

# **BGer 2C 71/2007 vom 9. Oktober 2007**

Bundesgericht, 2007-10-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_71\\_2007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_71_2007)

FR: TF 2C 71/2007 du 9 octobre 2007

IT: TF 2C 71/2007 del 9 ottobre 2007

## **Regeste**

Réglementation du service de taxis | Droit fondamental

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La décision attaquée a été rendue après l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.10), qui remplace la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (cf. art. 131 al. 1 LTF). La présente procédure de recours est donc régie par le nouveau droit (cf. art. 132 al. 1 LTF).

### **E. 2.1**

D'après l'art. 87 LTF, le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux qui ne peuvent faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, lorsque le droit cantonal prévoit un 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 lettre d), est applicable. En l'espèce, l'arrêt attaqué a été rendu par la Cour constitutionnelle du canton de Vaud (art. 3 al. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RSVD 173.32]) agissant en tant que dernière instance cantonale et ne peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Les instances précédentes étant épuisées, le présent recours est en principe recevable pour violation du droit (constitutionnel) fédéral (cf. art. 95 lettre a LTF).

### **E. 2.2**

Subsidiaire au recours en matière de droit public, le recours constitutionnel formé par la recourante est par conséquent irrecevable (cf. art. 113 LTF), sans qu'il soit nécessaire d'en examiner la validité formelle au regard de l'art. 119 al. 1 LTF. A cet égard, la recourante se plaint en vain de la violation de l'art. 49 LTF, selon lequel une notification irrégulière, notamment en raison de l'indication inexacte ou incomplète des voies de droit ou de l'absence de cette indication si elle est prescrite, ne doit entraîner aucun préjudice. D'une part, la Cour constitutionnelle a indiqué que son arrêt pouvait faire l'objet d'un recours en matière de droit public aux conditions des art. 83 ss LTF et d'un recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des art. 113 ss LTF et il n'appartient pas à l'autorité précédente de préjuger, en cas de doute, de la voie de droit ouverte. C'est à la recourante de choisir la voie ou les voies de droit qu'elle juge ouvertes dans sa situation. D'autre part, la recourante n'indique pas qu'elle ait subi un préjudice ni qu'une indication des voies de droit plus précise serait prescrite.

### **E. 2.3**

Selon l' art. 89 al. 1 LTF , a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (lettre a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (lettre b) et a un intérêt digne de protection à son annulation (lettre c). D'après le message du Conseil fédéral, lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel peut être simplement virtuel: celui-ci est donné s'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, in: FF 2001 4000, p. 4127). Il suffit en outre que l'intérêt digne de protection soit factuel, à la différence de ce qui prévalait sous l'empire de l' art. 88 OJ (HANS-JÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz (BGG), Berne 2007, n° 32 ad art. 89 LTF , p. 364 et les références citées). La qualité pour recourir contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qui a procédé en dernière instance cantonale au contrôle abstrait du Règlement litigieux, est soumise aux mêmes conditions, bien que le recours ne soit pas directement dirigé contre ce dernier. En l'espèce, la recourante exploite un central téléphonique regroupant une majorité de taxis B mais aussi quelques taxis A. Un monopole exclusif contraignant tous les taxis A à s'abonner à un unique central toucherait directement la recourante dans ses intérêts de faits, si ce n'est de droit, car elle pourrait perdre une partie de sa clientèle. Dans ce sens, elle est particulièrement atteinte par le règlement litigieux. Elle a donc qualité pour recourir. En revanche, en tant qu'elle se plaint d'une restriction induite de la liberté économique des chauffeurs de taxis A contraints de ne s'abonner qu'à la centrale téléphonique unique, la recourante défend les intérêts de certains de ses membres. Dans ce cas, la qualité pour recourir ne lui est reconnue que si la défense des intérêts de ses membres figurent parmi ses buts statutaires, que la majorité ou un grand nombre d'entre eux sont personnellement touchés par l'acte litigieux (cf. ATF 100 Ib 331 consid. 2 p. 335 ss s'agissant d'une coopérative ATF 122 I 90 consid 2 p. 92 à propos d'un contrôle abstrait), ce qui n'est pas réalisé en l'espèce, puisqu'elle ne compte que quatre chauffeurs de taxis A au sein de sa clientèle. Toutefois, du moment que cette qualité lui est déjà personnellement reconnue, seuls les griefs en relation avec ces membres sont irrecevables.

#### **E. 2.4**

Selon l' art. 99 LTF , aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Déposées pour la première fois devant le Tribunal fédéral, les pièces n° 2 et 3 du bordereau annexé au mémoire de la recourante, qui portent sur des faits, en particulier sur une future procédure d'appel d'offres, sans relation avec l'objet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, sont irrecevables.

#### **E. 2.5**

En vertu des art. 42 al. 1 et 2 LTF , l'acte de recours doit en particulier, à peine d'irrecevabilité, indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Le Tribunal fédéral n'examine la violation des droits fondamentaux que si le grief est invoqué et motivé par le recourant ( art. 106 al. 2 LTF ). La recourante demande dans une conclusion subsidiaire l'annulation du règlement litigieux dans son ensemble sans indiquer dans quelle mesure elle s'en prend à chacune de ses dispositions. Toutefois, dans l'hypothèse où le monopole attaqué devrait être invalidé, le règlement litigieux, qui en précise les modalités, serait privé de sens dans son ensemble, de sorte que

cette conclusion est recevable.

## **E. 2.6**

Appelé à statuer sur un recours en matière de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale, le Tribunal fédéral examine librement la conformité de cet arrêté au droit constitutionnel fédéral ou cantonal. Il n'annule toutefois les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit constitutionnel ou si en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées de façon contraire à la Constitution ( ATF 125 I 369 consid. 2; 119 Ia 321 consid. 4, 348 consid. 1d). Dans la procédure dite de contrôle abstrait des normes, il est en effet rarement possible de prévoir d'emblée tous les effets de l'application d'un texte légal, même si, par sa précision, celui-ci n'offre guère de marge d'appréciation à l'autorité chargée de l'appliquer. Si une norme semble compatible avec la Constitution, au regard des circonstances ordinaires que le législateur devait considérer, le juge constitutionnel ne l'annulera pas pour le seul motif qu'on ne peut exclure absolument l'éventualité de son application inconstitutionnelle à des cas particuliers. Il ne le fera que si la perspective d'un contrôle concret ultérieur n'offre pas de garanties suffisantes aux destinataires de la norme litigieuse. Le rejet du grief d'inconstitutionnalité invoqué dans le cadre du contrôle direct d'une norme n'empêche en effet pas le recourant de soulever à nouveau ce grief contre la même disposition à l'occasion de son application à un cas d'espèce. L'arrêt rendu au terme de la procédure de contrôle abstrait ne bénéficie, dans cette mesure, que d'une autorité relative de la chose jugée. Le législateur n'en a pas moins pour devoir d'adopter une réglementation à même de prévenir, autant que possible, la violation ultérieure des droits fondamentaux. Il doit ainsi prendre en considération les conditions dans lesquelles la règle qu'il édicte sera appliquée et, en particulier, la qualité des organes chargés de cette application. Cela étant, le juge constitutionnel ne saurait laisser subsister une norme dont la teneur permet de craindre, avec une certaine vraisemblance et au vu des circonstances, qu'elle ne soit interprétée à l'avenir contrairement à la Constitution ( ATF 119 Ia 321 consid. 4 et les arrêts cités). C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les griefs de la recourante.

## **E. 3**

Invoquant les art. 27 et 36 Cst. , la recourante fait valoir que le monopole d'exploitation du central d'appel des taxis A viole sa liberté économique en particulier les principes d'intérêt public et de proportionnalité.

### **E. 3.1**

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 118 Ia 175 consid. 1 p. 176). Aux termes de l' art. 36 al. 1 Cst. , toute restriction à ce droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui ( art. 36 al. 2 Cst. ) et proportionnée au but visé ( art. 36 al. 3 Cst. ). L'essence des droits fondamentaux est inviolable ( art. 36 al. 4 Cst. ).

### **E. 3.2**

Selon l'article 94 al. 1 Cst., la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique. Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population ( art. 94 al. 2 Cst. ). Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée ( art. 94 al. 3 Cst. ). 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. ). L' art. 94 al. 4 Cst. vient sur ce point préciser la portée de la liberté économique, sans pour autant modifier la situation qui prévalait sous l'ancienne Constitution. La Constitution fédérale consacre ainsi un ordre économique fondé sur la libre concurrence (Message relatif à la Constitution fédérale, FF 1997 I 176; cf. ATF 132 I 282 consid. 3.2 p. 287).

### **E. 3.3**

L'obligation pour l'État de se comporter de manière neutre sur le plan de la concurrence n'est toutefois pas absolue. En dehors des droits régaliens historiques des cantons (qui ne sont pas concernés en l'occurrence, cf. ATF 124 I 11 consid. 3 p. 14-15), les dérogations à la liberté économique telles que l'instauration d'un monopole, sont admissibles pour autant que ces dérogations poursuivent un but de police ou de politique sociale, à l'exclusion des buts de politique économique ( ATF 124 I 11 consid. 3b p. 15, concernant le monopole d'assurance des bâtiments; 109 Ia 193 concernant le monopole des ramoneurs officiels; 100 Ia 445 consid. 5 p. 449 concernant un monopole d'affichage). Les mesures concernant l'aménagement du territoire, la politique énergétique et environnementale sont également admissibles (Message, p. 177). Les monopoles à des fins fiscales sont en revanche prohibés ( ATF 128 I 3 consid. 3a p. 9-10). Le Tribunal fédéral a ainsi estimé que l'instauration d'un monopole de droit en faveur d'une caisse publique pour l'assurance scolaire obligatoire était compatible avec l' art. 31 aCst. compte tenu des conditions locales; l'intérêt public à une couverture de l'ensemble des risques, les exigences de contrôle, la responsabilité de la collectivité pour une part importante des risques, la possibilité de conditions plus avantageuses et les subventions des collectivités publiques l'emportaient, quand bien même d'autres possibilités étaient envisageables ( ATF 101 Ia 124 ). Plus récemment, le Tribunal fédéral, qui avait jugé le monopole d'affichage sur la voie publique compatible avec l' art. 31 aCst. , a jugé que ce monopole constituait une atteinte disproportionnée à la liberté économique, lorsque l'affichage avait lieu sur un fond privé. L'octroi d'une autorisation soumise à conditions respectait mieux le principe de proportionnalité ( ATF 128 I 3 consid. 3 p. 9). Cet arrêt n'a toutefois pas consacré un durcissement général de la jurisprudence à l'égard des monopoles cantonaux ( ATF 132 I 282 consid. 3.3 p. 287).

### **E. 4.1**

La recourante reconnaît à juste titre que les dispositions du règlement litigieux constituent une base légale suffisante pour instaurer un monopole d'exploitation d'un central d'appel téléphonique des taxis A dans la région lausannoise.

### **E. 4.2**

Le règlement litigieux ne contient aucune disposition prévoyant que le concessionnaire doit verser une partie des bénéfices d'exploitation du central d'appel à l'Association de communes. D'après l'art. 4 al. 2, 2e phrase, du règlement en outre, l'exploitant doit prélever une contribution périodique auprès de ses abonnés pour couvrir ses frais de fonctionnement,

d'amélioration du système et d'amortissements, dont le barème est soumis à l'approbation du Comité de direction. Aussi est-ce à bon droit que la recourante ne se plaint pas que le règlement tende à instaurer un monopole poursuivant des fins fiscales, ce qui serait prohibé par l' art. 27 Cst.

## **E. 5**

Dans un premier grief, la recourante conteste qu'il existe un intérêt public suffisant justifiant un tel monopole.

### **E. 5.1**

D'après l'art. 2 du règlement litigieux, la création et l'exploitation d'un central d'appel unique des taxis A visent notamment à assurer la disponibilité de taxis dans l'agglomération lausannoise afin de répondre à la demande de clients tous les jours de l'année et à toute heure, à assurer une réponse rapide à toute commande de course, à garantir la fiabilité et la qualité du service des taxis A, à faire en sorte que le système de transmission des commandes de courses de taxis A soit d'un coût modéré et à contribuer à collaborer à une politique coordonnée des transports. Selon le préavis du 24 mars 2006 commentant l'art. 2 du règlement litigieux, l'objectif du règlement litigieux est de lutter contre la diminution sensible de la qualité du service de taxi qu'entraîne l'existence de deux centraux d'appel A, faute de taxis disponibles en suffisance pour effectuer des courses dans des délais satisfaisants, certaines courses n'ayant parfois même pas pu être effectuées. Le monopole institué par le règlement a pour but d'éviter que le client rappelle ou n'appelle un autre central, avec le risque que deux taxis se trouvent finalement au lieu de commande et que l'un d'eux reparte à vide. Un seul central tend par conséquent à limiter la circulation inutile et à favoriser la coordination des taxis entre eux et avec l'ensemble des transports publics. La Cour constitutionnelle a jugé à juste titre que ces objectifs constituaient des motifs d'intérêt public qui l'emportaient sur l'intérêt privé de la recourante à conserver au sein de sa clientèle d'abonnés quelques chauffeurs de taxis A et sur le souhait de celle-ci de conserver un marché libre de toute intervention des pouvoirs publics s'agissant de centrales d'appel. En effet, les droits et obligations des chauffeurs de taxis A, en particulier le droit de parquer sur le domaine public et d'utilisation préférentielle de la voie publique accordé aux taxis A (art. 59 al. 2 RIT), l'obligation de comportement du chauffeur du taxi, l'obligation générale d'accepter une course (art. 49 RIT) et la soumission à un tarif uniforme, obligatoire, clair, n'induisant pas le public en erreur et édicté par les autorités intercommunales (art. 73 RIT) désignent ces derniers comme un quasi service public, complémentaire aux transports publics collectifs, auquel le public doit pouvoir s'adresser sans crainte par l'intermédiaire de l'interlocuteur unique et efficace que doit constituer un seul central d'appel. Il est vrai que l'existence d'un seul ou plusieurs centraux d'appel ne modifie en rien les obligations réglementaires personnelles des chauffeurs de taxis et la recourante a également raison d'affirmer que l'existence d'un unique central de taxis A n'éliminera pas complètement les inconvénients de la concurrence entre centraux d'appel, tels que le risque qu'une course soit commandée deux fois, puisque l'existence d'un central d'appel de taxis B n'est pas exclue par le règlement litigieux. Il n'en demeure pas moins, comme le relève le préavis du 24 mars 2006, que la suppression de deux centraux d'appel de taxis A au profit d'un seul contribue largement à diminuer le risque de doubles commandes et partant de courses à vide préjudiciables à l'efficacité du service de taxi et favorise une meilleure coordination des transports en région lausannoise en améliorant l'accès du public à ce service. La clientèle aura en outre la certitude de s'adresser à un chauffeur de taxi A avec les avantages et les

garanties tarifaires de ce service prévus par le règlement intercommunal, ce qui constitue également un motif d'intérêt public. Tel ne serait pas le cas si un central d'appel regroupait à la fois des chauffeurs de taxis A et de taxis B. Le grief de la recourante est rejeté.

## **E. 6**

La recourante se plaint encore de la violation du principe de proportionnalité.

### **E. 6.1**

Le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst. ) se compose de la règle d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de celle de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés -, et de celle de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public ( ATF 130 II 425 consid. 5.2 p. 438, 128 II 292 consid. 5.1 p. 297; 125 I 474 consid. 3 p. 482 et la jurisprudence citée).

### **E. 6.2**

La recourante est d'avis qu'un marché libre porterait moins atteinte à ses intérêts privés et aurait démontré son efficacité dans d'autres villes de Suisse. Il est douteux que ce grief remplisse les exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 2.3 ci-dessus). En effet, la recourante ne précise pas de quelles villes il s'agit ni quelle réglementation ces dernières ont adoptée. Elle n'expose pas non plus quelles circonstances concrètes prévalent dans ces villes, qui seraient le cas échéant similaires à celles de la région lausannoise et plaideraient en faveur d'un système semblable. Sur le fond toutefois, il convient de rappeler que les taxis A font un usage accru du domaine public que le législateur est habilité à réglementer, la place disponible sur le domaine public étant par nature limitée (arrêt 2P.83/2005 du 26.01.2006 consid. 2.3; 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1; 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I p. 65; ATF 99 Ia 394 consid. 2 et 3 p. 397 ss), de sorte qu'il ne s'agit pas d'un marché entièrement libre. En l'espèce, le règlement n'a pas pour but d'instaurer un monopole sur l'exploitation des taxis en région lausannoise mais un monopole restreint portant sur la gestion d'un central d'appel unique pour taxis A. La gestion du central d'appel des taxis B demeure par conséquent entièrement libre. Par ailleurs, la concession d'exploitation du central d'appel A sera soumise à un appel d'offres public. La concession étant accordée pour une durée limitée de cinq ans, renouvelable de trois ans en trois ans, sauf dénonciation (art. 5 du règlement litigieux), la concurrence de tiers également intéressés, même postérieure à la première procédure d'appel d'offre, n'est par conséquent pas exclue (art. 3 al. 5 du règlement), d'autant que l'exploitant est soumis à la surveillance et au contrôle du Comité de direction de l'Association de communes - qui peut lui retirer à bref délai l'exploitation en cas de mauvaise gestion préjudiciable à l'intérêt public (art. 5 al. 1 et 2 du règlement) - concrétisés par les obligations énoncées à l'art. 4 du règlement, en particulier les exigences de rapidité (al. 3), d'efficacité, d'amélioration des performances (al. 3 et 5) et de collaboration à de nouveaux systèmes de mobilité (al. 7). La recourante ne propose pas d'autres solutions qui ménageraient mieux ses intérêts tout en respectant néanmoins les exigences d'un quasi service public (cf. consid. 5 ci-dessus). Dans ces conditions, comme l'a jugé à bon droit la Cour constitutionnelle, en instaurant un monopole restreint à l'exploitation du central d'appel des taxis A, dont l'attribution devra faire l'objet d'un appel d'offres en bonne et due forme et qui restera soumis à la concurrence du marché, même après une première adjudication, le règlement respecte le principe de

proportionnalité. Les griefs de la recourante (mémoire de recours, chiffre 9, p. 10) relatifs à la future procédure d'appel d'offres, qui ne fait pas l'objet du présent litige, ne sont pas pertinents ici. Pour le surplus, c'est en vain que la recourante dénonce l'existence d'une entente entre cinq entreprises qui verrouilleraient le marché des taxis A. Non seulement elle n'établit pas ses allégations, mais encore l'existence d'un central d'appel unique n'a pas de relation avec le nombre d'entreprises de taxis A et la concurrence entre elles. Une éventuelle entente entre un nombre plus ou moins grand d'entreprises de taxis A peut également se produire sur un marché libre et n'a pas d'influence, à tout le moins la recourante ne l'établit-elle pas, sur le nombre de taxis B, puisque les autorisations de taxis B sont accordées sans limitation quant au nombre (cf art. 15 et 16 RIT). La recourante soutient également en vain qu'en raison de l'obligation faite aux chauffeurs de taxis A de s'abonner au central d'appel unique (art. 6 du règlement litigieux), elle aurait de la peine à obtenir de nouvelles affiliations à son central d'appel, ou autrement dit, à remplacer les chauffeurs de taxis B de sa clientèle lorsque ceux-ci obtiennent une autorisation de chauffeur de taxis A. Elle ne fournit aucune preuve à l'appui de cette affirmation, qui va l'encontre du fait notoire que les taxis B sont surnuméraires. Dans ces conditions, le grief de la recourante doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

#### **E. 7**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours en matière de droit public dans la mesure où il est recevable et à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire. Succombant, la recourante doit supporter les frais de justice (art. 66 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, et art. 65 LTF) et n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF). La société Taxis Services Sàrl, qui est un tiers intéressé au sens de l'art. 102 al. 1 LTF, et non pas une partie au sens de l'art. 68 al. 1 LTF (HANS-JÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, op. cit., n° 6 et 14 ad art. 66 ainsi que 5 et 9 ad art. 68 LTF, p. 228 et les références citées), n'a pas droit à des dépens. Etant une organisation chargée de tâches de droit public, l'Association des communes de la région lausannoise n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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