, p. 633). Au demeurant, la réglementation intercommunale prévalant pour la région de Lausanne, à la suite de la nouvelle, a retenu cette solution et assimile les anciennes autorisations "B" à des taxis. On laissera ouverte la question de savoir dans quelle mesure l'art. 74a LEAE doit s'appliquer intégralement aux titulaires de ces anciennes autorisations "B"; à ce stade, il suffit de constater que ces bénéficiaires d'anciennes autorisations "B", délivrées pour la région lausannoise, peuvent actuellement arborer l'enseigne "Taxi". d) A noter encore que l'art. 1 al. 3 du règlement du Conseil d'Etat du 11 décembre 2019, sur le

transport de personnes à titre professionnel (RTTP; BLV 740.25), adopté en application de la modification précitée de la LEAE, comporte la définition suivante : "La notion d'usage accru du domaine public au sens de l'article 74a de la loi s'entend notamment par l'utilisation des voies réservées aux bus moyennant une autorisation communale, avec ou sans permis de stationner sur le domaine public. " 3. Il n'est guère contesté que l'exploitation d'un service de taxi constitue une activité lucrative privée; elle bénéficie ainsi de la liberté économique (art. 27 Cst.). De même, une telle activité relève de la LMI (voir notamment art. 1 al. 1 et 3 LMI, qui définit notamment le champ d'application de ce texte législatif; voir d'ailleurs à ce sujet la Recommandation adressée par la Commission de la concurrence [ci-après: COMCO] à l'attention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève concernant le projet de loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, DPC 2016/2, p. 565 ss; la COMCO y examine notamment la conformité du projet de loi précité, qui instaure un régime distinguant les taxis, d'une part, et les VTC, d'autre part, à la LMI). Dans ce contexte, la question qui se pose notamment a trait à la possibilité, pour un chauffeur souhaitant réaliser des transports professionnels, de fournir des prestations au-delà des frontières du canton dans lequel il est établi. La COMCO examine, dans la recommandation précitée, à quelles conditions le canton de Genève peut poser des exigences à l'endroit des chauffeurs extra-cantonaux, notamment si ceux-ci entendent y délivrer des prestations de service de taxi sur une base régulière. On remarque encore que la COMCO n'a rien eu à redire au système binaire mis en place désormais par le canton de Genève, distinguant les prestations des taxis de celles des VTC. Dans le cas d'espèce, le recourant paraît souhaiter, à titre principal, pouvoir exercer à l'avenir également en tant que taxi (et utiliser l'enseigne correspondante) et non être "rabaissé" au statut de VTC. On a vu que les bénéficiaires d'anciennes autorisations B, délivrées par l'Association des communes de la région lausannoise, peuvent désormais continuer à se prévaloir de la qualité de taxi. Cela est dû à la réglementation intercommunale adaptée à la suite de la LEAE, conformément à l'art. 101a al. 3 de cette loi. Or, dans la mesure où la Commune de Préverenges n'a pas adopté de réglementation (du tout), elle n'a pas satisfait aux exigences découlant des art. 74a et 101a al. 3 LEAE; en l'état, elle ne peut dès lors pas assimiler un ancien titulaire d'autorisation B à un taxi, ni l'autoriser à se prévaloir de cette qualité. Au vu des mécanismes de la LMI (voir notamment art. 2 et 3 de cette loi), le bénéficiaire d'une ancienne autorisation B délivrée par l'Association intercommunale de la région lausannoise pourrait sans doute offrir ses services, à tout le moins sur une base non régulière, sur le territoire de la Commune de Préverenges, en se prévalant de sa qualité de taxi, reconnue dans la région lausannoise. Dans la mesure où l'on peut considérer que le recourant a son centre d'activité sur le territoire de la Commune de Préverenges, il en résulte pour lui une discrimination à rebours par rapport à ses collègues établis dans la région lausannoise. Il demeure que la LMI, par essence, ne tend pas à combattre les discriminations à rebours mais qu'elle cherche à ouvrir l'accès au marché aux offreurs externes (voir par exemple la formulation de l'art. 3 al. 1 LMI; voir à ce sujet arrêts TF 2C_720/2014 du 12 mai 2015 consid. 7 et 2C_204/2010 du 24 novembre 2011 consid. 7.1.4). Pour le surplus, sous l'angle de l'art. 27 Cst., il suffit de constater que les restrictions imposées au recourant reposent sur une base légale (art. 74a LEAE); il apparaît clairement aussi que les restrictions prévues par cette disposition en matière de services de taxi reposent sur un intérêt public et en outre que celles-ci sont proportionnées. En particulier, compte tenu des obligations imposées à l'exploitant d'un service de taxi, qui se rapprochent de celles d'un service public, il apparaît approprié de leur octroyer certains avantages, en termes d'usage accru du domaine public

notamment (qu'il s'agisse du droit d'usage de places de parc réservées aux taxis ou de l'usage de voies réservées: art. 74a al. 1 et 4 LEAE et 1 al. 3 RTTP); il apparaît en outre légitime de leur accorder la possibilité exclusive de se prévaloir de la qualité de taxi auprès du public. 4. Le recourant fonde également son argumentation sur le principe de la bonne foi, lequel serait violé par la décision attaquée. a) Le principe constitutionnel de la bonne foi (garanti à l'art. 9 Cst.; voir aussi art. 5 Cst.) intervient principalement en lien avec deux configurations; dans la première, l'Administration a fourni des renseignements à l'administré, lesquels s'avèrent par la suite inexacts; l'administré peut alors bénéficier d'un traitement conforme à l'information reçue, mais contraire à la loi, à diverses conditions, mais notamment pour autant qu'il ait pris, sur la base de ce renseignement, des dispositions irréversibles (par exemple en procédant à des investissements). La seconde configuration est celle dans laquelle l'Administration adopte des comportements contradictoires. Quoi qu'il en soit, dans les deux situations précitées, la bonne foi de l'administré ne doit être protégée que dans la mesure où la loi n'a pas changé dans l'intervalle; par exemple, les renseignements donnés perdent leur valeur si la loi modifiée prévoit désormais un traitement différent (sur ces différents points, voir Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif I, 3 e éd., Berne 2012, p. 922 ss, 926, 929 ss). b) Dans le cas d'espèce, il faut d'emblée constater que le droit positif a changé sur des points essentiels entre 2014, date de l'octroi de la première autorisation de taxi "B" et aujourd'hui; force est en effet de constater que la LEAE, dans sa teneur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, a changé, sinon bouleversé la réglementation antérieure. Sur cette base, l'autorité intimée pouvait, voire devait abandonner sa pratique antérieure, pour l'adapter à la nouvelle réglementation de l'art. 74a LEAE; or, celle-ci lui impose de n'accorder des autorisations pour des services de taxis que sur la base d'une réglementation communale ou intercommunale, inexistante en l'espèce. En l'absence de telles règles, aucune autorisation de ce type ne peut être délivrée. Cela suffit pour sceller le sort de ce grief, qui doit donc être rejeté. c) Au surplus, il n'y a pas de droit au maintien d'une législation existante (ATF 106 I a 191, spécialement 196; 128 II 112; 145 II 140 consid. 4). Il faut sans doute excepter à cet égard le cas très particulier de droits acquis de l'administré (voir d'ailleurs ATF 128 II 112 spécialement 126, précité). Or, il faut souligner à cet égard que les autorisations de police ne confèrent en tous les cas pas de droit acquis; certes, cela peut être le cas de concessions, notamment dans l'hypothèse où de tels actes revêtent (aussi) un caractère contractuel (ATF 130 II 18). Toutefois, tel n'était à l'évidence pas le cas des autorisations délivrées successivement au recourant depuis 2014, puisque celles-ci devaient/pouvaient être renouvelées sur demande de l'intéressé à l'issue de leur durée de validité annuelle (voir d'ailleurs arrêt TF 2C_400/2021 du 18 août 2021, spéc. consid. 4.4.3). La doctrine confirme d'ailleurs cette approche (voir notamment Moor/Poltier, Droit administratif II, 3^{ème} éd., 2011, p. 412 s., à propos des autorisations périodiques et renouvelables). En particulier, l'on ne saurait imposer à l'administration, saisie d'une nouvelle demande, qu'elle confirme d'anciennes autorisations, alors même que le nouveau droit l'empêcherait de le faire. 5. Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté, au frais de son auteur, lequel n'a pas non plus droit à l'allocation de dépens. Par contre, la commune intimée, qui l'emporte avec le concours d'un mandataire professionnel, a droit à une indemnité à titre de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).