

VD_OMNI CCST.2015.0003 vom 31. März 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-03-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2015.0003

FR: VD_OMNI CCST.2015.0003 du 31 mars 2016

IT: VD_OMNI CCST.2015.0003 del 31 marzo 2016

Regeste

Groupement des taxis indépendants, Abdelkrim BENAYAD/Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis, Département des institutions et de la sécurité | Le délai de 24 ans (au maximum) prévu au nouvel art. 21 quinquies du règlement intercommunal sur le service des taxis (RIT) est en soi admissible, dans la mesure où le renouvellement des autorisations A pour les compagnies ne sera plus automatique ou quasi systématique (ni accordé pour une durée indéterminée). Après 12 ans, les compagnies devront en effet fournir un dossier complet soumis à un examen approfondi pour obtenir le renouvellement de leurs autorisations d'exploitation A. Recours au TF partiellement admis et annulation partielle de l'arrêt de la CCST, en ce sens que les art. 21, 21quinquies, 22bis et 22quinquies RIT et 17bis PARIT sont annulés (arrêt 2C_380/2016 du 01.09.2017).

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes dont elle est saisie. a) Selon l'art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), la cour 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 adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Peuvent notamment faire l'objet d'un tel contrôle tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit, de même que le refus d'approbation de tels actes par le Canton, lorsque celle-ci est requise (art. 3 al. 3 LJC). Tel est le cas des modifications du règlement intercommunal sur le service des taxis. b) Déposée dans les vingt jours suivant la publication de l'acte contesté, la requête est intervenue en temps utile (art. 5 al. 2 LJC). c) Selon l'article 8 LJC, le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation. La cour de céans limite son examen aux griefs invoqués par les requérants, sauf s'il apparaît que l'acte attaqué est manifestement contraire au droit de rang supérieur (art. 13 LJC). En vertu de la loi, les exigences en matière de motivation sont donc élevées, le principe d'allégation devant être appliqué rigoureusement (cf. arrêt CCST.2013.0006 du 12 novembre 2014, consid. 3 et les références citées). Il découle de cette réglementation, dans le cas particulier, que la Cour constitutionnelle ne peut se prononcer que sur les griefs énoncés de manière précise dans la requête du 20 juillet 2015. d) A la qualité pour agir contre une règle de droit communal ou intercommunal, 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). Le requérant doit être touché dans une mesure importante par la norme attaquée, parce qu'elle touche à ses intérêts juridiques ou à une situation de fait particulière (BGC septembre 2004,

p. 3665). Son intérêt doit être personnel et direct: il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération. En revanche, le législateur, à qui le constituant avait renvoyé cette question (cf. art. 136 al. 2 let. a in fine Cst-VD), a expressément refusé de limiter la qualité pour agir seulement à celui qui dispose d'un intérêt juridiquement protégé, comme le proposait la majorité de la commission parlementaire (BGC septembre 2004, pp. 3704, 3705, 3717 à 3719, 3907 à 3914 et 3980 à 3985). Ainsi, l'intérêt dont se prévaut le requérant peut être de pur fait, sans qu'il y ait besoin qu'une norme juridique protège cet intérêt (arrêt CCST.2007.0004 du 16 avril 2008 consid. 1c et les références citées). Cet intérêt peut au surplus n'être que virtuel et n'a pas besoin d'être actuel: il suffit que, avec un minimum de vraisemblance, le requérant puisse être touché une fois ou l'autre par la norme en cause (Bosshard, La Cour constitutionnelle vaudoise, Premier bilan d'une nouvelle institution, RDAF 2008 I 3 ss, p. 12 et les références citées à la note infrapaginale n. 30; cf. aussi Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, commentaire, Berne 2008, n. 3115, pp. 1169-1170 et les références citées à la note infrapaginale n. 7584; Wurzbürger, Commentaire de la LTF, 2ème éd., Berne 2014, n. 38 ad art. 89 LTF; ATF 133 I 286 consid. 2.2). En l'espèce, le requérant Abdelkrim Benayad, dont il n'est pas contesté qu'il est titulaire d'une autorisation A, a un intérêt digne de protection à demander l'annulation de dispositions réglementant l'activité des conducteurs ou exploitants de taxis, ce qu'admet l'autorité intimée (cf. duplique, p. 2). Il en va de même du requérant "Groupement des taxis indépendants", constitué en association (au sens des art. 60 ss du Code civil suisse [CC; RS 2010]), dont le but statutaire est de grouper les exploitants des taxis indépendants de la région lausannoise titulaires d'une autorisation d'exploiter de type A et de défendre leurs intérêts professionnels communs. Certes les statuts de l'association requérante produits au dossier ne sont pas signés, ce dont se prévaut l'autorité intimée qui en déduit que l'existence juridique de l'association requérante n'est dès lors pas établie. Or l'art. 60 al. 2 CC prévoit que les statuts sont rédigés par écrit et contiennent les dispositions nécessaires sur le but, les ressources et l'organisation de l'association. Tel est bien le cas en l'espèce. Quand bien même la loi n'en dit rien et qu'il apparaît hautement souhaitable que deux membres fondateurs au moins signent les statuts afin de prouver leur authenticité et la réelle et commune existence des manifestations de volonté qu'ils externalisent (Jeanneret/Hari, in Commentaire romand, Code civil I, Bâle 2010, n° 43 ad art. 60 CC), il n'est pas douteux en l'espèce que l'association requérante existe juridiquement. Elle a du reste été tenue informée des modifications réglementaires projetées et a notamment fait part à l'autorité intimée de son désaccord avec la teneur de plusieurs des modifications réglementaires envisagées le 3 février 2015. A la demande du juge instructeur, l'association requérante a produit une liste de ses membres. Elle a également produit le procès-verbal de son assemblée extraordinaire du 27 mai 2015, daté du 30 mai 2015, dont il ressort que l'assemblée approuve à l'unanimité le dépôt d'une requête à la Cour constitutionnelle et mandate son président, Abdelkrim Benayad, pour représenter l'association dans la procédure à engager. Dans ces circonstances, la qualité pour agir de l'association requérante doit lui être reconnue.

E. 2

Les requérants dénoncent pour l'essentiel une violation de la liberté économique et de l'égalité de traitement. a) Selon l'art. 27 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), 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 138 I 378 consid. 6.1; 137 I 167 consid. 3.1; 136 I 197 consid. 4.4.1 et les arrêts cités). La liberté économique n'est toutefois pas absolue. Les restrictions cantonales doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 136 I 1 consid. 5.1; 131 I 223 consid. 4.1; 130 I 26 consid. 4.5 et les arrêts cités). Invocable tant par les personnes physiques que morales, la liberté économique protège notamment l'activité de chauffeur de taxi indépendant, même si celle-ci implique un usage accru du domaine public (ATF 121 I 129 consid. 3b; TF 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.1; TF 2C_564/2009 du 26 février 2010 consid. 6.1). Cet usage accru du domaine public peut cependant 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 (TF 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1; TF 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I p. 65; ATF 99 Ia 394 consid. 2 et 3 p. 397 ss). 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.). La liberté économique englobe la liberté contractuelle (ATF 137 I 167 consid. 5.2; 131 I 333 consid. 4), de même que le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. En vertu de ce principe, les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre les personnes exerçant la même activité économique (concurrents directs) sont prohibées. Ainsi, les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation violent l'art. 27 Cst., à moins d'être prévues par une disposition constitutionnelle spéciale (ATF 136 I 1 consid. 5.5.2; 131 I 223 consid. 4.2; 130 I 26 consid. 4.5; 125 I 209 consid. 10a; 125 I 267 consid. 2b; 125 I 322 consid. 3a et les arrêts cités). Les restrictions à la liberté économique peuvent prendre la forme de prescriptions cantonales instaurant des mesures de police, des mesures de politique sociale ainsi que des mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (cf. ATF 140 I 218 consid. 6.2 p. 228 s.; 131 I 223 consid. 4.2 p. 231 s.; 130 I 26 consid. 6.3.3.1 p. 53; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités). Des différences de traitement entre concurrents sont autorisées, à condition qu'elles reposent sur une base légale et répondent à des critères objectifs. Les restrictions à la liberté économique peuvent viser à protéger l'ordre, la santé, la moralité et la sécurité publics, ainsi que la bonne foi en affaires (ATF 136 I 197 consid. 4.4.1; 131 I 223 consid. 4.2; 125 I 322 consid. 3a; 125 I 335 consid. 2a). Des motifs de police telle la nécessité de ne pas entraver exagérément la circulation ou encore le manque de place peuvent notamment être pris en considération pour statuer sur une demande d'autorisation (ATF 121 I 129 consid. 3b; 111 Ia 184 consid. 2b). b) Dans un arrêt du 29 août 2006 (cause 2P.8/2006), le Tribunal fédéral a rappelé que l'obligation pour une municipalité de définir et d'exposer clairement les tenants et les aboutissants de la

politique qu'elle entend mener pour assouplir son système et permettre une redistribution et une répartition plus équitables des autorisations de type A était loin d'être arbitraire, une telle contrainte s'imposant au contraire pour assurer le respect de certaines garanties constitutionnelles, à commencer par la liberté économique. En effet, l'exigence d'égalité entre concurrents que postule cette liberté, en relation notamment avec l'usage accru du domaine public (cf., pour des exemples parmi de nombreuses références, ATF 132 I 97 consid. 2.2 et 129 II 497 consid. 5.4.7 et les arrêts cités), suppose, pour être effective, la mise en place d'un système de distribution des autorisations qui soit cohérent, transparent et fondé sur des motifs objectifs, sous peine d'ouvrir la porte à l'arbitraire. Par ailleurs, ce n'est que si les exploitants peuvent connaître suffisamment à l'avance les règles essentielles régissant leur activité – et le système de répartition des autorisations A en fait sans conteste partie – et compter avec une certaine stabilité de celles-ci, qu'ils pourront librement exercer leur activité économique et, notamment, décider en connaissance de cause de l'organisation, de la forme ou encore de la stratégie de leur entreprise et des risques économiques qu'ils sont prêts à prendre, par exemple en matière d'investissements; en ce sens, une certaine sécurité du droit constitue un préalable nécessaire à la garantie de la liberté économique. Dans son arrêt précité du 3 décembre 2013 (cause GE.2012.0162), la CDAP a relevé que l'ancien Tribunal administratif avait déjà constaté, il y a plusieurs années de cela (cf. arrêts GE.2000.0110, GE.2002.0107 et GE.2006.0016 précités), le caractère inconstitutionnel du système mis en place par la réglementation en vigueur dans l'arrondissement de Lausanne, sous l'angle de l'égalité entre concurrents que protège la garantie de la liberté économique. La CDAP a ainsi constaté que différents facteurs contribuaient à ce que les autorisations de type A ne soient que très sporadiquement réattribuées. Il s'agissait d'abord, et en particulier, de la pratique consistant à renouveler de façon quasi systématique, à l'échéance de la durée réglementaire d'une année, les autorisations à leurs détenteurs précédents (cf. art. 18 RIT dans sa teneur actuelle), qui était à l'origine de la situation actuelle dans l'agglomération lausannoise. La CDAP a également relevé l'absence de limitation du nombre d'autorisations que les personnes morales pouvaient détenir et enfin les possibilités de transfert d'autorisations (prévues aux art. 19 RIT et 19 PARIT dans leur teneur actuelle) qui contribuaient à raréfier le nombre d'autorisations pouvant être délivrées à de nouveaux requérants. Il en résultait une liste d'attente très importante, qui impliquait également un délai d'attente très long. Tout en admettant qu'elle n'avait pas à se prononcer sur la constitutionnalité des systèmes adoptés par certaines communes vaudoises, telles Payerne (le règlement de cette commune prévoyant un nombre limité d'autorisations de type A à une par entreprise individuelle et à 4 par entreprise collective [cf. art. 7 al. 3 du règlement payernois concernant le service de taxi(s) du 1^{er} septembre 2009], l'autorisation étant accordée pour cinq ans, durée à l'échéance de laquelle la municipalité peut refuser le renouvellement des autorisations de type A aux exploitants qui en ont été titulaires pendant la plus longue période depuis la dernière date de délivrance, pour les proposer aux requérants en tête de liste d'attente, cf. art. 9 al. 10 et 11 et art. 12 du règlement payernois concernant le service de taxi(s)), Nyon, Leysin, Aigle et Yverdon-les-Bains, ni d'enjoindre l'autorité intimée d'adopter un système similaire, la CDAP a constaté qu'il existait des alternatives au système rigide en vigueur dans l'agglomération lausannoise (arrêt GE.2012.0162 précité, consid. 5e). Elle a dès lors admis le recours du conducteur à qui la délivrance d'une autorisation A avait été refusée aux motifs que le nombre d'autorisations de ce type était plafonné et que d'autres candidats à l'octroi d'une telle autorisation figuraient sur la liste d'attente depuis plus d'années que lui, en considérant que cette

décision était fondée sur des dispositions réglementaires et une pratique incompatibles avec l'égalité entre concurrents protégée par la garantie de la liberté économique.

E. 3

Les requérants font en premier lieu valoir que le règlement modifié aurait dû être calqué sur le règlement-type sur le service des taxis proposé sur le site internet du canton de Vaud, respectivement sur les règlements des Communes de Nyon, d'Aigle ou de Payerne. a) Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune (ou, en l'occurrence, une association de communes) bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère (inter-) communale, conférant par-là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante.

L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (cf. ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 133 I 128 consid. 3.1 p. 131). En droit cantonal vaudois, les communes et, par conséquent aussi l'association intercommunale intimée dans les limites de ses compétences relatives à la réglementation des taxis, jouissent d'une autonomie entre autres dans les domaines de la gestion du domaine public et de la sauvegarde de l'ordre public (cf. art. 139 Cst-VD ; art. 2 de la loi du 28 février 1956 sur les communes [LC ; RSV 175.11]). Plus particulièrement, l'art. 8 al. 1 de la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR; RSV 741.01) confie la réglementation du service des taxis aux communes. b) En l'occurrence, il est exact que dans l'arrêt GE.2012.0162, la CDAP s'est expressément référée aux règlements des communes de Payerne et de Nyon et qu'elle a mentionné que les communes de Leysin, d'Aigle et d'Yverdon-les-Bains avaient choisi des systèmes similaires (arrêt GE.2012.0162 précité, consid. 5e). Il n'est pas non plus contesté que le règlement de la Commune de Nyon a donné lieu à un arrêt de la Cour constitutionnelle (arrêt CCST.2007.0003 du 7 mars 2008). Les juges de la CDAP ont toutefois bien admis dans leur arrêt du 3 décembre 2013 qu'il ne leur appartenait pas d'enjoindre l'autorité intimée à adopter un système similaire, sauf à violer l'autonomie (inter-) communale. Il est dans ce contexte constant que le règlement-type proposé sur le site internet du canton de Vaud – quand bien même il serait devenu, comme le plaident les requérants, un "modèle" proposé aux communes – , n'a pas pour autant de force contraignante, et vise avant tout à faciliter la tâche des communes qui légifèrent en la matière, sans toutefois les obliger à suivre le règlement-type. Le grief des requérants selon lequel l'intimée n'aurait pas suivi l'arrêt de la CDAP du 3 décembre 2013 (cause GE.2012.0162), respectivement le règlement-type, ou ceux des communes de Nyon, Payerne, Leysin, Aigle et Yverdon-les-Bains, est dès lors infondé.

E. 4

Les requérants, en dénonçant une violation de la liberté économique et du principe de l'égalité de traitement, s'en prennent aux art. 20, 21, 21 bis et 21 quinquies nRIT; ils déplorent pour l'essentiel que le nombre d'autorisations A attribuées aux compagnies ne soit pas limité et qu'elles puissent se voir délivrer l'autorisation A pour 12 ans, renouvelable pour 12 ans, y voyant une consécration de l'absence de tournus des autorisations dans un délai acceptable. a) Le nombre d'autorisations A pouvant être délivrées est fixé à l'art. 19 nRIT, selon lequel lesdites autorisations sont limitées à un nombre entre 230 et 280, étant admis que la nécessité d'une limitation du nombre d'autorisations A dans la région lausannoise répond à un intérêt public, la nécessité d'un numerus clausus des autorisations

A ayant été démontrée (cf. dans ce sens arrêt GE.2012.0162 précité, consid. 3). Quant à l'art. 20 nRIT, il dispose que ces autorisations seront attribuées pour partie à des compagnies exploitants plusieurs autorisations, et pour partie à des exploitants individuels n'ayant qu'une autorisation. Cette disposition – nouvelle – ancre donc dans le règlement le principe de la répartition des autorisations A entre indépendants et compagnies, sans qu'il n'y soit question de la problématique du tournus des autorisations. La réglementation attaquée crée ainsi deux catégories distinctes d'exploitants et, de facto, deux catégories d'autorisations d'exploitation A. Il faut bien distinguer, selon l'art. 20 nRIT, les autorisations d'exploitation A attribuées aux compagnies (entreprises) exploitant plusieurs autorisations, et celles octroyées aux exploitants individuels (indépendants) avec une seule autorisation. Les requérants déplorent concrètement qu'une clé de répartition des autorisations A entre compagnies et indépendants ne résulte pas de l'art. 20 nRIT, critiquant la délégation de la compétence de fixer le nombre d'autorisations dévolues à chaque catégorie d'exploitants au comité de direction. Selon les observations adressées le 3 février 2015 par l'association requérante à l'intimée, il était ainsi demandé que " la proportionnalité entre indépendants et compagnies soit mentionnée à raison de 60% pour les indépendants et 40% pour les compagnies ". Aux yeux des requérants, un tel critère aurait permis "un minimum de transparence" (requête, p. 14). Il est exact que l'art. 20 nRIT ne contient pas de clé de répartition entre compagnies et exploitants individuels, ni ne fixe le nombre d'autorisations revenant aux unes et aux autres. Actuellement les compagnies (au nombre de 5) exploitent au total 102 autorisations A (soit environ 20 par compagnie), tandis que 148 autorisations A sont attribuées aux indépendants (cf. procès-verbal de la séance de consultation du 30 janvier 2015), ce qui correspond à une répartition de 40% pour les compagnies et 60% pour les indépendants. Il résulte du préavis du 9 mars 2015 (n° 16/2011-2016) que la répartition, d'environ 60% à des exploitants indépendants et de 40% à des compagnies paraît opportune. De l'aveu de l'autorité intimée, qui n'est pas contredite, cette clé de répartition correspond au demeurant à la situation qui prévaut (cf. réponse, p. 8). L'intimée a également déclaré que le nombre d'autorisations attribuées à chaque compagnie n'avait pas varié depuis "environ des décennies", sous réserve d'un retrait linéaire d'une autorisation par compagnie décidé il y a environ 20 ans (cf. réponse, p. 8). La clé de répartition de 60% des autorisations d'exploitation A aux indépendants et de 40% aux compagnies semble dès lors équitable tant pour l'autorité intimée que pour les requérants. Il y a donc lieu de prendre acte que l'autorité intimée estime cette clé de répartition (60/40) comme justifiée, rien ne permettant de dire que cet équilibre sera sensiblement modifié à l'avenir en défaveur des exploitants individuels. Le reproche fait par les requérants quant au nombre d'autorisations A susceptibles d'être octroyées aux compagnies paraît dès lors infondé. Quoi qu'il en soit, que chacune des compagnies reçoive 5 autorisations A – comme proposé par les requérants – ou 20, ne modifierait pas le nombre total des autorisations A dévolues aux compagnies, ni celles qui sont réservées aux exploitants indépendants. L'art. 20 nRIT, tel que rédigé, permet au demeurant la prise en considération des circonstances concrètes, laissant une certaine marge d'appréciation à l'autorité, bien que les requérants exigent que les pourcentages de 40% pour les compagnies et de 60% pour les indépendants y figurent expressément. On voit mal en outre en quoi la délégation au comité de direction de la compétence de fixer le nombre d'autorisations revenant à chaque catégorie, au demeurant conforme aux statuts de l'association intimée (cf. art. 10 des statuts), serait contraire au droit supérieur. Cette disposition ne vise par ailleurs pas à établir des critères de répartition des autorisations A entre compagnies et indépendants, mais bien à poser le

principe d'une distinction entre compagnies et indépendants (cf. préavis du 9 mars 2015, p. 10), le comité de direction devant veiller à ce que la répartition des autorisations entre compagnies et exploitants individuels respecte un équilibre en fonction des rôles de chacun. L'intimée a quoi qu'il en soit admis que les personnes justifiant d'un intérêt digne de protection puissent établir, dans une situation concrète, qu'une modification de la répartition reposerait sur un abus ou un excès de pouvoir d'appréciation (réponse, p. 8). Les décisions individuelles qui seront rendues en application du règlement pourront faire l'objet d'un recours à la CDAP (contrôle incident ou concret), étant précisé que dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, il n'y a lieu d'annuler les dispositions légales attaquées que si elle 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 et au droit fédéral (ATF 135 II 243 consid. 2 p. 248 ; 135 I 233 consid. 3.2 p. 246).

b) Les requérants s'en prennent également à l'art. 21 bis nRIT, relatif au rôle spécifique des compagnies, savoir d'une part celui d'assurer une permanence minimale, et d'autre part d'offrir une formation professionnelle adéquate à un nombre suffisant de futurs nouveaux conducteurs. Cette disposition tend ainsi précisément à instaurer les missions spécifiques incombant aux compagnies. Les requérants ne peuvent dès lors être suivis lorsqu'ils affirment qu'ils auraient à assurer la mission de permanence minimale que l'art. 21 bis nRIT attribue aux compagnies: seules les compagnies ont le devoir de faire en sorte qu'un nombre suffisant de taxis soit au moins toujours disponible pour répondre à toute heure aux besoins des clients. Ce moyen est donc mal fondé.

c) Les requérants déplorent ensuite l'absence de limitation du nombre d'autorisations A en faveur des compagnies, en se référant à l'arrêt de la CDAP de 2013, qui a estimé que le blocage de la situation était notamment dû au fait que le nombre d'autorisations que les personnes morales pouvaient détenir n'était pas limité (arrêt GE.2012.0162, consid. 5e). Certes, selon l'art. 21 al. 2 nRIT, des autorisations sont attribuées à la compagnie "dans la limite des autorisations disponibles". Le comité de direction dispose toutefois de la possibilité de limiter l'attribution des autorisations dans le cadre de l'équilibre auquel il doit veiller (cf. art. 20 nRIT). On voit au demeurant mal en quoi l'absence de limitations du nombre d'autorisations A pouvant revenir aux compagnies aurait des incidences sur les requérants, qui sont des indépendants titulaires d'une autorisation A: pour autant qu'ils remplissent les conditions de l'art. 22 quinquies nRIT quant au renouvellement de leur autorisation, une telle autorisation continuera à leur être accordée. Il est au demeurant admis que le nombre d'autorisations A de 250 est adéquat. Les requérants ne sont donc pas touchés par l'absence de limitation du nombre d'autorisations accordé aux compagnies et n'ont pas d'intérêt digne de protection à l'annulation de l'art. 21 al. 2 nRIT. Dans ce contexte, les requérants estiment que la seule manière de s'assurer de l'existence de plusieurs compagnies est de limiter leur nombre d'autorisations, afin de garantir un meilleur exercice de la concurrence et l'existence d'une pluralité de compagnies. Or cinq compagnies existent à Lausanne. Les critiques des requérants sont en outre essentiellement de nature appellatoire: ils exposent ce qui, à leurs yeux, constitue le système idéal, sans indiquer en quoi la disposition réglementaire contestée ne répondrait pas à un but d'intérêt public et serait disproportionnée. Le moyen n'est donc pas fondé.

d) Les requérant ne critiquent pas le principe du système d'attribution des autorisations A aux exploitants individuels tel qu'il ressort de l'art. 22 quinquies nRIT, prévoyant que l'autorisation d'exploitation individuelle A est valable pour une durée de 7 ans, renouvelable pour une même durée (soit 14 ans au total). Les requérants admettent implicitement que cela permettra à l'avenir un tournus plus

rapide qu'actuellement et par conséquent une réduction du temps d'attente des candidats aux autorisations individuelles A figurant sur une liste d'attente. Se pose toutefois la question de savoir s'il y a une inégalité de traitement entre les exploitants individuels (qui se verraient privés de leur autorisation individuelle A après 14 ans), et les compagnies de taxis. Dans ce cadre, les requérants critiquent l'art. 21 quinquies nRIT, selon lequel les autorisations d'exploitation A octroyées à une compagnie sont valables pour une durée de 12 ans, renouvelable pour une durée de 12 ans (soit 24 ans au total), durée à l'issue de laquelle une participation à un appel d'offres est prévue, y voyant une violation de l'égalité de traitement. A priori, les compagnies de taxi qui peuvent disposer de plusieurs autorisations A durant 24 ans sont favorisées par rapport aux exploitants individuels (dont l'autorisation est délivrée pour 14 ans). Mais un traitement différencié de ces deux catégories d'exploitants peut se justifier par les importants investissements consentis par les compagnies qui doivent pouvoir les amortir sur plusieurs années et par le fait que les compagnies ont des devoirs spécifiques, ainsi que cela résulte notamment de l'art. 21 bis nRIT (assurer une permanence minimale, formation des candidats conducteurs de taxi etc.). Il a au demeurant déjà été jugé, dans une affaire opposant des exploitants de taxis dont l'autorisation A avait été retirée, respectivement non renouvelées, à l'autorité intimée, que les sociétés de taxis A se distinguaient des exploitants individuels de par les obligations supplémentaires auxquelles elles étaient soumises, " en particulier celle de garantir un effectif de conducteurs correspondant au minimum à 150% de leur nombre d'autorisations A, ainsi qu'à assurer un service les samedis, dimanches et jours fériés ". S'ajoutaient à cela que les obligations additionnelles de quasi-service public dont devaient s'acquitter les seules "grandes" entreprises de taxis A engendraient nécessairement des charges d'exploitation, en particulier salariales, accrues (TF 2C_116, 117 et 118/2011 du 20 août 2011 consid. 7.3.5). Quoiqu'en disent les requérants, le service assuré par les compagnies s'apparente davantage à un "quasi service public" que celui offert par les exploitants indépendants (qui ont moins de devoirs). Certes les requérants insistent sur le fait que l'art. 21 quinquies nRIT instituerait un système de rotation des autorisations d'exploitation A pour les compagnies insatisfaisant, car il aboutirait à un blocage du tournus pour plusieurs années. Mais ils perdent de vue qu'il n'existe pas de liste d'attente pour les autorisations d'exploitation A réservée aux compagnies. A partir du moment où les requérants ne contestent pas la clé de répartition (60% aux indépendants et 40% aux compagnies), on ne voit pas très bien en quoi la situation des requérants (tous exploitants individuels d'autorisation A ou candidats) serait améliorée en cas d'annulation de l'art. 21 quinquies nRIT. Quoiqu'il en soit, le délai de 24 ans (au maximum) est en soi admissible, dans la mesure où le renouvellement des autorisations A pour les compagnies ne sera plus automatique ou quasi systématique (ni accordé pour une durée indéterminée), mais qu'après 12 ans, les compagnies devront fournir un dossier complet soumis à un examen approfondi. Il n'incombe en outre pas à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur les arguments des requérants – du reste articulés en réplique et donc tardivement – selon lesquels les conditions de travail auprès des compagnies ne seraient pas bonnes, les salaires y étant selon eux "misérables" et les heures de travail légales loin d'être respectées. Après une durée ininterrompue de 24 ans au maximum, un appel d'offre est prévu, auquel la compagnie peut participer pour une nouvelle attribution (art. 21 quinquies al. 2 nRIT). Les requérants critiquent cette procédure d'appel d'offre, toutefois sans indiquer quelle disposition de droit supérieur serait heurtée par ladite procédure. On constate qu'à l'échéance d'une durée de 24 ans, si la compagnie peut certes participer à la nouvelle procédure d'attribution, rien n'empêche un tiers de

postuler, la compagnie n'ayant à ce stade aucune garantie réglementaire de renouvellement de ses autorisations A. Les moyens des requérants en lien avec l'art. 21 quinquies nRIT ne sont donc pas fondés.

E. 5

Dans un autre moyen, les requérants invoquent une violation du principe de l'égalité de traitement entre concurrents, s'en prenant à l'art. 22 bis nRIT ainsi qu'à l'art. 17 bis nPARIT. A leurs yeux, il n'est pas conforme à l'égalité de traitement que seules les autorisations de type A destinées aux indépendants soient concernées par la liste d'attente, liste dont ils critiquent en outre les critères d'attribution. a) Il est exact que seuls les indépendants doivent s'inscrire sur la liste d'attente s'il n'y a pas d'autorisation A immédiatement disponible, le système d'octroi des autorisations variant pour les indépendants et les compagnies : ces dernières doivent en effet présenter un dossier contenant leur projet de structure sociale, le nombre de véhicules et de conducteurs envisagés et toute indication utile sur leur organisation (cf. art. 21 al. 1 nRIT). Elles se voient alors attribuer des autorisations dans la limite des autorisations disponibles (cf. art. 21 al. 2 nRIT). Pour leur part, les indépendants s'inscrivent sur liste d'attente (cf. art. 22 bis nRIT). Or des différences de traitement entre concurrents sont autorisées, si elles reposent sur une base légale, répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même. En l'occurrence, la condition de la base légale n'est pas litigieuse et réalisée. La distinction entre compagnies et indépendants repose en outre sur des critères objectifs, qui tiennent à l'obligation faite aux compagnies (et non aux indépendants) d'assurer une permanence (cf. art. 21 bis nRIT). Elle est au demeurant proportionnée et résulte du système lui-même. On rappellera que l'intimée ne conteste pas (quand bien même elle n'est pas ancrée dans le règlement) le caractère opportun de la répartition des autorisations A à raison de 40% aux compagnies et de 60% aux indépendants: ainsi même si ces derniers sont les seuls inscrits sur la liste d'attente, le nombre d'autorisations qui leur est octroyé ne s'en trouve pas réduit, dans la mesure où l'intimée respecte la répartition précitée (cf. consid. 4 let. d supra, sur la question de l'inégalité de traitement entre les exploitants individuels avec une autorisation A par rapport aux compagnies disposant de plusieurs autorisations A). Quoiqu'il en soit, les art. 22 bis nRIT et 17bis nPARIT ne concernent pas les indépendants déjà titulaires d'une autorisation A, mais les candidats à une telle autorisation. Force est donc de constater qu'il n'y a pas d'inégalité de traitement entre exploitants individuels. b) L'art. 22 bis nRIT prévoit des critères d'attribution des autorisations A aux indépendants inscrits sur la liste d'attente. Selon cette disposition, les critères sont la date d'inscription sur la liste, la durée effective d'activité dans la profession de taxis, la qualité des prestations fournies par le requérant ainsi que ses antécédents. Le préavis n° 16/2011-2016 précise à cet égard que le critère principal est celui du temps effectif durant lequel le candidat a déjà véritablement exercé le métier de conducteur de taxis. Conformément à l'art. 22 bis nRIT, les critères "peuvent être complétés et précisés dans les PARIT". Le comité de direction a ainsi adopté l'art. 17 bis nPARIT. Les requérants critiquent toutefois également cette disposition, en tant qu'elle ne prévoit pas de publication de la liste d'attente, estimant dès lors qu'ils ne peuvent vérifier le respect des critères d'attribution, qu'ils estiment au demeurant "peu clairs et contradictoires", qualifiant le système d'attribution d'"inéquitable", "opaque" et contraire à l'art. 27 Cst. Le point de vue des requérants ne saurait être suivi: outre le fait que l'on peine à voir en quoi consisterait la violation de la liberté économique alléguée – étant rappelé à cet égard que le principe d'allégation doit être appliqué rigoureusement (cf. consid. 1c) – les critères d'attribution consacrés par la modification réglementaire et sa disposition

d'application n'apparaissent pas contraires au droit supérieur. Les requérants s'interrogent sur le point de savoir si le critère de la durée effective d'activité dans la profession doit primer sur celui de la date d'inscription: ce faisant, ils n'indiquent toutefois pas la disposition de droit supérieur violée par l'art. 22 bis nRIT, respectivement par l'art. 17 bis nPARIT. Les explications données par l'intimée, selon lesquelles le seul critère chronologique (ancienneté) n'est pas praticable au sein de l'arrondissement de Lausanne et environs, qui subit des contraintes différentes de celles des petites communes où quelques exploitants se partagent un marché sensiblement plus limité, sont pertinentes. Les critères nouvellement posés permettent en particulier de garantir que le nombre de candidats inscrits sur la liste corresponde effectivement au nombre de personnes pouvant prétendre à l'octroi d'une autorisation, et ils intègrent désormais la qualité des prestations fournies par le candidat durant ses années de travail. Les critères sont désormais connus et explicités. La délégation de l'établissement de la liste, de sa gestion et de l'examen des candidatures à la commission administrative est au demeurant conforme aux compétences statutaires qui échoient à cette dernière (cf. art 11 des statuts de l'association intimée). c) Les requérants déplorent également l'absence de publicité de la liste d'attente, sans alléguer de violation d'une règle de droit supérieur. Il y a toutefois lieu de constater, avec l'intimée, que les informations contenues dans la liste sont confidentielles et relèvent de la protection des données, le candidat conservant cependant la possibilité de solliciter des informations en se fondant sur la loi sur l'information du 24 septembre 2002 (LInfo; RSV 170.21), respectivement des informations relatives aux années d'inscription qui sont ou seront prochainement traitées par la commission administrative, ainsi que sur son rang, le nombre de personnes inscrites dans la même tranche d'années que lui, voire le nombre de personnes inscrites avant lui. De l'aveu de l'intimée, de telles demandes sont déjà fréquentes à l'heure actuelle. Elles pourront toujours être formulées à l'avenir. Les moyens des requérants ne sont donc pas fondés.

E. 6

Selon l'art. 22 let. a nRIT, peut solliciter l'octroi d'une autorisation d'exploitation A individuelle la personne qui est titulaire d'un carnet de conducteur de taxis depuis deux ans au minimum, à plein temps, soit au moins à raison de 1'500 heures par année. L'art. 22 quater nRIT dispose quant à lui que le titulaire d'une autorisation A est tenu de conduire lui-même son véhicule à raison de 1'500 heures par années au moins, sauf dispense expressément requise et accordée. Or les requérants font valoir que ces nouvelles conditions imposées aux exploitants individuels (respectivement aux candidats à l'octroi d'une autorisation A) sont excessives, portent atteinte à la liberté de l'exploitant indépendant d'organiser son travail et ne répondent pas à un intérêt public prépondérant. La Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion d'examiner l'art. 13 al. 4 du règlement concernant le service des taxis de la Commune de Nyon, qui prévoit à sa première phrase que les autorisations de type A doivent être utilisées au moins 150 jours par an à temps complet, soit pendant au moins huit heures par jour – cette réglementation étant identique à celle prévue à l'art. 11 al. 4, première phrase, du règlement-type relatif au service des taxis proposé sur le site Internet du canton de Vaud (arrêt CCST.2007.0003 du 7 mars 2008). Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle a rappelé que 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 (TF 2P.83/2005 du 26 janvier

2006; TF 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 (TF 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 2.3; TF 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. 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 Cour constitutionnelle a ainsi jugé que la contrainte que représente le minimum de 150 jours d'activité par année, à raison de huit heures par jour, n'apparaissait pas disproportionnée (arrêt CCST.2007.0003 précité, consid. 8 let. i). Une activité de 150 jours par année à raison de 8 heures par jour représente 1'200 heures d'activité annuelle. Les requérants ne critiquent pas le chiffre de 1'200 heures d'activité par an, estimant que ce nombre d'heures annuelles permet d'établir une activité "effective et importante" de chauffeur de taxis. Ils estiment toutefois que le nombre de 1'500 heures d'activité par an est trop conséquent, en tant notamment qu'il interdirait toute activité à 80% que souhaiterait exercer un père ou une mère de famille, par exemple. Ils sont ainsi d'avis que la réglementation prévue à l'art. 22 quater al. 1 nRIT ferme de facto à plusieurs catégories de personnes la porte à l'activité indépendante de taxis, rendant au demeurant plus difficile, voire impossible, la faculté pour un exploitant indépendant d'engager un chauffeur, pourtant prévue à l'art. 22 quater al. 2 nRIT. Les requérants ne sauraient toutefois être suivis: le nombre de 1'500 heures d'activité par an n'empêche en particulier pas l'exercice d'une activité à 80% pour le titulaire d'une autorisation individuelle A. En tenant compte de 5 semaines de vacances par an, et d'une activité exercée huit heures par jour, 4 jours par semaine, le nombre d'heures d'activité atteint alors les 1'500 heures requises (47 semaines x 8 heures x 4 jours = 1'504 heures). Au demeurant, selon les statistiques fédérales sur les heures normales de travail des salariés occupés à plein temps, les hommes ont travaillé en moyenne 1892 heures et les femmes 1883 en 2014 (http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/key/arbeitszeit0/normale_arbeitszeit.html). Le total de 1'500 heures représente donc un taux d'activité à 80% (4 jours de travail, 3 jours de congé). Compte tenu du rôle de quasi service public qui est offert par les taxis A, il n'est pas arbitraire de la part de l'autorité intimée de s'assurer que les exploitants individuels exploitent réellement leur autorisation à titre d'activité professionnelle principale. Cette mesure est en outre de nature à favoriser une meilleure rotation des autorisations. Il y a lieu de rappeler ici, ainsi que cela ressort du préavis du 9 mars 2015 (n° 16/2011-2016) que par temps de travail, il faut comprendre non seulement le temps de conduite effective, mais aussi les temps d'attente et des activités assimilées, telles que la conduite de taxibus. L'intimée a du reste répété en duplique (p. 5) que l'exigence du nombre d'heures porte sur la profession exercée dans un sens général, et non seulement sur les courses effectuées ; elle comprend ainsi également les temps d'attente entre les courses. Les requérants n'indiquent enfin pas pour quels motifs le fait que le titulaire d'une autorisation individuelle A soit tenu de conduire lui-même son véhicule durant 1'500 heures par an rendrait "illusoire" pour lui la possibilité, prévue à l'art. 22 quater al. 2 nRIT, d'engager un ou plusieurs conducteurs salariés œuvrant en sus de sa propre activité. Ils n'invoquent en particulier pas ici la violation d'une règle de droit de rang supérieur, et ne précisent dès lors pas en quoi consisterait cette violation. Quant à l'exigence posée à l'art. 22 let. a nRIT d'être titulaire d'un carnet de conducteur de taxis et d'exercer le métier de conducteur de taxis depuis deux ans au minimum à raison de 1'500 heures par an, elle permet de garantir l'octroi

d'autorisations A à des personnes douées d'expérience, ce qui est conforme au but d'intérêt public visé. On doit concéder à l'autorité intimée que le règlement-type figurant sur le site Internet du canton de Vaud prévoit quant à lui qu'une autorisation de type A ne peut être accordée que si le requérant exploite ou dirige une entreprise de taxi, sur la commune concernée, depuis trois ans au moins (art. 7, autorisations de type A, al. 1), alors que l'art. 22 let. a nRIT ne subordonne l'octroi d'une autorisation d'exploitation A qu'à deux années d'activité et ne limite pas l'exercice de la profession aux communes de la région lausannoise. Par conséquent les griefs des requérants, mal fondés, doivent être rejetés.

E. 7

Dans un dernier moyen, dénonçant une violation de la liberté économique, les requérants s'en prennent à l'art. 51 al. 3 nRIT, qui exige des chauffeurs qu'ils remettent d'office à leur client, à la fin de la course, une quittance indiquant la date et l'heure de son établissement, les points de départ et d'arrivée, le prix de la course et permettant leur identification. Dans ce contexte, les requérants font notamment valoir que cette nouvelle obligation ne se trouve pas dans le règlement-type relatif au service des taxis figurant sur le site internet de l'Etat de Vaud, ni dans celui des Communes de Nyon, Aigle, Leysin, Yverdon-les-Bains, et Payerne, estimant que la remise d'une quittance ne doit pas intervenir dans tous les cas – ce qui ne serait pas justifié au regard de la liberté économique et ne poursuivrait aucun intérêt public – mais uniquement à la demande du client. L'intimée relève que la remise spontanée d'une quittance est une pratique en vigueur dans tous les commerces de biens et services, à tout le moins dans les activités relevant du droit de la consommation, et que seule la délivrance d'une quittance permet un contrôle effectif de la prestation et du prix facturé, poursuivant ainsi d'un but d'intérêt public. Elle ajoute que cette mesure ne constitue qu'une atteinte très légère à la liberté économique et qu'elle n'est pas disproportionnée. Certes selon le règlement-type proposé aux communes sur le site Internet du canton de Vaud, une quittance n'est remise qu'à la demande du client (cf. art. 50 al. 7 du règlement-type), respectivement qu'en cas de contestation sur le prix d'une course (cf. art. 51 al. 1 du règlement-type). Or cela ne permet pas encore de retenir que l'art. 51 al. 3 nRIT serait contraire au droit supérieur. La même remarque vaut s'agissant des communes qui ont décidé d'une remise de quittance à la seule demande du client, respectivement en cas de contestation. Le Tribunal fédéral a jugé que l'art. 34 al. 4 de la loi genevoise du 21 janvier 2005 sur les taxis et limousines, selon lequel " les chauffeurs remettent d'office à leur client, chaque fois qu'ils encaissent le prix d'une course, une quittance comportant, outre le prix, le numéro d'immatriculation du véhicule, l'adresse et le numéro d'appel téléphonique de la centrale ou de l'entreprise à laquelle le véhicule appartient ou un numéro de téléphone personnel si le chauffeur est indépendant et sans centrale et conservent une copie de la quittance ", était conforme à la liberté économique (TF 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 5). La Haute Cour a en particulier retenu que l'exigence de remise d'office d'une quittance telle que formulée dans la loi, était propre à atteindre le but, voulu par le Grand Conseil, de contrôler les prix et de garantir le droit du consommateur de formuler des réclamations. Il a ajouté que le recourant exagérait les difficultés pratiques, les quittances pouvant être préimprimées pour toutes les données constantes sur un papier dont le verso assurait l'établissement d'un double. Le Tribunal fédéral a au demeurant répété dans son arrêt du 17 mai 2011 (cause 2C_940/2010, consid. 4.5) que l'obligation de remise d'une quittance était conforme à la liberté économique. Enfin comme l'a observé l'intimée, l'art. 51 al. 3 nRIT n'impose pas de délivrer une quittance au client qui la refuserait, le client demeurant libre de la refuser. Ce moyen n'est donc pas fondé.

E. 8

Les requérants concluent subsidiairement à l'annulation de l'entier du règlement. Ils ne motivent toutefois pas cette conclusion, sinon en indiquant succinctement que le règlement ne contiendrait pas de dispositions permettant une rotation dans un délai convenable des autorisations A et/ou parce que les dispositions jugées contraires au droit supérieur sont considérées comme inséparables de l'ensemble du règlement au sens de l'art. 17 LJC. Insuffisamment motivée, la conclusion subsidiaire des requérants est irrecevable.

E. 9

Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition formulée en réplique tendant à la production en mains de l'autorité intimée de toutes les pièces dont elle dispose en lien avec l'actionnariat des sociétés Taxis Royal SA et Taxis Modernes SA. En effet, une telle mesure d'instruction ne serait pas de nature à modifier les considérations qui précèdent (appréciation anticipée des preuves; cf. ATF 122 II 464 consid. 4a; cf. TF 8C_764/2009 du 12 octobre 2009 consid. 3.2 et 9C_440/2008 du 5 août 2008), la Cour s'estimant suffisamment renseignée et l'utilité du moyen de preuve offert pour trancher les questions litigieuses n'étant pas pertinente.

E. 10

Au vu de ce qui précède, la requête doit être rejetée, les frais étant mis à la charge de ses auteurs, qui n'ont pas droit à des dépens.

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