TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 6 janvier 2025

Composition *M. Raphaël Gani, président; Mme Mihaela Amoos Piguet et M. Guillaume Vianin, juges; M. Jérôme Sieber, greffier.*

Recourante **A._____,** à ********,

Autorité intimée **Association Sécurité Riviera, Comité de direction,** à Clarens.

Objet Taxis

Recours A._____ c/ décision de l'Association Sécurité Riviera du 10 octobre 2024 (Taxis AST - appel d'offre pour les concessions avec et sans permis de stationnement).

Vu les faits suivants:

A. Les communes de Blonay, Chardonne, Corseaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, La Tour-de-Peilz, Montreux, St-Légier-La Chiésaz, Vevey et Veytaux ont constitué, sous la dénomination "Association de communes Sécurité Riviera" (ci-après: l'Association ou l'ASR), une association de communes au sens des art. 112 ss de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC; RSV 175.11), dont les statuts ont été approuvés par le Conseil d'Etat le 25 octobre 2006.

B. Par appel d'offres publié le 3 mai 2024 notamment dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud (FAO), l'ASR a soumis 26 concessions avec permis de stationnement sur le domaine public et 50 concessions sans permis de stationnement. Le 20 mai 2024, A._____ a soumis une candidature à l'ASR dans le cadre de l'appel d'offre relatif à l'octroi des concessions de taxi avec et sans permis de stationnement. Cette candidature visait l'octroi de concessions au nom de B._____ (ci-après: le titulaire), associé gérant de A._____. L'ASR a accusé réception du dossier de A._____ le 3 juin 2024.

Par correspondance du 3 juillet 2024, l'ASR a relevé certaines imprécisions dans la candidature de A._____ et lui a imparti un délai pour se déterminer par écrit. A._____ a produit des documents complémentaires par envoi du 15 juillet 2024.

C. L'ASR a refusé, le 10 octobre 2024, d'octroyer les concessions requises à A._____.

A._____ (ci-après: la recourante) a déféré cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après: le tribunal ou la CDAP) concluant à l'annulation de la décision du 10 octobre 2024 de l'ASR, subsidiairement au renvoi de la cause à cette autorité pour instruction complémentaire.

L'ASR a déposé sa réponse le 28 novembre 2024 et a conclu au rejet du recours ainsi qu'à la confirmation de sa décision.

Considérant en droit

1. a) Aux termes de l'art. 92 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître.

b) La décision attaquée trouve son fondement dans le règlement du 24 novembre 2022 sur le service des taxis de l'association Sécurité Riviera (ci-après: RST), approuvé le 1er mars 2023 par la Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport. Le RST régit le service des taxis sur le territoire des Communes membres de l'ASR et règle l'obtention des autorisations nécessaires pour les entreprises de transport et les chauffeurs qui entendent offrir ce service ainsi que les exigences techniques applicables aux véhicules dédiés (art. 1 RST). L'art. 5 al. 2 RST dispose que les concessions sont délivrées par le Comité de direction. Selon l'art. 40 al. 2 RST, les décisions rendues par le Comité de direction sont susceptibles d'un recours de droit administratif auprès de la CDAP.

c) En l'occurrence, le recours est dirigé contre une décision du Comité de direction de l'ASR refusant d'octroyer des concessions à la recourante, de sorte que la voie du recours de droit administratif est ouverte. Le recours formé à l'encontre de la décision attaquée entre dès lors dans la compétence du Tribunal cantonal, vu les art. 40 al. 2 RST et 92 LPA-VD. Les autres conditions formelles de recevabilité étant remplies (cf. art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD et art. 40 al. 3 RST), il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2. L'ASR a refusé d'octroyer à la recourante les concessions requises au motif que les conditions idoines n'étaient pas remplies, en particulier que le titulaire ne pouvait attester d'une durée de travail régulière de 150 jours par an. L'autorité intimée s'est fondée à cet égard sur un document duquel il ressortait que ce dernier travaillait uniquement le weekend sur appel. Dès lors, selon elle, il n'avait pu travailler tout au plus que 104 jours par an durant l'année 2024. L'ASR a relevé en outre que le titulaire ne pouvait pas être considéré comme une personne physique responsable de la direction de la recourante puisqu'il figurait au registre du commerce en tant qu'associé sans signature.

Dans son recours, la recourante a invoqué l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) à teneur duquel les parties ont le droit d'être entendues. Elle s'est également prévalue d'un établissement inexact des faits pertinents. En substance, la recourante a estimé que le titulaire remplissait toutes les conditions requises. Elle a à ce propos indiqué qu'il assurait non seulement une présence régulière au sein de l'entreprise mais qu'il remplaçait également les chauffeurs durant les périodes de vacances, ce qui témoignait, selon elle, de son implication dans la gestion quotidienne de l'activité. En outre, elle a indiqué qu'il effectuait une grande partie des tâches administratives essentielles à la bonne marche de l'entreprise, notamment la gestion des factures. Partant, elle a déclaré qu'il était évident que le titulaire travaillait et répondait aux exigences d'heures, voire qu'il les dépassait largement. Par ailleurs, elle a souligné que le titulaire figurait désormais au registre du commerce comme associé gérant avec signature individuelle.

a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. et par l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour la personne intéressée de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves 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 influer sur la décision à rendre. Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1).

b) En l'occurrence, dans le cadre de sa candidature, la recourante a transmis un certain nombre de documents relatifs à sa situation et aux modalités dans lesquelles elle déployait ses activités. Le 3 juillet 2024, l'autorité intimée a indiqué à la recourante les informations qu'elle avait recensées à ce stade et lui a donné la possibilité de se déterminer sur certains aspects jugés problématiques de sa candidature. La recourante a répondu le 15 juillet 2024 en produisant des documents complémentaires mais sans se déterminer par écrit. L'autorité intimée pouvait alors valablement estimer qu'elle disposait de tous les éléments pour rendre sa décision, sans violer le droit d'être entendue de la recourante. Au demeurant, elle s'est fondée sur des pièces produites par la recourante pour arriver à la conclusion que les conditions d'octroi d'une concession n'étaient pas réalisées. En réalité, la recourante semble avant tout contester l'appréciation des preuves faites par l'ASR, grief qui sera examiné ci-dessous.

c) Dans ces circonstances, les griefs tirés de la violation du droit d'être entendue de la recourante et d'une constatation inexacte des faits doivent être écartés.

3. Il convient encore d'examiner si la recourante remplit, comme elle le soutient, les conditions requises pour se voir octroyer une concession de taxi.

a) Le règlement général de police de l'Association de communes Sécurité Riviera (ci-après: RGPi), adopté le 15 avril 2010 et approuvé le 2 juin 2010 par le Chef du Département de l'intérieur, prévoit à son art. 92 que sur tout le territoire des communes où il est applicable, le service des taxis fait l'objet d'un règlement intercommunal.

Le Conseil intercommunal de l'Association a adopté, dans sa séance du 24 novembre 2022, le RST dont la teneur est notamment la suivante:

"[…]

Art. 5 ***Droit d'usage accru du domaine public***

1 Pour bénéficier de l'usage accru du domaine public sur le territoire de l'Association de communes Sécurité Riviera (ci-après ASR), il faut obtenir une concession de taxi.

2 Les concessions sont délivrées par le Comité de direction aux entreprises individuelles ou collectives et sont assorties d'une place de stationnement et du droit d'usage des voies de bus ou uniquement du droit d'usage des voies de bus.

Elles sont attribuées pour partie à des entreprises collectives exploitant plusieurs concessions, pour partie à des entreprises individuelles n'ayant qu'une seule concession. Le Comité de direction est compétent pour fixer le nombre de concessions avec ou sans permis de stationnement dévolues à chaque catégorie d'exploitants. Dans son examen, il veillera à ce que la répartition des concessions entre les entreprises collectives et individuelles respecte un équilibre en fonction des rôles respectifs des unes et des autres.

3 Le nombre maximal de concessions est limité à :

- *30 avec stationnement*
- *50 sans stationnement*

En vue d'assurer un bon fonctionnement du service de taxis, par une utilisation optimale du domaine public et, en vue de garantir la sécurité publique, le Comité de direction ne délivre pas de nouvelle concession tant que le nombre de permis déjà délivrés est égal au nombre maximal déterminé ci-dessus.

4 La concession avec permis de stationnement donne le droit de procéder au transport de personnes, de stationner sur les emplacements du domaine public désignés à cet effet par le Comité de direction, d'utiliser l'enseigne « Taxi » et d'emprunter les voies réservées aux bus conformément à l'article 74b de l'OSR et qui sont spécifiquement ouvertes à la circulation des taxis.

5 La concession sans permis de stationnement donne le droit de procéder au transport de personnes, d'utiliser l'enseigne « Taxi » et d'emprunter les voies réservées au bus conformément à l'article 74b de l'OSR et qui sont spécifiquement ouvertes à la circulation des taxis.

6 Une entreprise individuelle ne peut disposer de plus d'une concession de taxi. Une entreprise collective ne peut disposer de plus de six concessions de taxi, dont au maximum 3 avec permis de stationnement sur le territoire des communes de l'Association Sécurité Riviera.

7 Pour les personnes morales, la concession est délivrée à la personne physique responsable de la direction de l'entreprise. Elle ne peut obtenir une telle concession que si son titulaire n'a aucun lien juridique, économique ou en raison de l'identité de tout ou partie de ses dirigeants, actionnaires, associés etc, avec une autre personne morale ou physique qui bénéficie déjà d'une concession en vertu du présent Règlement.

Art. 6 ***Procédure d'appel d'offres***

[1] L'attribution des concessions est soumise à une procédure d'appel d'offres au sens de l'article 2 alinéa 7 de la Loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995.

[2] La procédure se déroule selon les principes de la non-discrimination, de la transparence et de l'égalité de traitement.

[3] Le Comité de direction définit les critères de sélection de l'appel d'offres ; chaque critère permettra aux candidats d'obtenir un certain nombre de points. La ou les concessions sont octroyées au(x) candidat(s) ayant obtenu le plus de points dans chaque catégorie (art. 5 al. 2).

[4] La concession avec permis de stationnement est délivrée pour une période de dix ans. Elle prend effet le 1er janvier et vient à échéance le 31 décembre de la dixième année.

[5] La concession sans permis de stationnement est délivrée pour une période de cinq ans.

[6] A l'échéance de ces périodes, l'attribution des concessions est soumise à une nouvelle procédure d'appel d'offres.

Art. 7 Conditions d'octroi, intransmissibilité et condition d'usage

[1] Pour obtenir une concession sur le territoire de l'ASR, il faut remplir les conditions suivantes :

a) Être au bénéfice d'un carnet de conducteur délivré par l'ASR au sens du présent Règlement depuis trois ans au moins et attester d'une durée de travail régulière et effective de 150 jours par an ;

b) disposer sur le territoire de l'ASR d'emplacements suffisants pour stationner les véhicules ; le Comité de direction peut toutefois accorder une dérogation lorsque le candidat a élu domicile en dehors de l'ASR ;

c) Être âgé de moins de 75 ans révolus.

[1] Les concessions sont personnelles et intransmissibles.

[2] Les titulaires d'une concession de taxi sont tenus de respecter les conditions imposées par cette dernière.

[3] Le titulaire, personne physique, d'une entreprise individuelle ou collective doit conduire personnellement et de manière effective son véhicule.

[…]

Le 12 octobre 2023, le Comité de direction a adopté des prescriptions d'application du règlement sur le service des taxis de l'Association de communes Sécurité Riviera (ci-après: les prescriptions). Ces prescriptions ont été approuvées le 17 novembre 2023 par la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité. Elles ont pour but de définir les modalités d'application du RST (art. 1). L'art. 2 des prescriptions a la teneur suivante:

*Article 2 **Appel d'offres (art. 6 RST)***

L'appel d'offres relatif à l'octroi d'une concession intervient, en principe, six mois avant l'échéance de ladite concession.

S'il y a renonciation du titulaire de la concession ou que le retrait définitif et exécutoire de celle-ci a été prononcé par le Comité de direction, l'appel d'offres doit être effectué dans les douze mois qui suivent le dépôt ou le retrait de l'autorisation.

Lors de l'appel d'offres relatif à une concession, les candidats sont sélectionnés sur la base de critères définis à l'article 3 des présentes Prescriptions. En cas d'égalité, le candidat n'ayant jamais obtenu de concessions sur le territoire de l'ASR sera privilégié. Si ce critère ne permet pas de départager les candidats, c'est le nombre d'années de pratique sur le territoire de l'ASR qui est déterminant.

Les critères, notés de 1 à 3 (1 étant la plus basse note et 3 la plus haute), doivent permettre d'affiner la sélection, dans l'intérêt général, en vue d' assurer un service public de qualité, tout en garantissant la plus grande transparence possible. Les critères sont mentionnés dans le texte de publication de l'appel d'offres.

L'offre doit être formulée par écrit et parvenir complète dans le délai imparti au lieu indiqué dans l'appel d'offres.

Il a l'obligation de signaler toute procédure judiciaire ou administrative qui serait susceptible de modifier l'état des documents transmis.

L'offre ne peut être modifiée à l'échéance du délai.

Une offre peut être exclue, notamment :

- *Lorsque le candidat ne satisfait pas ou plus aux conditions figurant à l'article 7 du RST ;*
- *Lorsque l'offre comporte de faux renseignements ;*
- *Lorsque l'offre ne respecte pas les exigences essentielles de forme, n'a pas été signée ou a été déposée hors délai ;*
- *Lorsque l'offre n'est pas conforme aux conditions fixées dans l'appel d'offres, ou est incomplètement remplie.*

b) En l'espèce, il y a tout d'abord lieu de relever que lorsqu'elle a rendu sa décision de refus, le 10 octobre 2024, l'autorité intimée a retenu à juste titre que le titulaire ne pouvait pas être considéré comme une personne responsable de la direction de la recourante. En effet, selon les statuts de cette dernière, la direction de l'entreprise est confiée aux gérants. Or, dans l'extrait du registre du commerce produit lors de l'appel d'offre, le titulaire y figurait comme associé et non comme gérant. Certes, l'extrait produit par la recourante dans le cadre de la procédure mentionne qu'il est désormais associé gérant avec signature individuelle. Cette modification du registre du commerce, intervenue le 1er novembre 2024, est toutefois postérieure à la décision entreprise. Par ailleurs, l'art. 2 des prescriptions prévoyant que l'offre ne peut plus être modifiée à l'échéance du délai de l'appel d'offres, il n'apparaît pas que cette modification puisse être prise en compte dans le cadre de la présente procédure.

De toute manière, les autres conditions ne sont pas non plus toutes remplies puisque la recourante n'est pas parvenue à attester que la durée de travail régulière et effective du titulaire était de 150 jours par an conformément à l'art. 7 al. 1 let. b RST. En effet, dans sa correspondance du 15 juillet 2024, la recourante a produit une attestation, datée du 10 juillet 2024, de laquelle il ressortait que le titulaire travaille le weekend sur appel en gardant les lignes téléphoniques. Deux autres personnes travaillent, respectivement de 18h00 à 6h00 du lundi au vendredi et de 6h00 à 18h00 du lundi au vendredi. Comme l'a retenu l'autorité intimée, cette attestation indique que le titulaire ne travaille au maximum que 104 jours par an, soit deux jours par semaine sur 52 semaines. Si la recourante a indiqué que le titulaire était impliqué dans la gestion quotidienne de l'entreprise, qu'il effectuait une grande partie des tâches administratives et qu'il remplaçait les chauffeurs pendant les périodes de vacances, elle n'a toutefois produit aucune pièce permettant d'attester que tel soit le cas, ni même précisé le nombre d'heures qu'il effectuait selon elle. Elle s'est limitée à indiquer qu'il répondait aux exigences de volume d'heures, voire qu'il les dépassait largement, ce qui n'est pas suffisant.

c) Au vu de ces éléments, l'autorité intimée n'a pas violé le droit, ni abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant que le titulaire ne remplissait pas les conditions posées aux art. 5 al. 7 et 7 al. 1 let. b RST pour l'octroi d'une concession de taxi et pouvait ainsi exclure l'offre de la recourante conformément à l'art. 2 des prescriptions. Partant, la décision doit être confirmée sur ce point.

4. La recourante invoque encore l'art. 27 Cst. protégeant la liberté économique. Elle explique que sans l'obtention de la concession de taxi, ses employés se retrouveraient sans emploi et qu'elle serait menacée de faillite. Elle ajoute avoir plusieurs mandats avec différentes entreprises et institutions et estime que le refus de l'autorité intimée aurait des conséquences dramatiques pour l'activité économique de la région.

a) Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté 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; 140 I 218 consid. 6.3), telle que l'activité de chauffeur de taxi indépendant, même si celle-ci implique un usage accru du domaine public (arrêts 2C_713/2017 du 25 juin 2018 consid. 4.1; 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.1; 2C_564/2009 du 26 février 2010 consid. 6.1). Des restrictions cantonales à la liberté économique sont admissibles, mais elles doivent 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.; ATF 143 II 598 consid. 5.1). Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (art. 94 al. 4 Cst.; ATF 143 I 403 consid. 5.2).

L'usage accru du domaine public peut 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 (GE.2015.0203 consid. 7a/aa du 6 juin 2016 et les références citées). Les normes créées à cette fin et leur mise en œuvre doivent respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.).

b) En l'occurrence, pour bénéficier de l'usage accru du domaine public sur le territoire de l'ASR, une concession de taxi est nécessaire, laquelle est subordonnée au respect de certaines conditions. Selon la jurisprudence présentée ci-dessus, une telle exigence ne viole pas l'art. 27 Cst. mais se justifie par l'intérêt public dans la mesure où elle permet à l'autorité d'exercer un contrôle efficace de ce secteur. Tel est bien le cas de la condition, en l'espèce non

respectée, visant à attester une durée de travail régulière et effective minimale. D'une manière générale, la CDAP a eu l'occasion de constater que le système mis en place par l'ancien RST du 15 avril 2010 et des anciennes prescriptions du 22 janvier 2015 ne contrevenait pas à liberté économique (GE.2015.0203 du 6 juin 2016 consid. 7). Ce système connaissait déjà comme critère de sélection une expérience de trois ans et une durée de travail régulière et effective d'au moins 150 jours par an (GE.2015.0203 du 6 juin 2016 let. A de l'état de fait), de manière similaire à l'art. 7 al. 1 let. a RST. Au demeurant, la recourante n'invoque pas que les critères de sélection, ni le système mis en place, soient discriminatoires ou qu'ils consacreraient une distorsion de concurrence. Elle ne les remet pas d'ailleurs non plus en cause. Partant, le grief tiré de la violation de la liberté économique est écarté.

5. Le recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée confirmée.

Succombant, la recourante devrait être chargée des frais de procédure (art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 1 et 4 al. 1 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Dans son recours, elle a demandé à être "exonérée" des émoluments de justice sans cependant justifier cette exonération et tout en s'acquittant d'ailleurs dans le délai imparti de l'avance de frais fixée dans la décision incidente du 12 novembre 2024. En l'occurrence, le recours était d'emblée dénué de chance de succès, la recourante ne remplissant manifestement pas les conditions d'octroi d'une concession, comme on l'a vu ci-dessus. Il se justifie de refuser d'octroyer l'assistance judiciaire à la recourante, étant précisé de toute manière qu'une personne morale ne peut en principe pas bénéficier de l'assistance judiciaire (ATF 143 I 328 consid. 3.1). Compte tenu des circonstances, il y toutefois lieu de fixer l'émolument de justice à 500 fr. au vu du travail modeste effectué par le tribunal (art. 50 LPA-VD). Vu le sort du recours, l'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

I. La demande d'assistance judiciaire est rejetée.

II. Le recours est rejeté.

III. La décision rendue le 10 octobre 2024 par l'Association Sécurité Riviera est confirmée.

IV. Un émolument judiciaire fixé à 500 (cinq cents) francs est mis à la charge de la recourante.

V. Il n’est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 6 janvier 2025

Le président: Le greffier:

Le présent arrêt est communiqué aux participants à la procédure, ainsi qu'à la Commission fédérale de la concurrence (COMCO).

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l’acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu’elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.