Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_660/2007 - svc

Arrêt du 6 mars 2008
Ile Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler et Yersin.
Greffier: M. Dubey.

Parties
A. _____,
recourant, représenté par Me Guillaume Perrot, avocat,

contre

Commune de B. _____,
représentée par Me Daniel Dumusc, avocat.

Objet
Retrait d'une autorisation de type A pour le
service des taxis,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif
du canton de Vaud du 22 octobre 2007.

Faits:

A.
A. _____ exploite sous la raison individuelle "C. _____" un service de taxis sur le territoire de la commune de B. _____. Le 9 avril 1986, la Municipalité lui a octroyé une autorisation de type A lui donnant le droit de transporter des personnes et de stationner sur les emplacements du domaine public désignés à cet effet. Le 29 juin 2000, il a reçu une seconde autorisation A, valable dès le 1er juillet 2000. Il dispose aussi d'une autorisation de type B, sans droit de stationnement et d'une autorisation de type C. La taxe annuelle versée à la commune pour une autorisation A s'élève à 400 fr.

En mai 2005, A. _____ a informé le commandant de la police de la commune de B. _____ que, depuis le 3 mai 2005, le jeu de plaques VD xxx était attribué à un véhicule Honda et qu'il avait engagé X. _____ et Y. _____ en qualité de chauffeurs.

Le 1er septembre 2006, X. _____ a déposé le jeu de plaques du véhicule Honda car il cessait son activité pour C. _____. Il a également déposé une convention passée le 3 mai 2005 entre C. _____ et Z. _____, selon laquelle C. _____ louait les plaques VD xxx et la concession de taxi A à Z. _____, qui restait propriétaire de la voiture Honda. Le loyer mensuel s'élevait à 700 fr. jusqu'au 31 décembre 2005, puis à 800 fr jusqu'au 31 août 2006.

Le 3 octobre 2006, A. _____ a informé la Municipalité que les deux autorisations A étaient attribuées à deux véhicules dont son entreprise était propriétaire.

Par décision du 27 avril 2007, rappelant que les concessions A étaient personnelles et intransmissibles en vertu de l'art. 17 du règlement communal du 3 juin 1992 sur le service des taxis de la commune de B. _____ (ci-après: le Règlement), la Municipalité a révoqué l'autorisation A qu'elle avait octroyé à A. _____ dès le 1er juillet 2000; elle a fixé un délai de deux ans (jusqu'au 27 avril 2009) durant lequel l'intéressée ne pouvait déposer aucune demande d'autorisation A et soumis à un délai d'épreuve de trois ans le maintien de ses autres autorisations, notamment l'autorisation A du 15 avril 1986. Une nouvelle autorisation A ne pourrait être accordée que si, à l'échéance du délai de deux ans, une concession était mise au concours et que les conditions de son octroi étaient réunies.

A. _____ a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud. Invoquant les art. 8 et 27 Cst., en particulier l'absence d'intérêt public et la disproportion de la sanction, il a demandé qu'elle soit annulée ou réformée dans le sens d'un simple avertissement.

B.

Par arrêt du 22 octobre 2007, le Tribunal administratif a rejeté le recours. En substance, la révocation de l'autorisation et le délai d'épreuve avaient pour but de sanctionner la violation des dispositions réglementaires qui prévoyaient que la Municipalité ne délivrait d'autorisations de taxis, personnelles et intransmissibles, qu'après examen du respect des conditions formelles et matérielles prévues par le Règlement. Ces dernières avaient notamment pour fonction de garantir la qualité du service des taxis et la gestion du domaine public; leur respect constituait un intérêt public prépondérant dont la violation devait être sanctionnée. La révocation n'était pas disproportionnée, puisque l'intéressé disposait encore d'une autorisation A ainsi que d'une autorisation B et avait démontré qu'il pouvait se passer de la seconde autorisation A. Enfin, la Municipalité ayant fait savoir qu'elle n'avait jamais toléré et ne tolérerait pas la location d'autorisations de taxis, les conditions pour accorder l'égalité dans l'illégalité n'étaient pas réunies.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu le 22 octobre 2007 par le Tribunal administratif. Il se plaint de la violation de l'interdiction de l'arbitraire et du droit à l'égalité.

Le Tribunal administratif et la commune de B. _____ concluent au rejet du recours.

D.

Par ordonnance du 21 décembre 2007, le Président de la IIe Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif au recours en matière de droit public.

Considérant en droit:

1.

Déposé en temps utile et dans les formes prévues par la loi (art. 100 al. 1 et 106 al. 2 LTF) par le destinataire de la décision attaquée (art. 89 al. 1 LTF) contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut pas être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. d LTF; art. 33 let. i LTAF), concernant un domaine qui échappe aux exceptions prévues par l'art. 83 LTF, le présent recours en matière de droit public est en principe recevable pour violation du droit (constitutionnel) fédéral (cf. art. 95 let. a LTF).

2.

Le 6 juin 1992, le Conseil communal de la commune de B. _____ a adopté le règlement concernant le service de taxis. D'après l'art. 2 du Règlement, y sont notamment soumis les exploitants d'une entreprise de taxis, par quoi il faut entendre, selon l'art. 4 du Règlement, les entreprises individuelles, dont le titulaire exploite seul son entreprise ou une personne morale qui n'occupe qu'un seul conducteur ainsi que les entreprises collectives dont le titulaire, qui peut être une personne physique ou morale, exploite l'entreprise avec le concours d'un ou de plusieurs conducteurs.

D'après l'art. 9 du Règlement, pour pouvoir exploiter une entreprise de taxis, il faut au préalable obtenir de la Municipalité une autorisation d'exploiter de l'un des trois types prévus: l'autorisation A, dont le nombre est limité (art. 13 du Règlement) et qui donne le droit de transporter des personnes, avec permis de stationner sur les emplacements du domaine public désignés par la Municipalité, l'autorisation B, qui donne le droit de transporter des personnes, sans permis de stationner sur le domaine public et une autorisation C, qui donne le droit de louer une voiture avec chauffeur pour des cas spéciaux. L'autorisation d'exploiter est délivrée par la Municipalité, si le requérant jouit d'une bonne réputation, a son siège sur le territoire communal, dispose dans la région de locaux suffisants pour y garer ses véhicules et les entretenir et offre aux conducteurs des conditions de travail en conformité avec les législations fédérales et cantonales sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (art. 10 du Règlement). S'il s'agit d'une personne morale, l'autorisation d'exploiter est soumise, d'après l'art. 15 du Règlement, à la production de ses statuts, des règlements de l'entreprise, de la liste des noms et adresses de tous les partenaires et au respect, par son représentant légal, des conditions générales d'octroi prévues par l'art. 10 du Règlement.

L'art. 17 du Règlement dispose qu'en principe, les autorisations d'exploiter sont personnelles et intransmissibles. En cas de décès ou de renonciation du bénéficiaire et sous conditions restrictives, l'autorisation d'exploiter peut être délivrée par la Municipalité au nouveau titulaire de l'entreprise. L'autorisation de conduire un taxi est également soumise à conditions (art. 19 du Règlement).

D'après l'art. 43 du Règlement, l'exploitant de taxis doit diriger lui-même son entreprise. Il doit choisir

ses conducteurs et son personnel avec soin, leur donner des instructions appropriées et les contrôler de façon suivie. Il doit pouvoir établir que les conducteurs et le personnel à son service répondent aux exigences réglementaires (art. 44 du Règlement). Il doit remettre au commandant de la police par écrit et au plus tard pour le 15 décembre de chaque année, un état détaillé des conducteurs à son service, une liste du personnel qu'il occupe dans son entreprise et une liste des véhicules qu'il utilise (art. 45 du Règlement).

L'art. 84 du Règlement prévoit que l'autorisation d'exploiter, avec permis de stationnement sur le domaine public, peut être retirée à son bénéficiaire lorsque l'exploitant de taxis ou ses conducteurs violent les dispositions du règlement concernant le service de taxis.

3.

3.1 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal administratif a jugé en substance que la location par le recourant à un tiers de l'autorisation A et du jeu de plaques VD xxx dont il bénéficiait constituait une violation de l'art. 17 du Règlement. Le caractère intransmissible et personnel de l'autorisation trouvait sa ratio legis dans des motifs d'intérêt public tenant à la qualité du service de taxis et à la saine gestion du domaine public. La Municipalité était par conséquent en droit de retirer une autorisation A au recourant.

3.2 Invoquant l'art. 9 Cst., le recourant soutient que le Tribunal administratif a appliqué de manière arbitraire l'art. 17 du Règlement. Selon lui, la Municipalité ne saurait exiger que les concessions soient personnelles et intransmissibles, alors qu'elle tolère que des entreprises de taxis soient exploitées de manière collective, sous la forme de personnes morales, de sorte que certains exploitants disposent de plusieurs concessions. Il y aurait une contradiction entre la réglementation communale et la pratique de l'autorité communale. Il ne saurait par conséquent être sanctionné pour violation d'une disposition qui ne serait plus appliquée dans les faits.

4.

4.1 Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211). A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. De plus, il ne suffit pas que les motifs de l'arrêt attaqué soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a en outre pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (ATF 133 I 149 consid. 3.1 p. 153).

4.2 Il est vrai que l'art. 12 al. 1 du Règlement ne limite pas le nombre d'autorisations d'exploitations de type A que peut demander un requérant selon la procédure de l'art. 12 du Règlement. Seul le nombre total d'autorisations A est limité conformément aux critères énoncés par l'art. 13 al. 2 du Règlement. Il s'ensuit qu'un recensement des autorisations A peut faire apparaître sous une même raison sociale plusieurs autorisations A. Cette constatation n'est toutefois pas incompatible avec l'art. 17 du Règlement selon lequel les autorisations d'exploiter sont, en principe, personnelles et intransmissibles.

Il ressort du système voulu par le législateur communal que c'est uniquement à la Municipalité que revient, après s'être assurée du respect des conditions prévues par les art. 10 ss du Règlement, le droit de délivrer une autorisation d'exploitation (art. 9 du Règlement). Le législateur communal tolère toutefois qu'un exploitant au bénéfice de plusieurs autorisations d'exploitation de type A engage à son service des conducteurs de taxis (art. 45 ch. 1 du Règlement) dûment autorisés par le commandant de police (art. 19 du Règlement). Dans ce cas, l'exploitant met à la disposition de ses conducteurs l'autorisation dont il est seul détenteur. Il ne s'agit en aucun cas d'une transmission de l'autorisation de type A - avec les droits et obligations découlant du Règlement - mais uniquement la mise à disposition d'un outil de travail. En effet, contrairement à ce qu'affirme le recourant, dans le système voulu par le législateur communal, les rapports internes entre exploitants et conducteurs ne peuvent pas être librement aménagés. Ils doivent nécessairement prendre la forme d'un contrat de travail impliquant un rapport de subordination, puisque l'art. 44 du Règlement exige de l'exploitant qu'il "donne [à ses conducteurs] des instructions appropriées". C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'exploitant doit également choisir avec soin ses conducteurs (art. 44 du Règlement). Le Règlement du service des taxis de la commune de B. _____ est, sous cet angle, dépourvu de toute contradiction. En revanche, en louant à un tiers son autorisation A, le recourant fait fi de la compétence exclusive de la Municipalité en matière d'octroi d'autorisations d'exploiter et se débarrasse indûment de l'obligation de surveiller le

chauffeur locataire qui jouit illégalement d'un statut d'indépendant à l'insu de la Municipalité. C'est en vain que le recourant soutient que la Municipalité avait connaissance du nom du conducteur à qui l'autorisation A avait été louée, de sorte que le caractère personnel et intransmissible de celle-ci ne répondrait à aucun intérêt public. En effet, le recourant méconnaît le système de surveillance mis en place par le Règlement, selon lequel c'est à la Municipalité d'octroyer les autorisations d'exploiter et de surveiller les exploitants et aux exploitants de choisir avec soin et de surveiller les conducteurs qu'ils emploient. La location d'autorisation crée une lacune dans le système d'octroi des autorisations et de surveillance des taxis. Une telle situation est inadmissible eu égard à la qualité de quasi service public des taxis, complémentaires aux transports publics collectifs, auquel le public doit pouvoir s'adresser en toute confiance. Le caractère intransmissible et personnel des autorisations d'exploiter répond par conséquent à un intérêt public maintes fois confirmé de réglementer et de surveiller les taxis (arrêt 2P.83/2005 du 26 janvier 2006, consid. 2.3 et les références citées, publié in: JdT 2006 I 492).

5.

Invoquant l'art. 8 Cst., le recourant soutient que l'arrêt attaqué viole le droit à l'égalité puisque les entreprises qui emploient des chauffeurs peuvent recevoir plusieurs concessions alors que celles qui font appel à des collaborateurs indépendants ne le pourraient pas. Il serait ainsi pénalisé par rapport à ses concurrents.

Le recourant perd de vue que l'arrêt attaqué a confirmé à bon droit le retrait de l'une de ses autorisations A, parce qu'il l'avait louée à un tiers en violation de l'art. 17 du Règlement. En violant le Règlement, le recourant s'est mis lui-même dans une situation, non seulement illégale, mais aussi différente de ses concurrents. Or, il ne saurait y avoir d'inégalité entre les entreprises au bénéfice de plusieurs autorisations A qui engagent par contrat de travail des conducteurs de taxis, et celles également au bénéfice de plusieurs autorisations, qui au mépris de l'art. 17 du Règlement font appel à des collaborateurs indépendants. Dans ces conditions, mal fondé, le grief est rejeté.

6.

Par conséquent, le Tribunal administratif pouvait, sans tomber dans l'arbitraire ni violer le droit à l'égalité, constater que le recourant avait violé l'art. 17 du Règlement communal sur le service des taxis et confirmer le retrait de l'une de ses autorisations A au sens de l'art. 84 du Règlement.

7.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant, le recourant doit supporter un émolument judiciaire (art. 65 et 66 LTF). Il n'a pas droit à des dépens (art. 68 LTF). Bien qu'ayant obtenu gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, la commune de B. _____, qui agissait dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Un émolument judiciaire de 2'500 fr. est mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 6 mars 2008

Au nom de la IIe Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Le Greffier:

Merkli Dubey