

BGer 2C_500/2016 vom 31. Oktober 2016

Bundesgericht, 2016-10-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_500_2016

FR: TF 2C_500/2016 du 31 octobre 2016

IT: TF 2C_500/2016 del 31 ottobre 2016

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF [RS 173.110]) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116; 136 II 101 consid. 1 p. 103).

E. 1.1

L'auteur d'un recours déclaré irrecevable devant l'instance précédente pour défaut de la qualité pour agir est habilité à contester l'arrêt d'irrecevabilité par un recours en matière de droit public sous l'angle de l' art. 89 LTF lorsque la cause au fond aurait pu être déférée au Tribunal fédéral par cette voie de droit (ATF 135 II 145 consid. 3.2 p. 149; arrêt 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 1.1).

E. 1.1.1

En l'espèce, le recours est uniquement dirigé contre la partie d'un arrêt qui prononce l'irrecevabilité des griefs formés à l'encontre de certaines dispositions intercommunales, l'intéressée ayant obtenu gain de cause sur les autres points de sa requête cantonale. Cet arrêt a été rendu par la cour constitutionnelle cantonale dans le cadre d'une contestation portant au fond sur la conformité au droit d'un acte normatif intercommunal réglementant le domaine des taxis.

D'après l' art. 87 LTF , le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux et communaux (cf. ALAIN WURZBURGER, ad art. 87 LTF , in Commentaire de la LTF, 2e éd., n. 3 p. 997) ne pouvant faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs, l' art. 86 LTF , qui prévoit que le recours est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, si le recours devant le Tribunal administratif fédéral n'est pas ouvert (al. 1 let. d), est applicable. Comme il sera précisé ultérieurement (cf. consid. 3.2 supra), le principe de l'unité de la procédure que l' art. 111 LTF concrétise, notamment, en lien avec la qualité pour agir (al. 1) et la cognition de l'autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral (al. 3) trouve également à s'appliquer à pareille constellation.

E. 1.1.2

Les dispositions modifiées du Règlement intercommunal sur le service des taxis font partie intégrante des règles générales et abstraites intercommunales en matière de taxis. Dans le canton de Vaud, celles-ci peuvent faire l'objet d'un moyen de droit, en l'occurrence d'une requête, devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois (art. 3 al. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RS/VD 173.32]), statuant en tant que dernière instance cantonale, et ne peuvent être attaquées devant le

Tribunal administratif fédéral. Les instances précédentes étant épuisées, la matière litigieuse relevant du droit public (cf. arrêt 2C_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 1.1), l'arrêt attaqué étant une décision finale (art. 90 LTF) et la liste des exceptions de l' art. 83 LTF ne s'appliquant pas aux actes normatifs (cf. arrêts 8C_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 3.3; 2C_727/2011 du 19 avril 2012 consid. 1.1), la voie du recours en matière de droit public est en principe ouverte pour se plaindre de la violation du droit fédéral, y compris du droit constitutionnel, au sens de l' art. 95 lettre a LTF (cf. ATF 136 II 304 consid. 2.4 p. 313; arrêts 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 1, in SJ 2014 I 53).

E. 1.1.3

Inscrite en tant que société à responsabilité limitée au registre du commerce zurichois, la Société dispose de la personnalité morale (cf. art. 779 al. 1 CO [RS 220]) et, partant, de la capacité d'être partie ainsi que d'ester en justice. La cause au fond pouvant faire l'objet d'un recours en matière de droit public, il convient donc d'admettre la qualité pour recourir de la Société en vue de contester l'arrêt cantonal dans la mesure où il déclare son recours irrecevable (cf. consid. 1.1 supra).

E. 1.2

Pour le surplus, le présent recours a été interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF ; cf. ATF 137 I 107 consid. 1.4.4 p. 111) et dans les formes requises (art. 42 LTF). Il convient donc d'entrer en matière.

E. 2

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences de motivation figurant à l' art. 106 al. 2 LTF . Aux termes de cet alinéa, le Tribunal fédéral n'examine les droits fondamentaux que si le grief a été invoqué et motivé par le recourant (cf. ATF 141 I 36 consid. 1.3 p. 41; 136 II 304 consid. 2.5 p. 314).

E. 3

Le litige porte sur la question de savoir si la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois pouvait à bon droit déclarer le recours irrecevable en lien avec la plupart des griefs soulevés par la recourante, au motif qu'étant, selon les juges cantonaux, assimilable à une centrale d'appel, la Société n'avait pas d'intérêt digne de protection à obtenir l'examen des autres dispositions du RIT concernant les seuls conducteurs et exploitants d'un service de taxis.

E. 3.1

Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a examiné si la recourante disposait de la qualité pour agir à l'encontre des modifications du RIT en s'appuyant sur les éléments suivants: la précédente instance a rappelé, dans un premier temps, que la recourante était entièrement détenue par une holding sise aux Pays-Bas. En deuxième lieu, elle a évoqué les deux modèles de transport proposés par la recourante à Lausanne, à savoir le service "UberPOP" ouvert aux chauffeurs privés indépendants satisfaisant aux conditions posées par la Société, de même que le service "UberX" réservé aux chauffeurs professionnels. Ensuite, les conditions d'utilisation relatives à la Suisse (version du 8 décembre 2014) ont été citées; il en ressort notamment que le cocontractant est Uber Holding aux Pays-Bas, que "Uber" propose des informations et permet d'obtenir des services de transport offerts par des tiers

transporteurs par le biais de l'utilisation d'une application téléchargeable fournie par elle, que le transporteur reste libre d'accepter ou non les demandes de service que l'application lui enverra, que "Uber" facture au client les services de transport fournis par le transporteur, pour celui-ci et sous déduction d'une commission, et que "Uber" réfute tout statut de fournisseur de services de transport ou d'entreprise de transport, se considérant comme un intermédiaire entre le transporteur et le client et déclinant, de surcroît, toute responsabilité dans le cadre des services de transport effectués. Le Tribunal cantonal a déduit de ces informations que la Société agissait "uniquement en tant qu'intermédiaire entre le client et le transporteur, qui concluent un contrat de transport (auquel "Uber" n'est pas partie) " et que, dans de telles conditions, la Société n'avait pas d'intérêt digne de protection à obtenir l'annulation des dispositions du RIT concernant les conducteurs et exploitants d'un service de taxis; l'intérêt indirect de l'intéressée à pouvoir conclure des partenariats avec le plus grand nombre possible de chauffeurs de taxis, dont on ignorait les liens exacts avec la Société, ne suffisait pas au regard de l'art. 10 al. 1 LJC/VD.

E. 3.2

L' art. 111 al. 1 LTF prévoit que "

la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral ". Il en découle que si les cantons demeurent libres de concevoir la qualité pour recourir devant leurs propres autorités de manière plus large que celle devant le Tribunal fédéral, il leur est en revanche interdit d'apprécier cette qualité de manière plus restrictive (ATF 138 II 162 consid. 2.1.1 p. 164; arrêts 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.1; 2C_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.2). Par ailleurs, les cantons ont certes le choix de prévoir ou non un recours contre leurs actes normatifs ou une partie de ceux-ci (cf. art. 87 al. 2 et 110 LTF ; arrêt 5C_4/2009 du 23 novembre 2009 consid. 5.2; ALAIN WURZBURGER, ad art. 87 LTF , in Commentaire de la LTF, 2e éd., 2014, n. 4, p. 997; BERNARD CORBOZ, ad art. 110 LTF , in ibidem, n. 11, p. 1303); en revanche, s'ils ont opté pour une telle procédure de contrôle abstrait, celle-ci devra se conformer aux exigences de l' art. 111 LTF (AEMISEGGER/SCHERRER REBER, ad art. 87 LTF , in Basler Kommentar - BGG, 2e éd., 2011, n. 2, p. 1154; ARNOLD MARTI, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren, in Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege [Griffel/Jaag (éd.)], 2010, p. 103 ss, 110 s. et 114; HANSJÖRG SEILER, ad art. 111 LTF , in BGG-Handkommentar, 2e éd., 2015, n. 3, p. 592). Il convient partant de vérifier librement (art. 106 al. 1 LTF), si la qualité de partie retenue par le Tribunal cantonal s'avère conforme au standard minimum posé par le droit fédéral à l' art. 111 al. 1 LTF (cf. ATF 135 II 145 consid. 4 p. 149 et consid. 5 p. 150; arrêt 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.1), étant précisé que le législateur vaudois a entendu faire correspondre la qualité pour agir devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal à celle de l' art. 89 al. 1 LTF (cf. ARUN BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, thèse Lausanne, 2014, p. 244; PIERRE-YVES BOSSHARD, La Cour constitutionnelle vaudoise, in RDAF 2008 I 3, p. 12 s.).

E. 3.3

L' art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif

attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées (ATF 138 I 435 consid. 1.6 p. 445; 136 I 17 consid. 2.1 p. 21; arrêts 1C_251/2014 du 27 janvier 2015 consid. 1.2; 2C_1076/2012 du 27 mars 2014 consid. 2.2, non publié in ATF 140 I 176). Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 137 I 77 consid. 1.4 p. 81; arrêts 1C_154/2014 du 21 novembre 2014 consid. 1.3; 1C_225/2012 du 10 juillet 2013 consid. 1.2, in SJ 2014 I 37). En revanche, un intérêt général tendant à une application correcte du droit n'est pas recevable (ATF 136 I 49 consid. 2.1 p. 53; arrêt 9C_422/2014 du 23 décembre 2014 consid. 2.1, non publié in ATF 140 V 574).

E. 3.4

Du constat des juges constitutionnels vaudois, la recourante et le groupe international auquel celle-ci appartient fournissent, grâce aux applications téléchargeables susmentionnées, des prestations qui ont pour effet d'établir une plateforme de mise en relation entre des chauffeurs de taxis privés ou professionnels et leurs clients. Sous cet angle et à l'instar de l'appréciation opérée par les autorités genevoises dans une affaire concernant la recourante en lien avec la législation cantonale sur les taxis (cf. arrêt 2C_547/2015 du 7 janvier 2016 let. B), les juges vaudois ont considéré que la Société pouvait être assimilée à une société exploitant un central d'appel téléphonique, ce qui devait conduire à son assujettissement au RIT, dans la mesure où cet acte normatif régissait l'exploitation d'un tel central (cf. art. 23quinquies RIT).

Simultanément, le Tribunal cantonal - tout comme du reste l'Association dans sa réponse - a néanmoins concédé tout ignorer "des relations contractuelles de la [Société] avec ses chauffeurs partenaires" et, par voie de conséquence, des effets et implications que les nouvelles dispositions du RIT pourraient avoir, le cas échéant même directement, sur la situation de la recourante. Ce faisant, le Tribunal cantonal adopte un raisonnement contradictoire, en tant que, précisément, les éléments lui font défaut pour pouvoir exclure définitivement, qui plus est dans le cadre d'un recours normatif abstrait, que l'activité économique que déploient la recourante et son groupe soit (également) susceptible de tomber sous le coup des règles applicables aux entreprises de transport ou aux fournisseurs de services de transport. A ce titre, le Tribunal cantonal perd en outre de vue que le but social de la recourante, tel qu'il résulte de son inscription au Registre du commerce, prévoit non seulement que celle-ci soutient des entreprises dans l'offre de prestations de service de transport par le biais de la téléphonie mobile ou de la communication en ligne, mais qu'elle peut également fournir toutes les prestations directes ou indirectes y relatives (

"sowie alle damit direkt oder indirekt verbundenen Dienstleistungen zu erbringen"). Or, selon leur teneur, de telles prestations peuvent également inclure la gestion d'une entreprise de transport. Dans la mesure où il suffit, lorsque l'acte attaqué est comme en l'espèce un acte normatif, que l'intérêt personnel requis soit virtuel, l'activité commerciale que la Société s'est réservée d'opérer dans ses statuts fonde, à elle seule, un intérêt digne de protection à la contestation des nouvelles dispositions.

La formulation choisie par la recourante au titre de ses conditions d'utilisation relatives à la Suisse n'y change rien. La circonstance que "Uber" y nie expressément être un fournisseur

de services de transport ou une entreprise de transport et entend, notamment, décliner toute responsabilité pour le comportement et les services rendus par les chauffeurs ayant recours à ses prestations, ne lui permettrait pas de contourner unilatéralement le régime instauré par le RIT. Or, ce n'est qu'au stade d'un cas d'application concret du RIT ou d'une autre loi cantonale réglementant le secteur des taxis à la Société, et à l'issue d'une instruction détaillée (cf.,

mutatis mutandis , ATF 135 II 243 consid. 2 p. 248; arrêt 2C_230/2010 du 12 avril 2011 consid. 2.2, non publié in ATF 137 I 167) que l'on pourra pleinement apprécier si ce règlement régit l'activité de la recourante de façon complète (entreprise de transport ou fournisseur de services de transport) ou si, au contraire, ce règlement ne s'applique que partiellement à l'intéressée (central).

Par ailleurs, en parcourant les conditions d'utilisation fixées par "Uber", telles que reproduites dans l'arrêt attaqué, il apparaît que les prestations de la recourante ne se limitent pas à mettre en place une plateforme de mise en relation de chauffeurs de taxis avec leurs clients, qui serait assimilable à un central téléphonique. "Uber" se charge en sus de la facturation des services de transport aux clients du transporteur et impose ses propres conditions, y compris tarifaires, aux chauffeurs professionnels et privés recourant à ses services. C'est donc un véritable modèle économique qui est mis en place par le groupe "Uber", auquel il apparaît prématuré, dans le cadre d'un recours normatif abstrait et sans examen détaillé

in concreto , de dénier toute influence sur le service des taxis lui-même. En effet, tel que l'affirme la recourante de manière convaincante, ce modèle, le réseau de partenaires qu'elle s'efforce à établir, ainsi que l'exploitation de la Société pourraient être affectés par toute réglementation imposant des conditions et restrictions aux entreprises de taxis partenaires, étant rappelé que, s'agissant d'un contrôle abstrait, l'intérêt virtuel à se voir un jour appliquer les dispositions contestées suffit (cf. consid. 3.3 supra).

E. 3.5

Compte tenu des éléments susmentionnés, de la pratique constante du Tribunal fédéral, qui tend à admettre largement l'existence d'un intérêt personnel et légitime à former un recours normatif abstrait, l'art. 111 al. 1 LTF (en lien avec l'art. 89 al. 1 LTF) commandait au Tribunal cantonal d'entrer en matière sur les griefs formulés par la recourante à l'encontre des nouvelles dispositions du RIT. Conformément au ch. 2 des conclusions (concernant l'admissibilité de la réduction des conclusions devant le Tribunal fédéral: ATF 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365) prises par la recourante dans son mémoire du 27 mai 2016, qui lie le Tribunal fédéral en vertu du principe de l'interdiction de statuer

ultra petita (cf. art. 107 al. 1 LTF ; arrêts 9C_507/2014 du 7 septembre 2015 consid. 1, non publié in ATF 141 V 495 ; 2C_682/2012 du 7 février 2013 consid. 1.3), il conviendra par conséquent d'annuler l'arrêt rendu par le Tribunal cantonal en tant qu'il a refusé d'entrer en matière sur les griefs de la recourante en lien avec les art. 2 al. 2 et 15 al. 2 et 3 RIT.

E. 4

Demeure le point de savoir si c'est à tort que la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal a refusé d'examiner les griefs de la recourante au sujet de l'art. 23quinquies al. 1 RIT ("Nul ne peut exploiter un central d'appel téléphonique ou radio sans en avoir obtenu préalablement l'autorisation"), au motif que cette disposition reprenait à l'identique les

termes de l'art. 23bis al. 1 aRIT et ne pouvait ainsi faire l'objet d'un nouveau recours. La recourante soutient, en substance, que cette interprétation serait arbitraire et constitutive d'un déni de justice formel (art. 9 et 29 al. 1 Cst.); il serait selon elle incohérent de lui permettre de contester l'extension du champ d'application à de nouvelles activités de l'art. 23quinquies al. 2 RIT, tout en l'empêchant de se plaindre des contraintes en matière d'exploitation d'un central d'appel que l'extension précitée vient nouvellement lui imposer.

E. 4.1

En cas de révision partielle d'un acte normatif, les dispositions demeurées inchangées ne peuvent être remises en cause par le biais d'un recours normatif abstrait que dans la mesure où leur maintien dans le texte modifié leur confère une autre teneur que celle initiale ou une portée juridique différente, ou en tant que, interprétées dans leur contexte général, elles apparaissent sous un nouveau jour (ATF 142 I 99 consid. 1.4 p. 104 s.; 135 I 28 consid. 3.1.1 p. 31; 122 I 222 consid. 1b/aa p. 224; arrêt 2C_725/2010 du 31 octobre 2011 consid. 1.3).

E. 4.2

A juste titre, les précédents juges ont retenu que la nouvelle numérotation d'une disposition dans le cadre de la révision partielle du RIT, demeurée inchangée pour le surplus, ne permettait pas de contester celle-ci par le biais d'un recours normatif abstrait. Il est également constant que les termes de l'art. 23bis al. 1 aRIT ont été repris tels quels à l'art. 23quinquies al. 1 RIT. En revanche, le Tribunal cantonal ne peut être suivi lorsqu'il considère, implicitement, que cette clause n'aurait subi aucune modification sémantique, ni obtenu une portée différente. En effet, il convient de lire l'art. 23quinquies al. 1 RIT en conjonction avec l'al. 2, qui a vu sa teneur amplifiée par les termes "tout autre moyen de communication". Or, cet ajout a pour conséquence d'assimiler à un central d'appel non seulement les centrales téléphoniques ou radio "classiques", mais d'étendre le champ d'application du RIT aussi à des organismes et plateformes qui, à l'instar du système mis en place par la Société et son groupe, se servent d'autres moyens de communication (par exemple l'internet) pour mettre en relation les chauffeurs de taxis avec leur clientèle. A travers l'ajout effectué à l'al. 2, l'art. 23quinquies al. 1 RIT a partant obtenu une portée juridique plus large

ratione personae, respectivement a vu son champ d'application clarifié, ce que la recourante doit être en mesure de contester dans le cadre de son recours abstrait formé contre la révision partielle du RIT. En refusant d'examiner les griefs que la recourante a développés au titre de l'art. 23quinquies al. 1 RIT, le Tribunal cantonal a partant également violé l'art. 111 al. 1 LTF et l'arrêt attaqué doit aussi être annulé sur ce point.

E. 5

Il résulte de ce qui précède que le présent recours doit être admis. L'arrêt attaqué doit par conséquent être partiellement annulé (à savoir sur les seuls points contestés par la recourante, ainsi que sur la fixation des frais et dépens y afférents), dans la mesure où le Tribunal cantonal a refusé d'entrer en matière sur les griefs formulés par la recourante sur le terrain des art. 2 al. 2, 15 al. 2 et 3, ainsi que 23quinquies al. 1 RIT. La cause sera partant renvoyée à l'autorité précédente pour instruction complémentaire et nouvelle décision dans le sens des considérants (art. 107 al. 2 LTF).

E. 6

Les frais judiciaires seront mis à la charge de l'Association étant donné qu'elle succombe et que, contrairement au canton de Vaud, elle défend également, à travers la réglementation du marché des taxis, un intérêt patrimonial (art. 66 al. 1 et al. 4 in fine LTF; cf. ATF 136 I 39 consid. 8.1.3 p. 40 s.; arrêt 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 12.3). Le canton de Vaud et l'Association seront solidairement tenus de verser une indemnité à titre de dépens à la recourante (art. 68 al. 1, 3 et 4 LTF).

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