

Transports et communication Verkehr und Kommunikation

ATC (Cour de droit public) du 16 juin 2014 – A1 14 86

Octroi de concessions de taxi

- Les communes peuvent déterminer le nombre de bénéficiaires d'autorisation A au regard des exigences de circulation, de la place disponible et, dans une moindre mesure, des besoins du public (consid. 3.1 et 3.2).
- Le renouvellement des concessions à leurs titulaires actuels ne doit pas conduire à ce qu'une situation discriminatoire pour d'autres entreprises de taxis soit bloquée pour un temps indéterminé par l'autorité concédante. Appréciation du système d'espèce, qui n'offre pas de garantie suffisante en termes d'équité de la distribution des autorisations A (art. 27 Cst. ; consid. 4 et 5).

Erteilung von Taxibewilligungen

- Die Gemeinden können die Anzahl der A-Bewilligungen bestimmen. Dabei ist den Anforderungen des Verkehrs, dem zur Verfügung stehenden Platz und, wenn auch in einem geringeren Masse, dem öffentlichen Bedürfnis Rechnung zu tragen (E. 3.1 und 3.2).
- Die Erneuerung von Taxibewilligungen an bisherige Inhaber darf nicht zu einer diskriminierenden, durch die Bewilligungsbehörde für unbestimmte Zeit blockierten, Situation für andere Taxiunternehmen führen. Beurteilung des vorliegenden Systems, das eine gerechte Verteilung der Taxibewilligungen A nicht genügend garantiert (Art. 27 BV; E. 4 und 5).

Faits (résumé)

Selon l'article 154 de la loi cantonale sur les routes du 3 septembre 1965 (LR ; RS/VS 725.1), toute personne qui se propose d'exploiter professionnellement et publiquement un service de transport de personnes (service de taxis) doit préalablement en obtenir l'autorisation de l'autorité de la commune où s'exercera son activité. Le stationnement de taxis à des emplacements réservés sur des voies publiques et sur les places publiques est également subordonné à autorisation (al. 3). L'alinéa 5 de cet article habilite en outre les communes à édicter leur propre règlement à ce sujet, dans le cadre des prescriptions de la LR. Celle de C_____ a usé de cette faculté : son Conseil général a adopté, le 15 septembre 2010, le règlement communal sur le service de taxi (ci-après : RST). Approuvé en Conseil

d'Etat le 12 janvier 2011, ce texte définit les conditions et les modalités d'exploitation d'un service de taxis sur le territoire communal de C_____ (art. 1^{er}). L'article 4 chiffre 2 de ce règlement distingue entre l'autorisation A, permettant de stationner sur le domaine public, et l'autorisation B, qui exclut le stationnement sur ce domaine. Cette réglementation abroge de fait des dispositions antérieures sur le même objet, dont les règlements du 1^{er} décembre 1999 et du 7 juillet 2004 qui ne fixaient pas de nombre maximal d'autorisations.

Se prévalant de la libération prochaine de deux concessions, dame X_____ requit la délivrance d'une autorisation A. Sa demande fut refusée par le Conseil communal de C_____. Saisi d'un recours de X_____, le Conseil d'Etat le rejeta. X_____ porta alors sa cause céans en concluant à l'octroi d'une autorisation A, subsidiairement au renvoi de l'affaire à la commune pour nouvelle décision au sens des considérants.

Considérants (extraits)

(...)

3.1 Il importe de rappeler que la commune de C_____ bénéficie d'une large autonomie en matière de réglementation du service des taxis et que son pouvoir d'appréciation, notamment pour délivrer les autorisations de type A impliquant un usage accru du domaine public, est étendu (arrêts du Tribunal fédéral 2C_61/2009 du 5 octobre 2009 consid. 2.3 et 2P.77/2001 du 28 juin 2001 consid. 2a ; ACDP A1 09 203 du 29 janvier 2009 consid. 4.4). En particulier, il est admis en jurisprudence que le nombre de places de stationnement ne peut être augmenté à volonté si l'on veut éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation. Un danger sérieux de perturbation donne déjà à la collectivité publique, propriétaire du domaine public, le droit de déterminer le nombre de bénéficiaires d'autorisation de garer sur des places réservées aux taxis en fonction de la place disponible. Il n'est, à cet égard, pas nécessaire d'apporter la preuve que la mise à la libre disposition de places de stationnement de tous les concurrents conduirait à une situation absolument intenable (arrêt 2P.77/2001 précité consid. 2a avec les références aux ATF 99 la 394 consid. 2b/bb et 3 et 97 I 653 consid. 5b/bb). L'Etat peut subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible

et, dans une moindre mesure, aux besoins du public (arrêt 2P.77/2001 précité consid. 2a avec la référence à l'ATF 79 I 334 consid. 3).

3.2 La recourante ne remet pas en cause cette faculté ni sa concrétisation à l'article 4 chiffre 4 RST, qui dispose que le nombre d'autorisations A, en principe limité à 10, dépend « des exigences de circulation, de la place disponible et des besoins du public ». Sa critique porte sur la validité du choix porté par l'exécutif local de ne renouveler, au final, qu'une seule des deux autorisations A libérées suite à la cessation d'activités de leurs bénéficiaires. Devant l'instance précédente, la commune de C_____ a notamment défendu cette option en comparant sa situation avec celles des villes de D_____ et de E_____ où les permis de ce type étaient octroyés en nombre plus limité (encore). A lui seul, il est douteux que ce parallèle, à la pertinence au demeurant contestée par dame X_____, puisse justifier une limitation (à 9) des autorisations A. La question peut toutefois demeurer indéterminée puisque, comme elle le signale céans (réponse p. 8), la commune de C_____ a également motivé sa décision au vu de l'insuffisance de places officielles à disposition, des perturbations de circulation et des querelles entre détenteurs des autorisations A résultant de ce déficit. Ces arguments sont admis en jurisprudence, ce que la recourante concède en citant l'auteur François Bellanger (recours p. 8), et cette dernière n'avance pas d'éléments sérieux contredisant l'effectivité des problèmes avancés par le Conseil municipal, qui a produit plusieurs rapports de police probants (cf. annexe à sa détermination du 20 décembre 2012). X_____ se borne à taxer d'« invraisemblable » l'argument selon lequel le fait de délivrer 9 autorisations plutôt que 10 serait une mesure propre à apaiser la situation. L'effet escompté s'inscrit pourtant dans la logique de la possibilité admise en pratique de limiter le nombre d'autorisations A afin d'éviter respectivement de remédier au genre de problèmes constatés à C_____. Ceux-ci étant pour le reste avérés, le Conseil municipal ne saurait être critiqué pour les avoir combattus à un moment inopportun ou douteux, ainsi que le prétend en substance la recourante en jugeant « inadmissible » que l'argument « soit mis en avant alors qu'au mois d'avril 2012, le nombre maximal d'autorisations était octroyé, sans faire aucune réserve sur les altercations entre chauffeurs de taxis, et que trois mois plus tard, cette autorisation ne pouvait plus être délivrée car cet intérêt public le commandait ». Au regard de ce qui précède, la limitation à 9 du nombre d'autorisations A

n'est donc pas à censurer. Ce choix ne revient en effet pas à soumettre la profession de chauffeur de taxis à un numerus clausus inadmissible, qui aurait été déterminé par les seuls besoins du public. Partant, la recourante ne saurait prétendre à la délivrance d'une (10^e) autorisation de ce type ni, en corollaire, utilement se prévaloir, à cette fin, d'une prétendue discrimination de la commune de C_____ à son encontre. Reste à préciser que l'abaissement décidé par l'exécutif local pourrait naturellement devoir être revu en fonction de l'évolution des circonstances. Cette autorité ne l'ignore pas ; ses observations du 10 avril 2014 envisagent clairement cette perspective en évoquant l'achèvement prochain des travaux de réaménagement de la gare CFF.

4.1 Lorsqu'une collectivité décide de limiter le nombre de places réservées aux taxis, elle doit veiller à ne pas restreindre de manière disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble (arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2001 précité consid. 2a). Le pouvoir d'appréciation reconnu en la matière aux communes est en effet contenu par les principes constitutionnels tels que la liberté économique (art. 27 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101), dont la recourante persiste à invoquer la violation. Il est ainsi de jurisprudence que le renouvellement des concessions à leurs titulaires actuels ne doit pas conduire à ce qu'une situation discriminatoire pour d'autres entreprises de taxis soit bloquée pour un temps indéterminé par l'autorité concédante, du fait qu'année après année, toutes les autorisations de type A sont accordées à une seule société anonyme ou à un petit nombre de personnes physiques, à l'exclusion de tout nouveau titulaire (ATF 108 la 135 consid. 5). En particulier, l'exclusion d'un nouvel arrivant au motif que le nombre maximal d'autorisations A serait déjà délivré, respectivement qu'aucune de ces autorisations ne serait disponible, se heurte aux garanties de l'article 27 Cst. (arrêt du Tribunal fédéral 2C_61/2009 précité consid. 4.3 et 4.4). Il découle en effet du principe de l'égalité de traitement entre concurrents que les entreprises qui ont bénéficié jusque-là d'une autorisation ne conservent pas leur situation privilégiée, mais que la répartition profite aussi à de nouveaux intéressés. A tout le moins la pratique administrative doit-elle être revue régulièrement, afin d'éviter une situation consacrant durablement d'anciens privilèges (ATF 121 I 279 consid. 6c/cc).

4.2 Dame X_____ se plaint précisément que la situation ne soit totalement bloquée à C_____, où le RST ne permettrait aucune

rotation en raison d'un renouvellement annuel (systématique) des autorisations existantes. L'accès au marché de la concession de taxi y serait dès lors illusoire, en violation de l'article 27 Cst. Le Conseil d'Etat n'a pas répondu de manière satisfaisante à ce grief qu'évoquait déjà le recours formé devant lui. Cette autorité s'est en effet contentée de relever le caractère « fluctuant » du nombre d'autorisations A et de signaler que le requérant n'avait pas de droit subjectif à la délivrance d'une telle autorisation. Elle n'a cependant pas constaté ou établi que le système instauré par le RST et l'application que la commune de C_____ faisait de ce texte permettaient une répartition équitable, dans des délais raisonnables, des autorisations A disponibles. Pour sa part, la collectivité publique incriminée objecte qu'il n'est pas nécessaire d'être titulaire d'une telle autorisation pour exercer la profession en cause, en se référant à la possibilité d'obtenir une autorisation B de conduire un taxi. L'argument méconnaît toutefois l'avantage concurrentiel que procure l'autorisation A à son bénéficiaire, habilité à stationner sur des emplacements officiels (art. 5 al. 1 RST). Cette inégalité inhérente à cette dernière autorisation est précisément à réparer par le biais d'un système assurant un accès équitable au domaine public (F. Bellanger, Commerce et domaine public in : F. Bellanger/T. Tanquerel (éd.), Le domaine public, p. 61). La commune de C_____ argue encore du fait que la concession permet à plusieurs véhicules de stationner sur le domaine public. Le Tribunal ne voit cependant pas en quoi cette circonstance – au demeurant en contradiction avec l'article 5 chiffre 2 RST – contribuerait à tempérer, d'une manière conforme à la jurisprudence, les effets du privilège conféré aux titulaires d'une autorisation A.

4.3 L'article 11 RST dit que l'autorisation est valable une année, du 1^{er} janvier au 31 décembre, et qu'elle se renouvelle d'année en année. Sur la base de documents à présenter pour le 30 novembre de chaque année et sauf faute grave ou avis contraire de son titulaire ou de l'autorité compétente, par lettre signature, le Conseil municipal décide du renouvellement de l'autorisation d'exploiter. Ce système fait craindre l'instauration d'une pratique – du reste non démentie par la commune de C_____ – de renouvellement (quasi) systématique, à l'échéance de la durée réglementaire d'une année, des autorisations A à leurs détenteurs précédents, avec pour conséquence un temps d'attente pouvant devenir problématique si aucune place ne devait se libérer dans des délais raisonnables. Or, l'autorité locale n'a fourni aucun élément laissant à penser que les candidats seraient en

l'occurrence assurés d'une évolution régulière, par le biais d'une liste d'attente assurant une certaine rotation, sans temps d'attente excessif, ce qui pourrait alors satisfaire aux exigences du principe d'égalité entre concurrents (ATF 132 I 97 consid. 2.2 et les nombreuses références). Bien que nommément citée dans plusieurs de ses courriers, la commune de C_____ a d'ailleurs assuré qu'il n'existait pas de liste d'attente proprement dite, expliquant que cette notion s'entendait d'un document établi « pour que les éventuels intéressés soient avertis lorsqu'une concession A pouvait être octroyée, afin qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, déposer une nouvelle requête ». Cela étant, force est d'admettre que le système qu'applique la commune de C_____ sur la base du RST n'offre pas de garanties suffisantes en termes d'équité de la distribution des autorisations A.

Or, l'exigence d'égalité entre concurrents que postule la liberté économique, en relation notamment avec l'usage accru du domaine public, suppose, pour être effective, la mise en place d'un système de distribution des autorisations qui soit cohérent, transparent et fondé sur des motifs objectifs, sous peine d'ouvrir la porte à l'arbitraire. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs relevé que ce n'est que si les exploitants peuvent connaître suffisamment à l'avance les règles essentielles régissant leur activité – et le système de répartition des autorisations A en fait sans conteste partie – et compter avec une certaine stabilité de celles-ci, qu'ils pourront librement exercer leur activité économique et, notamment, décider en connaissance de cause de l'organisation, de la forme ou encore de la stratégie de leur entreprise et des risques économiques qu'ils sont prêts à prendre. Au regard de la transparence requise, il sied de s'étonner, avec la recourante, que l'avantage qu'admet accorder la commune de C_____ à l'endroit des personnes d'ores et déjà au bénéfice d'une autorisation de conduire sur son territoire ne ressort pas du RST, qui se borne à exiger du prétendant à l'autorisation A qu'il exploite le service de taxi comme activité principale (art. 10 ch. 1 let. i) et qu'il soit à même d'assurer une permanence (art. 9).

5.1 La décision attaquée est partant à annuler dans la mesure où elle se fonde sur des dispositions réglementaires ou, à tout le moins, une pratique incompatible avec l'égalité entre concurrents protégée par la garantie de la liberté économique (art. 27 Cst.). La limitation à 9 du nombre des autorisations A n'étant pas à revoir, le Tribunal ne saurait

en délivrer une (additionnelle) à la recourante ou imposer à la commune de C_____ de la lui octroyer. Tenue par ailleurs de respecter la liberté revenant à cette collectivité publique pour rétablir la constitutionnalité de son système et de ses prononcés (p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 2P.39/2002 du 28 octobre 2002 consid. 3.2), la Cour de céans ne saurait non plus arrêter elle-même une solution parmi celles envisageables (cf. à ce propos : F. Bellanger, op. cit., p. 61 s. et arrêt du Tribunal cantonal vaudois GE.2012.0162 du 3 décembre 2013 consid. 5e/bb et, s'agissant de la problématique de rentabilisation des investissements consentis, consid. 4b). Le dossier doit donc être renvoyé à la commune de C_____, à charge pour elle de rendre une nouvelle décision en application d'un système compatible avec les exigences de l'article 27 Cst. Cette issue revient à faire droit à la conclusion subsidiaire du recours, admis partiellement (cf. T. Merkli/A. Aeschlimann/R. Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, n° 2 ad art. 108).