

## **VD\_OMNI GE.2000.0110 vom 3. Januar 2002**

VD Tribunal cantonal, 2002-01-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2000.0110](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2000.0110)

FR: VD\_OMNI GE.2000.0110 du 3 janvier 2002

IT: VD\_OMNI GE.2000.0110 del 3 gennaio 2002

### **Regeste**

NATALI et crts c/ Conférence des directeurs de police | Autorisations A permettant aux taxis de stationner sur le domaine public: la nécessité d'un numerus clausus justifié par l'intérêt public n'est pas établie. Ce régime viole l'égalité de traitement car les autorisations des entreprises sont librement transmissibles tandis que celles des indépendants, qui sont tenus de s'inscrire sur une liste d'attente d'environ 10 ans, sont remises en circulation à la fin de leur activité. Annulation du refus, renvoi à l'autorité pour délivrance d'autorisations A. (RECOURS ADMIS PAR LE TRIBUNAL FÉDÉRAL).

### **Erwägungen**

#### **E. 42**

de la loi sur les communes du 28 février 1956. On ne peut pas suivre non plus l'autorité intimée sur ce point: le règlement sur le service intercommunal des taxis (RIT) a été adopté en tant que règlement communal par chacun des conseils communaux des communes qui forment "l'arrondissement" défini dans ce règlement. L'art. 8 al. 1 de la loi vaudoise sur la circulation routière (LVCR) du 25 novembre 1974 habilite d'ailleurs expressément les communes à réglementer le service des taxis. Comme le RIT contient - ce n'est pas contesté - des dispositions qui confèrent des droits et des obligations aux autorités et aux particuliers, son entrée en force était subordonnée à l'approbation du Conseil d'Etat en vertu de l'art. 94 al. 2 de la loi sur les communes. Ainsi que cela ressort des différentes décisions du Conseil d'Etat mentionnées à la fin du RIT, cette approbation a été accordée indépendamment pour chacune des décisions d'adoption prises par les différents conseils communaux des communes concernées. Les règles matérielles et de compétence fixées dans ce règlement lient donc les communes et celles-ci ne sauraient soutenir de bonne foi que les organes intercommunaux instaurés par le règlement pourraient accorder des droits aux particuliers par voie de décision positive tandis que les décisions négatives échapperaient en somme à toute voie de droit en ce sens que seules les municipalités pourraient octroyer ce que les organes prévus par le RIT auraient refusé. Il est vrai que l'autorité a émis l'idée que le RIT ne serait pas conforme à la loi sur les communes (voir notamment la communication du 8 mai 2000 de la Municipalité de Lausanne au conseil communal, où est évoqué le projet de créer une association de communes; on notera que l'adoption du RIT est antérieure à la modification, en 1975, des art. 108 à 128 que la loi sur les communes consacre aux ententes intercommunales et aux associations de communes). Cependant, même si cela devait s'avérer exact, l'autorité ne saurait de bonne foi remettre en cause, en défaveur des seuls recourants, la compétence conférée aux organes intercommunaux instaurés par le RIT.

3. La décision attaquée, rendue le 9 novembre 2000 par la Délégation de la Conférence des directeurs de police et citée ci-dessus, contient un rappel très complet de la jurisprudence. On retiendra, en reprenant les considérants du Tribunal fédéral dans l'affaire

genevoise invoquée en procédure (arrêt 2P.167/1999 du 25 mai 2000, consid. 2a), que le Tribunal fédéral a toujours reconnu aux chauffeurs de taxis indépendants le droit de se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'art. 31 aCst. (actuellement, art. 27 Cst.), même s'ils demandent de pouvoir faire un usage accru du domaine public pour l'exercice de leur profession (ATF 121 I 129 consid. 3b p. 131; 108 Ia 135 consid. 3 p. 136; 99 Ia 394 consid. 2b/aa p. 398). Le stationnement des taxis sur les emplacements qui leur sont réservés représente toutefois un usage accru du domaine public que l'Etat est en principe habilité à réglementer. Parmi les mesures admissibles au regard de l'art. 31 aCst., le législateur cantonal peut limiter le nombre de places réservées aux taxis, mais il doit veiller à ne pas restreindre de façon disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble, en particulier il ne doit pas soumettre la profession de taxi à un *numerus clausus* déterminé par les besoins du public. Il est en revanche admis que le nombre de places de stationnement ne peut être augmenté à volonté si l'on veut éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation. Un danger sérieux de perturbation donne déjà à la collectivité publique, propriétaire du domaine public, le droit de déterminer le nombre de bénéficiaires d'autorisation de garer sur des places réservées aux taxis en fonction de la place disponible. Il n'est pas nécessaire pour cela d'apporter la preuve que la mise à la libre disposition de places de stationnement à tous les concurrents conduirait à une situation absolument intenable (ATF 99 Ia 394 consid. 2 b/bb et 3 p. 400ss; 97 Ia 653 consid. 5 b/bb p. 657). L'Etat peut aussi subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible, et même, dans une certaine mesure, aux besoins du public (ATF 79 I 334 consid. 3 p. 337). Par sa fonction et par son importance, le service de taxis se rapproche en effet d'un service public. Le client, notamment en cas d'urgence pour se rendre à l'hôpital ou chez un médecin, doit pouvoir compter sur un chauffeur de confiance, rapide et calculant correctement le prix de la course, car il n'a très souvent pas la possibilité de choisir. Indépendamment de l'usage accru du domaine public, cette situation particulière justifie que l'Etat soumette la profession à une patente, ainsi qu'à une autorisation, laquelle est un moyen approprié pour permettre à l'autorité d'exercer un contrôle efficace de cette branche d'activité économique; de telles exigences ne violent pas l'art. 31 aCst., mais sont au contraire une mesure rendue nécessaire par l'intérêt public (ATF 99 Ia 389 consid. 2 et 3 p. 397ss; 79 I 334 consid. 4b p. 339). Il reste que les normes d'intérêt public créées à cette fin et leur mise en oeuvre doivent respecter le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts poursuivis (ATF 125 I 335 consid. 2a p. 337 et les arrêts cités). 4. En l'espèce, les recourants font valoir que la distinction entre les autorisations pour taxi A et B, sans rapport avec des capacités professionnelles différentes, n'est en réalité pas destinée à régler l'accès aux places de stationnement du domaine public (ils observent que l'obligation de rentrer à leur garage après chaque course les contraint en outre à rouler plus sur le domaine public). Pour eux, la distinction entre les autorisations A et B constitue une mesure de politique économique qui tend en réalité à imposer l'affiliation obligatoire à une centrale d'appel (d'ailleurs dépassée, vu l'essor des téléphones mobiles) et à la coopérative qui l'exploite, ainsi que l'application d'un tarif unique. Ils contestent l'existence d'un intérêt public à la limitation du nombre des autorisations, faisant valoir que les clients auraient au contraire avantage à trouver sur les places de stationnement du domaine public des taxis qu'ils pourraient choisir librement en fonction des tarifs proposés, dont l'affichage serait la meilleure garantie de concurrence. Contestant le principe de la limitation du nombre des autorisations de stationner sur les emplacements du domaine public réservés aux taxis, les

recourants ont fait valoir en audience (voir également p. 7 de leur mémoire complémentaire du 14 mai 2001) que l'autorité intimée n'a pas démontré que cette limitation répond à un intérêt public. En audience, les parties ont émis des opinions divergentes sur la question de savoir à quel point les stations de taxi du domaine public sont occupées, y compris dans les stations du centre ville. Le Tribunal constate que de fait, l'autorité intimée n'a effectivement pas entrepris de procéder à cette démonstration et qu'elle se retranche derrière la jurisprudence qui lui permettrait, selon elle, d'imposer un numerus clausus sans avoir besoin d'en démontrer la nécessité. Cependant, les recourants (citant notamment la coupure de presse produite comme pièce 53 de l'autorité intimée) ont fait valoir en audience que le numerus clausus n'existe pas à Zürich, à Berne ni à Bienne. Ce fait n'est pas contesté. Il ressort aussi, pour ce qui concerne Berne, d'un document des Services du Parlement dont l'autorité intimée n'a produit qu'un extrait (en annexe à la prise de position du secrétariat de la Commission fédérale de la concurrence, pièce 46). Cela constitue un indice que l'absence de numerus clausus des autorisations A n'est pas d'emblée et automatiquement de nature à mettre en péril l'intérêt public. D'ailleurs, dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif n'a pas appliqué de présomption en faveur du bien-fondé du numerus clausus mais il a au contraire admis divers recours en considérant que les motifs tirés des prétendues exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public n'étaient pas établis (GE 96/0068, F. c/ Municipalité de Nyon du 13 janvier 1997) ou qu'aucune donnée objective ne démontrait l'adéquation de la décision incriminée aux besoins actuels et, partant, la pertinence d'un blocage des concessions (GE 96/0089, P. R. c/ Municipalité de Nyon du 24 février 1998; GE 99/0053, G c/ Municipalité d'Aigle du 31 janvier 2000; GE 99/0138, M. c/Municipalité de Villeneuve, du 31 mars 2000; v. encore, s'agissant d'une autorisation B, GE 97/0008, S. c/ Municipalité de la Commune d'Aigle du 30 juin 1998). On observe enfin que l'arrêt du Tribunal fédéral 2P.167/1999 du 25 mai 2000 se fonde, pour justifier la limitation en question, sur un "audit" confié par le canton de Genève à un juriste et à un économiste, sur un "constat général" exposé dans les travaux préparatoires de la loi litigieuse, pour retenir finalement que le canton de Genève a démontré que "les lois du marché ne fonctionnent pas" et que des troubles de l'ordre public sont à défaut vraisemblables. Compte tenu de ce qui précède, et du fait que les parties se font en l'espèce une représentation très divergente du taux d'occupation des stations de taxi existantes et qu'il n'est pas possible de départager ces points de vue faute de données objectives, le Tribunal administratif juge que le bien-fondé du numerus clausus (actuellement fixé à 264 autorisations A) défendu par l'autorité intimée n'est pas démontré. Cette limitation ne pourrait être admise que si une étude sérieuse permettait de la justifier. On précisera en outre, en regard des critères énoncés à l'art. 15 al. 1 RIT, qu'il ne s'agirait pas de démontrer que les besoins du public sont satisfaits car comme l'a jugé le Tribunal fédéral, la corporation publique ne doit pas soumettre la profession de taxi à un numerus clausus déterminé par les besoins du public. Il s'agirait au contraire de démontrer qu'un danger pour l'ordre public rend nécessaire une limitation du nombre de taxis autorisés à stationner sur le domaine public. Faute de cette démonstration, qui ne peut pas être présumée, la décision attaquée, en tant qu'elle refuse aux recourants l'usage du domaine public en raison du numerus clausus en vigueur, ne peut pas être maintenue. 5. Critiquant par ailleurs le système d'attribution des autorisations A, les recourants ont fait valoir en audience que l'art. 19 des prescriptions d'application du RIT n'empêche pas la vente d'une autorisation à un autre titulaire (cette vente se rencontre dans la pratique), même s'il prévoit qu'elle ne doit pas avoir un caractère spéculatif. Il font aussi valoir que les grands garages

possèdent des autorisations A qui ne sont pas nominatives et qui par conséquent ne sont jamais remises dans le circuit. a) L'examen des dispositions du RIT auquel le Tribunal administratif a procédé durant l'audience n'a pas permis de lever toutes les ambiguïtés de ce texte. Si le principe de la fixation du nombre d'autorisations A est bien prévue, "après consultation des associations professionnelles intéressées" , à l'art. 15 al. 1 RIT, l'attribution des autorisations A en fonction d'une liste d'attente examinée en fonction de la date d'inscription et de la durée en mois de l'activité n'apparaît pas dans le règlement. L'art. 10 al. 2 lit. c RIT fixe simplement la compétence de la Commission administrative en matière d'attribution. L'autorisation est déclarée personnelle et intransmissible par l'art. 19 al. 1 RIT mais il apparaît que les "transferts" (dont il est admis qu'ils peuvent être onéreux) sont possibles et qu'ils interviennent en dehors de l'ordre d'attribution résultant de la liste d'attente. Ces transferts sont prévus par l'art. 19 RIT et par l'art. 19 de ses "prescriptions d'application". L'art. 19 al. 2 RIT prévoit dans sa première phrase, que " en cas de décès ou de renonciation du bénéficiaire, l'autorisation peut être délivrée au nouveau titulaire de l'entreprise si celui-ci remplit les conditions du règlement" . Quant à la seconde phase de cette disposition, elle prévoit que les municipalités "fixent d'un commun accord, compte tenu de la disposition de l'article 15, les conditions du transfert d'un permis de stationnement" . On ignore cependant en quoi consistent ces "conditions de transfert" . En effet, la deuxième phrase de l'art. 19 al. 2 RIT se réfère à l'art. 15 où figurent seulement les critères de fixation du nombre total d'autorisations A. La notion de "nouveau titulaire de l'entreprise", auquel l'art. 19 al. 2 RIT prévoit l'attribution de l'autorisation, est particulièrement peu claire. On note à cet égard que le titulaire de l'autorisation peut être une personne physique ou une personne morale (art. 17 RIT): en effet, l'art. 13 al. 1 lit. a RIT envisage aussi bien l'existence d'entreprises ayant un siège (impliquant l'existence d'une société) que celle d'entreprises individuelles (au lieu du siège exigé dans l'arrondissement, il suffit que le "candidat" y ait son domicile). D'après les explications de l'autorité intimée en audience, le "titulaire de l'entreprise" au sens de l'art. 19 al. 2 RIT désignerait une personne morale. Les explications fournies en audience ont également montré que les autorisations délivrées aux entreprises sont sans autre transmissibles sans limitation puisqu'elle ne sont pas délivrées à un chauffeur déterminé mais à un responsable (unique pour toutes les autorisations de la même entreprise) actionnaire majoritaire ou employé de l'entreprise. Dans ce cas, il suffit que l'entreprise change d'employé chauffeur pour que le transfert s'effectue de fait: l'autorité considère qu'il ne s'agit pas d'un transfert d'autorisation. Cela conforte l'affirmation des recourants selon laquelle les grands garages possèdent des autorisations A qui ne sont pas nominatives et qui par conséquent ne sont jamais remises dans le circuit. Cet état de fait a également été relevé par le Secrétariat de la Commission fédérale de la concurrence (sa lettre du 16 janvier 2001 au Service intercommunal des taxis, p. 3 s.) dans les termes suivants: "(...) Actuellement, même si les autorisations doivent théoriquement être renouvelées chaque année (art. 18 Règl.), la pratique tend à démontrer que l'obtention de l'autorisation A est valable en principe pour la vie, sauf violation crasse du Règlement (la liste d'attente pour l'obtention de l'autorisation A est de 10 ans environ). De plus, il existe une inégalité de traitement entre les autorisations A accordées aux six garages et celles accordées aux taxis indépendants. En effet, alors que l'autorisation A s'éteint au plus tard au décès du chauffeur indépendant, elle ne s'éteint jamais pour les six garages, à moins d'une faillite. Si les autorisations étaient vraiment "adjudgées" régulièrement (chaque année ou tous les deux ans), la pression de la concurrence potentielle des nouveaux entrants se ferait davantage sentir sur les exploitants qui

bénéficient des avantages liés à l'autorisation A. Cette pression concurrentielle aurait pour effet d'améliorer le service à la clientèle. Elle inciterait peut-être aussi les exploitants de taxis à développer de nouveaux concepts de transport. Comme cette pression n'existe actuellement pas, les titulaires de l'autorisation A ne sont pas incités à offrir la meilleure prestation possible, ce d'autant plus que le tarif est uniforme." b) Il n'est pas contesté, comme le relève la Commission de la concurrence, que la possibilité de stationner sur le domaine public représente un avantage concurrentiel important, ne serait-ce qu'aux endroits de forte demande où il est impossible d'envisager la création de place de stationnement privées. Se pose dès lors la question de l'égalité de traitement entre les recourants et les "entreprises". Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 31 aCst. (actuellement art. 27 Cst.) garantit, d'une façon générale, l'égalité de traitement entre concurrents directs, c'est-à-dire entre personnes appartenant à une même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques et pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 125 II 129 consid. 10b p. 149; 121 I 129 consid. 3b p. 132 et les arrêts cités). A cet égard, l'art. 31 aCst. offre une protection plus étendue que celle de l'art. 4 aCst. (ATF 123 I 279 consid. 3d p. 281; 121 I 279 consid. 4a p. 285 et les références citées). L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale, qu'elles répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même; il est seulement exigé que les inégalités ainsi instaurées soient réduites au minimum nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public poursuivi (ATF 121 279 consid. 6b p. 287). Comme l'a rappelé le Tribunal administratif en se référant à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 108 Ia 13), le renouvellement des concessions à leurs titulaires actuels ne devait pas conduire à ce qu'une situation discriminatoire pour d'autres entreprises de taxis soit bloquée pour un temps indéterminé par l'autorité concédante, du fait qu'année après année toutes les autorisations A sont accordées à une seule société anonyme ou à un petit nombre de personnes physiques, à l'exclusion de tout nouveau titulaire (GE 96/068, F. c/ Nyon, du 13 janvier 1997; GE 97/203, C. c/ Montreux, du 23 septembre 1998, confirmé par l'ATF 2P.368/1998 du 7 janvier 1999; GE 99/138, R. Villeneuve du 31 mars 2000; GE 2000/096, T. c/ Lausanne du 15 février 2001, confirmé par l'ATF 2P.77/2001 du 28 juin 2001 rejetant le recours de la Municipalité). Dans l'affaire genevoise déjà évoquée, le Tribunal fédéral a jugé que la possibilité de déroger à la liste d'attente pour permettre à une grande entreprise d'obtenir l'attribution prioritaire des autorisations d'une autre entreprise qui aurait cessé son activité constituait une inégalité de traitement qui n'était pas justifiée par un intérêt public prépondérant, notamment pas par la nécessité d'assurer le service de nuit auquel les chauffeurs indépendants sont également tenus. (ATF 2P.167/1999 du 25 mai 1999 déjà cité). Vu ce qui précède, le régime des transferts d'autorisations A prévu par la réglementation en vigueur, notamment à l'art. 19 RIT, ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement. Il implique en effet un régime différent pour les taxis indépendants, qui n'obtiennent d'autorisation A qu'au terme d'une longue attente, sont tenus de conduire eux-mêmes et dont l'autorisation est en principe remise en circulation au terme de leur activité, tandis que les autorisations A accordées aux entreprises n'impliquent aucune obligation de conduire pour la personne responsable et sont librement transmissibles avec l'entreprise elle-même sans que le nouvel ayant droit économique ait à s'inscrire sur une liste d'attente. 6. Les considérants qui précèdent montrent que la décision attaquée, en tant qu'elle refuse aux recourants l'usage du domaine public en raison du *numerus clausus* en vigueur, ne peut pas être maintenue. L'autorité n'a pas examiné la

question décisive de la justification du principe du numerus clausus et, à supposer que celui-ci soit admis, du nombre d'autorisations A qui seraient justifiées. Il y aurait en principe lieu d'annuler la décision attaquée pour insuffisance de l'état de fait et renvoyer la cause à l'autorité intimée pour qu'elle procède aux mesures d'instruction nécessaires et mette en place un régime nouveau exempt des griefs retenus ci-dessus. Cependant, en considération de la durée de la procédure qui a permis finalement aux recourants d'obtenir gain de cause sur les prétentions qu'ils avaient formulées en juin 1998, le Tribunal juge qu'il n'y pas lieu de renvoyer la cause à l'autorité intimée. Il ne convient pas plus d'accorder sans réserve aux recourants le droit de stationner sur le domaine public car ce serait en l'état leur accorder un avantage sur les actuels titulaires d'autorisations A qui sont soumis à diverses obligations. Il convient donc de réformer la décision attaquée en ce sens que la Commission administrative, compétente en vertu de l'art. 10 RIT, doit accorder aux recourants une autorisation A sans délai, sous la seule réserve de vérifier qu'ils remplissent les conditions d'octroi d'une autorisation B, étant précisé qu'ils ne seront pas tenus de s'affilier au central téléphonique dont la Municipalité de Lausanne vient de se dessaisir et auquel l'autorité intimée déclare d'ores et déjà qu'elle n'exigera plus que les titulaires d'autorisations de stationner sur le domaine public soient affiliés. 7. Vu ce qui précède, le recours est partiellement admis, étant précisé que le recours déposé le 4 septembre 2000 pour déni de justice est devenu sans objet. Les recourants obtenant gain de cause sur le principe, il y a lieu de rendre le présent arrêt sans frais et de leur allouer des dépens.

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