

## **VD\_OMNI CCST.2007.0003 vom 7. März 2008**

VD Tribunal cantonal, 2008-03-07, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2007.0003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2007.0003)

FR: VD\_OMNI CCST.2007.0003 du 7 mars 2008

IT: VD\_OMNI CCST.2007.0003 del 7 marzo 2008

### **Regeste**

FRANCISCO/Conseil communal de Nyon, Département de l'intérieur, TUNA, PARRA | Dans les limites de l'autonomie que leur accordent la Constitution et les lois cantonales, les communes disposent d'un pouvoir normatif et peuvent réglementer les matières qui rentrent dans leurs attributions. Pour les communes vaudoises, le pouvoir de réglementer le service des taxis, qui touche aussi bien à l'utilisation du domaine public qu'à l'ordre public, résulte directement de l'autonomie que leur reconnaît la Constitution. L'art. 8 de la loi vaudoise sur la circulation routière (LVCR; RSV 741.01) ne fait que le confirmer.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Selon l'art. 136 al. 2 let. 1 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. L'art. 3 LJC précise que ce contrôle porte sur les "actes à adopter par des autorités cantonales contenant des règles de droit" (al. 1). Peuvent également faire l'objet d'un tel contrôle tous les règlements, arrêts ou tarifs communaux et intercommunaux contenant des règles de droit (art. 3 al. 3 LJC). Tel est le cas du règlement concernant le service des taxis adopté par le Conseil communal de Nyon le 30 avril 2007 et approuvé par le chef du Département de l'intérieur le 19 juin 2007. b) Lorsqu'elle porte sur un règlement communal ou intercommunal soumis à l'approbation cantonale, la requête doit être déposée dans un délai de vingt jours à compter de la publication officielle de cette approbation ou de son refus (cf. art. 5 al. 2 LJC). En l'occurrence, l'approbation cantonale a été publiée dans la Feuille des avis officiels du mardi 26 juin 2007. Envoyée au Conseil d'Etat le 21 mai 2007, la requête était mal adressée et prématurée. Cela n'affecte toutefois pas sa recevabilité. Conformément à l'art. 31 al. 4 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173,36), applicable par analogie en vertu du renvoi de l'art. 12 LJC, la requête mal adressée doit être transmise sans délai à l'autorité compétente. Par ailleurs, le délai est respecté si l'acte de recours a été adressé en temps utile à l'autorité incompétente (ATF 118 Ia 241 consid. 3c). Enfin, un recours prématuré n'est pas irrecevable; tout au plus y a-t-il lieu de le garder en suspens jusqu'à ce que la décision contre laquelle il est par avance dirigé ait effectivement été communiquée ou - comme en l'espèce, où sa validité dépend d'une approbation ultérieure - approuvée (Tribunal administratif, arrêt FI.2003.0126 du 26 octobre 2005 consid. 2 et les références). c) A qualité pour agir contre une règle de droit communal toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé (art. 10 al. 1 LJC). Toutes les personnes dont les intérêts, qu'ils soient juridiquement protégés ou tout simplement de fait, sont effectivement ou pourraient un jour être touchés par l'acte attaqué ont qualité

pour agir. Une simple atteinte virtuelle suffit, pourvu qu'il y ait un minimum de vraisemblance à ce que le requérant soit une fois ou l'autre touché par la norme en cause (cf. Cour constitutionnelle, arrêt CCST.2006.0007 du 16 février 2007 consid. 1c; CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 consid. 1 e; CCST.2006.0002 du 30 mai 2006 consid. 2a). Ces conditions sont manifestement réunies en la personne du requérant, qui exploite un service de taxis sur le territoire de la Commune de Nyon au bénéfice d'une autorisation de type B et pourrait être candidat à une autorisation de type A.

## **E. 2**

Juan Parra et Rafael Tuna ont exposé, par l'intermédiaire de leur avocat, qu'ils étaient des chauffeurs de taxi qui verraient leurs possibilités de continuer leur activité professionnelle sérieusement entravées (ou même empêchées) dès lors qu'ils devraient lourdement s'endetter pour effectuer le dépôt de 40'000 fr. exigé par le RST pour obtenir une autorisation de type A. Ils admettent qu'ils auraient pu déposer une requête, mais considèrent que, du moment qu'une procédure dont l'issue est susceptible de les toucher gravement est déjà ouverte, ils doivent être autorisés à y intervenir. L'intervention n'est pas prévue par la loi. Destinée à soutenir la requête, elle est irrecevable: celui qui n'a pas contesté l'acte litigieux dans le délai de l'art. 5 LJC n'est plus admis à le faire en s'associant à une précédente requête (dans ce sens, Tribunal administratif, arrêt AC.2006.0324 du 8 janvier 2007).

## **E. 3**

Selon l'art. 136 al. 2 let. b Cst-VD, la Cour constitutionnelle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale. L'art. 19 LJC précise que la cour connaît, en dernière instance cantonale, des recours dirigés contre les décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil en matière de droits politiques, conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques. En l'occurrence le recours initialement adressé au Conseil d'Etat et invitant cette autorité à "ordonner un nouveau délai référendaire à la Municipalité de Nyon relatif au règlement concernant le service des taxis" a été considéré comme sans objet du fait de la publication de l'approbation dudit règlement dans la Feuille des avis officiels du 26 juin 2007, qui a ouvert le délai référendaire de vingt jours (art. 107 al. 3 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques [LEDP; RSV 160.01]). Sur ce point la cause a donc été rayée du rôle le

## **E. 6**

Le requérant invoque des "problèmes de forme" : le préambule du règlement, qui ne fait référence qu'à l'art. 8 LVCR, ne serait pas complet, la rédaction des articles, de même que la structure du texte, laisseraient à désirer; en bref, le règlement litigieux ne serait pas conforme aux canons de la "légistique". Selon la définition qu'en donne J. Chevalier "La légistique est une "science" (science appliquée) de la législation, qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes" (L'évaluation législative: un enjeu politique, in A. Delcamp et al., Contrôle parlementaire et évaluation, Paris, 1995, p. 15). Il ne s'agit pas de principes ou de règles de droit supérieur auxquels la législation devrait se conformer strictement, sous peine d'invalidité. Réels ou supposés, les défauts de rédaction ou de technique législative que dénonce le requérant ne sont par conséquent pas de nature à affecter la validité du RST.

## **E. 7**

Le requérant critique différentes dispositions qui attribuent des compétences ou confèrent des tâches de contrôle à la Direction de police (art. 6, art. 7 al. 4, art. 29, art. 30, art. 44 et art. 59 RST). Il s'agirait de délégations de compétences qui devraient "se faire sous des conditions strictes", sans que le requérant précise lesquelles. Tout au plus se réfère-t-il aux pages 68 ss du Précis de droit administratif du professeur B. Knapp, qui traitent, dans la 3<sup>ème</sup> édition (1988), des ordonnances administratives et, dans la 4<sup>ème</sup> (1991), des ordonnances législatives de l'exécutif. S'agissant en l'occurrence d'attribution de compétences administratives par l'organe législatif de la commune, on ne voit pas la pertinence de cette référence. Insuffisamment motivée, cette critique est irrecevable (art. 8 LJC). Au surplus, comme le relève le département intimé, il est parfaitement conforme à la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; RSV 175.11) de confier certaines attributions de la municipalité à ses sections ou directions (art. 66 al. 1 LC).

## **E. 8**

Outre ces critiques d'ordre général, le requérant met en cause un certain nombre de dispositions spécifiques qu'il convient maintenant d'examiner: a) L'art. 8 chiffre 4 RST, qui exige de l'exploitant d'une entreprise de taxis d'avoir son domicile ou son siège social sur le territoire de la Commune de Nyon, des communes limitrophes ou de la Commune de Gland, l'art. 8 ch. 7 RST, qui exige de disposer sur le territoire de ces communes de l'espace privé suffisant pour y garer les véhicules et les entretenir, l'art. 9 al. 18 RST, qui précise les conditions auxquelles les taxis qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation délivrée par la Commune de Nyon ont le droit de charger des clients sur son territoire, seraient contraires au principe de la territorialité de la réglementation communale. Il découle du principe de la territorialité qu'une règle de droit ne déploie en principe ses effets qu'aux états de fait qui se rapportent au territoire de la collectivité qui a édicté cette règle (v. Pierre Tschannen / Ulrich Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern 2005, § 24, n. 3, p. 170). Cette règle s'appréhende toutefois de différentes manières suivant les circonstances; elle implique de définir le champ d'application de la législation quant aux personnes et aux situations qui se trouvent ou se produisent sur le territoire (cf. Moor, *op. cit.*, vol. I, ch. 2.5.1.1, p. 158). En ce qui concerne les prescriptions de police du commerce limitant la liberté économique, elles s'appliquent à toute activité commerciale qui touche le territoire de manière importante (ATF 95 I 422 consid. 6 p. 427). Les articles incriminés ont tous trait à l'exploitation d'un service de taxis sur le territoire de la Commune de Nyon, dont ils fixent certaines conditions. Ils n'imposent aucune obligation aux exploitants exerçant leur activité dans d'autres communes ou d'autres cantons et n'empiètent pas sur la compétence de ces communes ou cantons de réglementer ou non la matière sur leur propre territoire. On ne voit pas ce qui permet au requérant d'affirmer que "de nombreuses dispositions du règlement dépassent la limite territoriale de la Ville de Nyon", si ce n'est une mauvaise compréhension du principe de la territorialité. En permettant aux personnes physiques ou morales qui exploitent un service de taxis sur le territoire de la Commune de Nyon d'avoir leur domicile ou leur siège, ainsi que des locaux et des places de parc adéquats, non seulement sur le territoire de ladite commune, mais aussi sur celui des communes limitrophes, l'art. 8 ch. 4 et 7 RST pose uniquement des conditions à l'exercice de l'exploitation d'un service de taxi sur le territoire de la Commune de Nyon. Il ne réglemente en rien cette activité sur le territoire des autres communes. Il n'en va pas autrement de l'art. 9 al. 18 RST: les taxis autorisés à exercer leur activité hors du territoire communal ont le droit d'y charger occasionnellement des clients, à des conditions précises. Pour le reste, aucune obligation ne leur est faite, aussi longtemps qu'ils n'exercent pas leur activité sur le

territoire de la Commune de Nyon. Au demeurant – et contrairement à ce que suggère le requérant – aucune règle de rang supérieur ne prescrit que lorsqu'une entreprise est autorisée à exploiter un service de taxis quelque part en Suisse ou dans un pays de l'Union européenne, elle peut exercer librement cette activité dans chacun de ces pays, ainsi que dans toutes les communes de Suisse sans avoir à solliciter de nouvelles autorisations. La réglementation nyonnaise n'empêche aucunement les entreprises extérieures à la commune d'y exercer leur activité; il leur suffit pour cela de remplir les mêmes conditions que les entreprises nyonnaises, étant précisé que les exigences locales, liées notamment au domicile, au siège et à l'entretien des véhicules, sont applicables à l'adresse ou au siège des entreprises en question (cf. 9 al. 19 RST). b) Selon l'art. 8 ch. 4 RST, il faut, pour exploiter une entreprise de taxis sur le territoire de la Commune de Nyon, avoir son domicile ou, pour une personne morale, son siège social, sur le territoire de ladite commune, des communes limitrophes ou de la Commune de Gland. Selon le requérant, cette obligation ne respecterait pas la liberté économique. De son côté, la municipalité ne prétend pas qu'elle serait justifiée par des raisons de police. Dans son préavis au conseil communal, elle a expliqué que la stricte exigence du domicile ou du siège social dans la commune, imposée par le règlement en vigueur, était assouplie, " le critère de la proximité entre le lieu de travail à Nyon et le domicile ou le siège de la société ne respect [ant] l'exigence constitutionnelle de proportionnalité que si l'on ne l'interprète pas de manière trop restrictive. " Elle ajoutait: " Le nouveau cercle choisi est adéquat en regard des exigences d'efficacité et de promptitude requises pour le service que doivent offrir les taxis appelés à Nyon par des clients. " (v. Préavis municipal n o 20 du 15 janvier 2007, p. 3). On ne voit guère quel lien il pourrait y avoir entre le lieu du domicile ou du siège social de l'exploitant et la rapidité du service à la clientèle, dès lors que l'exploitant n'est pas astreint à un service de piquet et que le propre des taxis A, lorsqu'ils sont en service, est de se tenir à disposition des usagers sur les emplacements qui leur sont réservés. Pour répondre correctement aux besoins des usagers, l'obligation d'utiliser les autorisations de type A au moins 150 jours par an à temps complet (v. art. 13 al. 4 RST) apparaît suffisante. Le Tribunal fédéral a certes jugé que d'autres limitations que celles motivées par des raisons de police, par exemple, pour les exploitants de taxis, l'exigence du siège social dans la commune, étaient admissibles (ATF 108 Ia 135 consid. 3 p. 137). Il s'agit toutefois d'une jurisprudence antérieure à la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02), dont l'art. 3 al. 2 let. c dispose que les restrictions d'accès au marché ne répondent pas au principe de la proportionnalité lorsque le siège ou l'établissement au lieu de destination est exigé comme préalable à l'autorisation d'exercer une activité lucrative. Même si la LMI ne résout pas le problème particulier des choix à opérer lorsque la place disponible est insuffisante (comme c'est le cas pour le stationnement des taxis sur le domaine public), il faut néanmoins tenir compte du principe de non discrimination énoncé à son art. 3 (v. ATF 132 I 97 consid. 2.2 p. 101/102). En l'occurrence la préférence donnée aux exploitants ayant leur domicile ou leur siège social dans la commune ou les communes avoisinantes, faute de reposer sur une justification objective, fausse la concurrence et viole la liberté économique. La condition posée par l'art. 8 ch. 4 RST doit en conséquence être annulée. c) Les chiffres 5 et 6 de l'art. 8 RST exigent de l'exploitant qu'il justifie de son affiliation à une caisse de compensation et qu'il soit à jour avec le paiement " des différentes contributions sociales et des impôts ". Selon le requérant, ces exigences constitueraient une " violation de la législation sociale ", ainsi qu'une " violation du traitement des données personnelles ", sans plus de précision sur les normes qui seraient enfreintes. Tout au plus mentionne-t-il l'art. 14 LAVS et les art. 25

ss RAVS (qui concernent la fixation des cotisations), les art. 129 ss RAVS (concernant les tâches des caisses de compensation), les art. 143 ss RAVS (relatifs au règlement des paiements et des comptes avec les caisses de compensation) et les art. 49a et 50a LAVS (qui touchent au traitement des données personnelles par les organes de l'AVS), sans que l'on comprenne en quoi la réglementation communale dérogerait à ces dispositions et porterait atteinte à la primauté du droit fédéral (art. 149 Cst). Formulés de manière aussi vague, ces griefs ne répondent pas aux exigences de motivation de l'art. 8 LJC; il sont irrecevables. Au demeurant, l'argument selon lequel l'exigence de l'affiliation à une caisse de compensation ne pourrait pas être satisfaite avant le début de l'exploitation, au motif que "l'intéressé ne s'affiliera pas en étant pas sûr d'avoir une concession A", n'est pas sérieux. Comme l'expose la commune intimée, l'autorité se contentera, en début d'activité, de la preuve d'une demande d'affiliation en qualité d'indépendant. Nonobstant l'absence de motivation suffisante sur ce point, la cour annulera néanmoins partiellement le chiffre 6 de l'art. 8, en tant qu'il exige de l'exploitant qu'il soit à jour avec le paiement "des impôts dus". En effet, si l'exigence du paiement des contributions sociales peut entrer dans les buts de politique sociale, renforçant les procédures de recouvrement prévues par le droit fédéral, celle du paiement des impôts en général apparaît manifestement contraire à la liberté économique et doit par conséquent être sanctionnée d'office (art. 13 LJC). S'il est envisageable subordonner l'octroi d'une autorisation au paiement de taxes ou de contributions mixtes qui lui sont liées, tel n'est pas le cas pour les autres impôts (v. H. Marti, *Die Wirtschaftsfreiheit*, Bâle et Stuttgart 1976, § 38, ch. 186 p. 109). Tous les contribuables sont également tenus d'acquiescer leurs impôts aux échéances fixées. Il n'y a aucune raison de soumettre spécialement l'exercice d'une activité économique au respect de cette obligation, si ce n'est un intérêt purement fiscal à disposer ainsi d'un moyen de contrainte indirecte à l'égard de certaines catégories de contribuable. En l'absence de tout lien entre cette activité et l'obligation générale de payer ses impôts, une telle condition engendre une inégalité de traitement indéfendable. L'art. 8 chiffre 3 RST suffit par ailleurs à garantir le respect des conditions de solvabilité que la commune est en droit d'exiger (v. ci-dessous, consid. 8 let. l/dd p. 22). d) Selon l'art. 8 ch. 9 RST il faut, pour obtenir l'autorisation d'exploiter, "s'engager à respecter toute convention collective ou contrat cadre qui pourrait être en vigueur dans le domaine du service de taxis". Pour le requérant, cette règle contraindrait les entreprises à adhérer à une association patronale ou à se soumettre formellement à une convention collective de travail, ce qui constituerait une atteinte disproportionnée à la liberté d'association (art. 23 Cst), au droit de la personnalité (art. 28 CC), ainsi qu'à la liberté contractuelle. La Commune de Nyon et le Département de l'intérieur objectent à juste titre que la disposition incriminée n'implique aucune obligation d'adhésion à une association patronale ni de soumission à une convention collective ou un "contrat cadre" (sans doute veut-on parler de contrat type de travail), mais se limite à exiger le respect de ces réglementations si elles devaient un jour être adoptées. Il s'agit d'une condition proche de celle fixée par l'art. 8 chiffre 8 RST ("offrir aux conducteurs employés des conditions d'instruction, de travail et des prestations sociales en conformité avec les législations fédérales et cantonales applicables") que le requérant ne conteste pas. Cette exigence de respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail s'impose de manière générale dans le domaine des marchés publics (v. art. 8 al. 1 let. b de la LF du 16 décembre 1994 sur les marchés publics [RS 172.056.1]; art. 11 let. e de l'Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics [AIMP; RSV 726.91]). Elle répond à un objectif de politique sociale et contribue également à créer des conditions de

concurrence loyale. e) Le requérant voit dans l'obligation faite à l'exploitant d'être détenteur des véhicules utilisés (art. 8 ch. 10 RST) une grave atteinte à la liberté économique en ce sens qu'elle le priverait d'utiliser un véhicule en leasing. Il n'en est rien. Le requérant confond manifestement la notion de détenteur avec celle de propriétaire. La qualité de détenteur se détermine selon les circonstances de fait. Est notamment considéré comme tel "celui qui possède effectivement et durablement le pouvoir de disposer du véhicule et qui l'utilise ou le fait utiliser à ses frais ou dans son propre intérêt" (art. 78 al. 1 de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière [OAC; RS 741.51]). Compte tenu des nombreuses obligations qui incombent à l'exploitant d'une entreprise de taxis en relation avec les véhicules qu'il utilise pour exercer son activité, il se justifie objectivement qu'on attende de lui qu'il possède effectivement et durablement le pouvoir de disposer de ces véhicules. f) Suivant l'art. 10 al.1 let. c RST, le candidat à une autorisation d'exploiter une entreprise de taxis doit préciser " s'il entend occuper un ou plusieurs employés; dans ce cas, le nombre de ceux-ci, ses projets de contrat de travail, de fiches de salaires et de décomptes de charges sociales qui (sic) doivent recevoir l'agrément de la Municipalité ". Selon le requérant, il y aurait là " un octroi excessif de compétences à la Municipalité ", laquelle ne serait " pas habilitée à se prononcer là-dessus ". Formulé de manière aussi sommaire, ce grief ne satisfait pas au minimum de motivation exigé par l'art. 8 LJC. Il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de rechercher d'office à quelles règles de rang supérieur cet exigence d'un " agrément " de la municipalité pourrait déroger. Tout au plus notera-t-on qu'il est possible d'en faire une interprétation conforme à la Constitution si le contrôle de la municipalité se limite au respect des règles impératives de la législation sur le travail et du droit des assurances sociales. g) L'art. 10 al. 2 RST exige, entre autres, du candidat à une autorisation d'exploiter une entreprise de taxis qu'il produise un certificat médical. Selon le requérant, cette exigence constituerait "une violation des données personnelles" . On peut donc en déduire qu'il invoque le droit au respect de sa vie privée (art. 13 Cst) qui protège notamment les données relatives à l'état de santé. Lorsqu'il se justifie de subordonner à l'exercice d'une activité économique à des conditions d'aptitude de physique ou de santé, ce qui est le cas par exemple pour les guides de montagne (ATF 103 Ia 544) et, dans une moindre mesure, pour les chauffeurs de taxi (ATF 103 Ib 31 ss), l'exigence d'un certificat médical attestant simplement que le candidat ne présente pas d'infirmité ou de maladie contre-indiquant l'exercice de l'activité en question ne constitue assurément pas une violation de la sphère privée. Reste, en l'occurrence, que le règlement litigieux ne pose aucune exigence de santé pour l'obtention de l'autorisation d'exploiter un service de taxis (contrairement à l'autorisation de conduire un taxi – v. art. 15 al. 2 ch. 3 et 16 al. 1 ch.6 RST), de sorte que l'obligation de produire un certificat médical prévue par l'art. 10 al. 2 RST apparaît dépourvue de toute justification objective. Elle doit par conséquent être annulée. h) L'art. 16 RST exige de l'employeur d'un chauffeur de taxi qu'il annonce dans un délai de cinq jours à la direction de police l'engagement de tout nouveau conducteur, en produisant notamment "un contrat de mentionnant les assurances sociales auxquelles l'employé est affilié" et, pour les étrangers, l'autorisation de travail. Le requérant prétend qu'il ne serait pas possible de remplir ces conditions dans un délai si bref, sans expliquer pourquoi. Ce grief ne satisfait ainsi pas au minimum de motivation exigé par l'art. 8 LJC. On ne voit au demeurant pas pour quelle raison l'employeur ne pourrait pas fournir une copie du contrat et de l'éventuelle autorisation de travail au moment de l'engagement. i) Selon l'art. 13 al. 4 RST, les autorisations doivent être utilisées au moins cent cinquante jours par an, à raison

de huit heures au moins par jour. Pour le requérant, cette obligation constituerait "une intrusion directe dans le mode d'organisation de l'entreprise et une violation de la liberté économique sans motif" . Si la liberté économique protège certes l'activité de chauffeur de taxi indépendant, même lorsque celle-ci implique un usage accru du domaine public, cet usage accru peut cependant être réglementé; le législateur peut ainsi notamment limiter le nombre de places de stationnement réservées aux taxis et déterminer le cercle des bénéficiaires de ces emplacements (ATF 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 ; ATF 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in SJ 2001 I p. 65; ATF 121 I 129 consid. 3 p. 131; 108 I a 135 consid. 3 p.136). La jurisprudence admet également que les entreprises de taxis jouent un rôle de quasi service public (ATF 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 2.3; 2C\_71/2007 du 9 octobre 2007 consid. 5.1). Il incombe dès lors à l'autorité de trouver un juste équilibre entre la nécessaire limitation du nombre des autorisations et la satisfaction des besoins du public (l'art. 9 al. 3 RST prévoit que ce nombre "est fixé en vue d'assurer une utilisation optimale du domaine public et un bon fonctionnement du service de taxis, compte tenu des exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins" ). Il est par conséquent conforme à l'intérêt public que les autorisations de type A, délivrées en nombre restreint, ne soient pas monopolisées par des entreprises qui en feraient un usage insuffisant. La contrainte que représente le minimum de 150 jours d'activité par année, à raison de huit heures par jour, n'apparaît pas disproportionnée; à tout le moins le recourant ne tente-t-il aucune démonstration dans ce sens. j) L'art. 18 al. 2 RST, qui permet de refuser une autorisation de conduire un taxi à titre accessoire lorsque cette activité, ajoutée à d'autres, pourrait "provoquer un surcroît de fatigue tel qu'il en résulterait un danger pour la sécurité des clients, des tiers et des conducteurs" . Selon le requérant, cette disposition contiendrait "un non-sens dans sa rédaction" . A défaut d'autres développements sur ce qui pourrait constituer un non-sens, la requête apparaît sur ce point insuffisamment motivée. Il en va de même lorsque le requérant sous-entend que l'autorité ne serait pas à même d'apprécier le surcroît de fatigue. Ces griefs sont par conséquent irrecevables. (art. 8 LJC) k) L'art. 9 al. 3 RST laisse à la municipalité le soin de déterminer et d'adapter le nombre maximal d'autorisations de type A; il ne fixe pas lui-même ce nombre, de sorte que le recourant ne peut pas se plaindre dans la présente procédure du fait que la municipalité a délivré jusqu'ici 18 autorisations de type A et que, se fondant sur une expertise effectuée en décembre 2003 par un bureau d'ingénieurs, elle n'entend pas augmenter ce nombre (v. Préavis municipal n o 20 du 15 janvier 2007 p. 4). On observera au passage que, dans un arrêt du 12 octobre 2006 (GE.2005.0012), le Tribunal administratif a jugé que l'étude en question restait d'actualité, de sorte que le maintien du nombre d'autorisations A ne prêtait, en l'état, pas flanc à la critique. Le requérant ne saurait non plus se plaindre de ce que le règlement ne prévoit pas de délai pour examiner, déterminer et adapter le nombre maximal d'autorisations de type A. Tout d'abord il n'expose pas à quel principe de droit supérieur contreviendrait l'absence d'une telle norme. Ensuite, il demeurera toujours possible à celui qui verrait sa demande d'autorisation de type A rejetée en raison du numerus clausus de tenter de démontrer que les circonstances ont changé et qu'un nombre supérieur d'autorisations est nécessaire au bon fonctionnement du service des taxis. l) Selon l'art. 9 al. 5 RST, l'autorisation de type A "est délivrée contre paiement d'un dépôt unique affecté à un fonds géré par la municipalité et constitué aux fins d'améliorer les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi et de réguler le nombre de permis" . Le montant de ce dépôt, fixé par la municipalité, n'est pas inférieur à 40'000 francs. Le titulaire d'une ou plusieurs autorisations de type A a la possibilité de les restituer, auquel cas un montant d'au moins 40'000 fr. par autorisation lui

est remboursé v. art. 9 al. 8 RST). Les montants recueillis seraient versés à un "Fonds de dépôt taxis" géré par la municipalité et dont les avoirs seraient confiés à un établissement bancaire "afin de les faire fructifier tout en garantissant la substance" (art. 55 RST; Préavis municipal n o 20 du 15 janvier 2007 p.6). Le requérant conteste cette mesure en exposant, en bref, qu'elle fausse la concurrence avec les entreprises de taxis d'autres communes, qu'il ne s'agit pas d'une mesure de politique sociale, qu'elle restreint sans motifs et de manière disproportionnée l'accès aux autorisations de type A et qu'elle consacre une inégalité de traitement injustifiée en sélectionnant les candidats sur la base de leur capacité financière. De son côté la Commune de Nyon fait valoir que ce système est inspiré de la loi genevoise du 21 janvier 2005 sur les taxis et limousines (LTaxis; RSG H 1 30), que sa finalité sociale est d'assurer aux chauffeurs de taxi désireux de cesser leur activité "un petit capital leur permettant d'envisager une reconversion professionnelle ou un départ serein à la retraite, et qu'il répond également à d'autres motifs d'intérêt public, soit limiter le nombre de demandes d'usage accru du domaine public, favoriser un usage effectif des autorisations de type A afin d'assurer aux usagers un service de taxis aussi étendu que possible et garantir que les bénéficiaires d'une autorisation de type A présentent une situation financière saine" . aa) Le fait de disposer de places de stationnement sur le domaine public est considéré comme un usage commun accru du domaine public. Il en résulte que le droit de stationnement des taxis peut non seulement être réglementé pour permettre à l'autorité administrative d'exercer son contrôle et éviter tout conflit qui pourrait survenir en raison de l'utilisation accrue du domaine public, mais être aussi soumis à une taxe, en contrepartie des avantages accordés (ATF 2P.184/1999 du 25 mai 2000 in SJ 2001 I p. 56 ss ATF 108 I a 135 consid. 3 p. 136; 99 I 394 consid. 2b p. 398; 97 I 655 ss). Le Tribunal fédéral avait ainsi admis la constitutionnalité d'une taxe annuelle de 1'300 fr. perçue en application de l'ancienne loi genevoise du 1 er juin 1999 sur le service des taxis, en contrepartie de l'avantage conféré par le permis de stationnement. Il avait considéré que le montant de cette taxe ne paraissait pas excessif au regard de l'activité exercée et que son affectation (l'amélioration des conditions sociales de la profession, notamment en favorisant le départ à la retraite des chauffeurs âgés) entrait dans le cadre des mesures de politique sociale compatibles avec la liberté économique (arrêt 2P.184/1999 in SJ 2001 I p. 65). La Commune de Nyon ne soutient cependant pas que la contribution exigée pour l'obtention d'une autorisation de type A constitue une taxe d'utilisation du domaine public (une telle taxe est en revanche prévue de manière distincte à l'art. 54 al. 1 ch. 2 RST). Même si ces dénominations ne sont pas en soi décisives, on observe que le règlement litigieux parle de "dépôt" , alors que la loi genevoise qui lui a servi de modèle parle de "taxe unique" (cf. art. 21 al. 4 LTaxis). Peu importe toutefois: c'est avant tout en fonction de la finalité de cette contribution et de sa conformité au principe de la proportionnalité que doit être examinée sa compatibilité avec la liberté économique. Contrairement à ce que suggère la Commune de Nyon, le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité de la taxe unique instituée par l'art. 21 al. 4 LTaxis (il n'avait pas à le faire, dès lors que le recourant ne formulait aucun grief à cet égard). Tout au plus a-t-il constaté que le système mis en place s'apparentait plus à des mesures de politique économique qu'à des mesures de politique sociale, dès lors que le montant prélevé était supérieur à celui restitué en cas de renonciation au permis "de service public" (ATF 2P. 83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 12.2). Il est vrai qu'à Nyon le montant versé à celui qui renonce à son autorisation de type A correspondrait au montant du dépôt perçu lors de la délivrance de l'autorisation, augmenté des "intérêts nets générés, sous déduction des frais, dans le cadre du Fonds de dépôt taxis" (art.54 al. 1 ch. 3 RST). Reste

qu'on ne voit pas mieux en quoi ce mécanisme améliorerait les conditions sociales de la profession de chauffeur de taxi. Dans le meilleur des cas, il s'agirait d'une épargne forcée procurant le rendement normal qui peut être attendu des placements d'une collectivité publique; dans le pire, d'un remboursement qui ne compensera pas entièrement les charges d'intérêt du prêt que l'exploitant aura dû contracter pour effectuer le dépôt. Il ne paraît dès lors pas du tout certain que cette mesure permettra, comme l'explique la commune dans son mémoire du 12 novembre 2007, "d'assurer aux chauffeurs de taxis – désireux de cesser leur activité en restituant la ou les autorisations de type A dont ils sont titulaires – un petit capital leur permettant d'envisager une reconversion professionnelle ou un départ serein à la retraite". De surcroît, l'avantage supposé et aléatoire qu'est censée représenter cette forme de complément ou de substitut de prévoyance professionnelle n'apparaît pas suffisant pour justifier l'importante restriction d'accès aux autorisations de type A que représente l'obligation d'effectuer un dépôt d'au moins quarante mille francs. bb) Pour la commune, cette mesure répondrait à un autre but d'intérêt public, qui serait de limiter le nombre de demandes d'usage accru du domaine public. Or, si la limitation du nombre de places de stationnement sur le domaine public répond assurément à une préoccupation d'intérêt général et impose, lorsqu'il n'est plus possible d'augmenter le nombre de ces autorisations, de mettre en place un système permettant de les répartir équitablement entre les différents concurrents, elle n'exige pas pour autant d'agir sur la demande d'autorisations, en la soumettant à des conditions financières qui pourraient s'avérer prohibitives. Pour se conformer à la jurisprudence, la Commune de Nyon a prévu dans le règlement litigieux un système d'attribution des autorisations de type A sur la base d'une liste d'attente (art. 9 al. 6 RST), associé à la possibilité de ne pas renouveler à leur échéance les autorisations des personnes qui en sont titulaires depuis longtemps (art. 6 al. 10 RST). Cette mesure paraît adéquate et suffisante. Sans doute, la gestion administrative de la liste d'attente serait-elle simplifiée si le nombre de demandes était réduit. Cet objectif ne permet cependant pas de subordonner le dépôt de la demande à des conditions financières étrangères au souci d'assurer le bon fonctionnement du service des taxis. cc) Selon la commune, le dépôt exigé pour l'obtention de l'autorisation de type A favoriserait l'usage effectif de celle-ci, l'exploitant, qu'il s'agisse d'un indépendant ou d'une entreprise collective, étant incité à rentabiliser son engagement financier par un usage intensif de l'autorisation. Par ailleurs, les petits indépendants pour qui le dépôt de 40'000 fr. serait trop élevé auraient la possibilité de s'associer pour exploiter une seule autorisation au moyen d'un véhicule commun ou de deux véhicules avec plaques interchangeable, ce qui favoriserait également une utilisation intensive de l'autorisation de type A. On observera tout d'abord qu'une utilisation des autorisations de type A plus intensive qu'elle ne l'est actuellement ne paraît pas répondre à un besoin avéré. Si l'on en croit l'expertise de décembre 2003, le service garanti assuré par les 17 autorisations de type A (aujourd'hui 18) permettait de satisfaire les besoins de la clientèle. La situation ne s'est pas sensiblement modifiée depuis lors (v. GE.2005.0112 du 12 octobre 2006 consid. 5b). L'obligation d'utiliser les autorisations de type A au moins 150 jours par an à raison de huit heures par jour au minimum (art. 13 al. 4 RST) devrait ainsi suffire à maintenir un service public répondant aux besoins. L'incitation à des associations ou à d'autres formes d'exploitation assurant un usage plus intensif des autorisations de type A apparaît ainsi comme une mesure de politique économique. dd) La commune soutient enfin que le dépôt permettrait "de garantir que les bénéficiaires d'une autorisation de type A présentent une situation financière saine et qu'ils exploitent leur entreprise en respectant les règles applicables en matière fiscale, comptable, de sécurité sociale et de droit du travail".

Cette justification n'est pas compatible avec la liberté économique. Il est admis que l'exploitation d'un service de taxis peut être subordonnée à la condition que l'intéressé justifie de sa solvabilité, ceci dans le but d'assurer l'usage de véhicules dûment entretenus et d'écartier les risques d'abus évidents d'exploitants financièrement aux abois, et que cette condition répond aux intérêts publics de sécurité, de moralité et de loyauté dans les transactions commerciales (ATF 2P. 83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 4.2). La production d'une attestation récente de l'office des poursuites, telle qu'elle est prévue à l'art. 10 al. 2 RST, suffit toutefois à s'assurer qu'elle est remplie. L'aptitude à effectuer un dépôt d'au moins 40'000 fr. n'est pas propre à fournir plus de garanties sur la bonne santé financière du candidat à l'autorisation, cette somme n'étant pas nécessairement constituée de fonds propres. On ne voit de surcroît pas quels motifs de police justifieraient d'avoir à l'égard des exploitants d'entreprises de taxis des exigences financières supérieures à celles que l'on a à l'égard des avocats, des notaires ou des agents d'affaires brevetés, à savoir l'absence d'acte de défaut de biens (cf. art. 8 al. 1 let. c de la LF du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats [RS 935.61]; art. 17 de la loi du 29 juin 2004 sur le notariat [RSV 178.11]; art. 22 al. 1 ch. 4 de la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté [RSV 179.11]). Enfin, on ne voit pas non plus comment le dépôt serait à même de garantir que l'intéressé exploitera son entreprise "en respectant les règles applicables en matière fiscale, comptable, de sécurité sociale et droit du travail." ee) Il s'ensuit que le dépôt exigé pour l'obtention d'une autorisation de type A ne se justifie ni par un motif d'ordre public, ni par un motif de politique sociale, ni par un autre intérêt public. Il aboutit au contraire à soumettre l'accès à la profession à un tri fondé sur la capacité financière, ce qui constitue une mesure de politique économique prohibée. Il est par conséquent contraire à la liberté économique. Ceci conduit à annuler successivement l'art. 9 al. 5 RST, les deux dernières phrases de l'art. 9 al. 8 RST (" La restitution d'une autorisation confère à son titulaire le droit de percevoir, pour chaque autorisation restituée un montant de CHF 40'000.- au moins. La municipalité peut augmenter ce montant conformément aux objectifs poursuivis."), les termes "contre paiement du dépôt et, le cas échéant, déjà solliciter des garanties de paiement ou la preuve de la disponibilité du montant nécessaire au paiement de la taxe" à l'art. 9 al. 9 RST, la seconde phrase de l'art. 9 al. 11 RST (" En règle générale, la direction de police offre aux candidats à a délivrance d'une autorisation de type A un délai d'au moins un mois entre le moment où elle les avertit de la disponibilité d'une autorisation de type A et celui où ils sont tenus au paiement du dépôt."), les termes "ou ne verse pas le dépôt dans le délai imparti " et " ou à nouveau ne verse pas le dépôt " à l'art. 9 al. 12 RST, l'art. 9 al. 13 RST, l'art. 10 al. 3 RST, l'art. 12 al. 2 RST, l'art. 54 al. 1 ch. 3 et 4 RST et l'art. 55 RST .

## **E. 9**

Bien que sa requête ne soit que partiellement admise, le requérant obtient gain de cause sur nombre de dispositions contestées, en particulier sur une des innovations essentielles du règlement litigieux (dépôt de 40'000.— fr.). Il convient dans ces conditions de répartir l'émolument de justice à raison d'un tiers à la charge du requérant et de deux tiers à celle de la Commune de Nyon qui, au surplus, ne recevra pas de dépens.