

VD_OMNI GE.2002.0107 vom 28. Januar 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-01-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2002.0107

FR: VD_OMNI GE.2002.0107 du 28 janvier 2005

IT: VD_OMNI GE.2002.0107 del 28 gennaio 2005

Regeste

NATALI & consorts/Commission administrative des taxis, Conférence des directeurs de police de l'arrondissement de Lausanne | Lorsque la décision attaquée est insuffisamment motivée, ou que l'autorité intimée n'a pas effectué l'appréciation à laquelle elle était tenue de procéder, ou qu'elle n'a pas constitué un dossier complet, il n'appartient pas au Tribunal administratif, dont le pouvoir d'appréciation est limité au contrôle de la légalité (art. 36 lit. a LJPA), de procéder lui-même à cette appréciation ou de rechercher quelle aurait pu être la motivation correcte de la décision attaquée. Renvoi de la cause à l'autorité de première instance sur la base des considérants du précédent arrêt qui a jugé que le régime juridique en vigueur pour les taxis A (autorisation de stationner sur le domaine public) ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement et que, comme le dit le Tribunal fédéral, " le système litigieux peut sembler à première vue insatisfaisant s'agissant en particulier du taux de rotation des autorisations A " .

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 28.01.2005 GE.2002.0107

NATALI & consorts/Commission administrative des taxis, Conférence des directeurs de police de l'arrondissement de Lausanne | Lorsque la décision attaquée est insuffisamment motivée, ou que l'autorité intimée n'a pas effectué l'appréciation à laquelle elle était tenue de procéder, ou qu'elle n'a pas constitué un dossier complet, il n'appartient pas au Tribunal administratif, dont le pouvoir d'appréciation est limité au contrôle de la légalité (art. 36 lit. a LJPA), de procéder lui-même à cette appréciation ou de rechercher quelle aurait pu être la motivation correcte de la décision attaquée. Renvoi de la cause à l'autorité de première instance sur la base des considérants du précédent arrêt qui a jugé que le régime juridique en vigueur pour les taxis A (autorisation de stationner sur le domaine public) ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement et que, comme le dit le Tribunal fédéral, " le système litigieux peut sembler à première vue insatisfaisant s'agissant en particulier du taux de rotation des autorisations A " .

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 28 janvier 2005
Composition Pierre Journot, président; M. Jean-Claude Favre et M. Jean-Daniel Henchoz
recourant Ezio NATALI , Tuan Kiet VO , Misenga KASHAMA , Ignac BURKA , Pierre TELESE , Domenico CATALANO , Ricardo AMAYA , Stama VASIC , Ajet ZILJI , A. DEMIRKIAN , Solange JEDDI , dont le conseil est l'avocat Yves Hofstetter, autorité intimée Conférence des directeurs de police de l'arrondissement de Lausanne I autorité concernée Commission administrative des taxis Objet Recours Ezio NATALI et consorts contre déni de justice de la Conférence des directeurs de police et c/ décision de la Conférence des directeurs de police du 9 novembre 2000 (droit de stationner sur les emplacements du domaine public réservés aux taxis, autorisation A) Vu les faits suivants A.

La présente cause fait suite à l'arrêt GE.2000.0110 rendu le 3 janvier 2002 par le Tribunal administratif ainsi qu'à l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 28 octobre 2002 (2P.39/2002). Dans la cause GE.2000.0110, le Tribunal administratif avait à connaître, outre d'un premier recours pour retard injustifié, du recours interjeté contre la décision rendue le 9 novembre 2000 par la Délégation de la conférence des directeurs de police instaurée par le règlement intercommunal sur le service des taxis de l'arrondissement de Lausanne (RIT). Cette décision confirmait une décision de la Commission administrative instaurée par ledit règlement intercommunal qui rejetait une requête des recourants qui, titulaires d'une autorisation B d'exploiter une entreprise de taxis, demandaient à être autorisés à stationner sur les emplacements du domaine public réservés aux taxis (régime des autorisations A, qui ne peuvent s'affilier qu'au central d'appel des taxis de place). Dans l'arrêt GE.2000.0110 du 3 janvier 2002, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours et renvoyé le dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. On extrait le passage suivant de cet arrêt du Tribunal administratif: 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." B. Les Municipalités de Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Epalinges, Lausanne, Mont-sur-Lausanne, Paudex, Prilly, Pully et Renens ont contesté cet arrêt cantonal devant le Tribunal fédéral, qui a admis le recours et annulé l'arrêt cantonal dans un arrêt 2P.39/2002 du 28 octobre 2002 dont on extrait le passage suivant : "3. Invoquant leur autonomie, les recourantes reprochent au Tribunal administratif de contraindre la Commission administrative à octroyer des autorisations de type A aux intimés, sous la seule

réserve de vérifier qu'ils remplissent les conditions d'octroi d'une autorisation de type B, en violation de l'art. 42 LC. Elles contestent l'inconstitutionnalité de leur réglementation sur le service des taxis. En outre, à leur avis, elles pouvaient choisir de multiples solutions pour remédier à la prétendue inconstitutionnalité constatée par le Tribunal administratif; elles pouvaient, par exemple, modifier le système d'attribution des autorisations ou les obligations imposées aux exploitants, voire prendre d'autres dispositions qui n'ont pas encore été examinées. La violation serait d'autant plus flagrante qu'elles auraient expliqué que la réglementation sur les taxis allait être profondément modifiée. 3.1 (...) Devant la diversité des réglementations également admissibles au regard des exigences constitutionnelles, le Tribunal fédéral a jugé qu'entre également dans la sphère d'autonomie de la commune le droit de remplacer un système contraire à la Constitution par un système permettant de répartir équitablement les autorisations entre les différents concurrents, dans la mesure où il s'avère, après un examen approfondi de la situation, qu'il n'est pas possible d'augmenter le nombre des autorisations de type A (arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2001 du 28 juin 2001, consid. 2b). 3.2 En l'espèce, le Tribunal administratif a constaté que l'autorité inférieure n'avait pas examiné la question décisive de la justification du *numerus clausus* et, le cas échéant, du nombre d'autorisations justifiées et que la décision de cette dernière n'établissait pas suffisamment les faits. Il n'a toutefois pas renvoyé la cause pour complément d'instruction, mais jugé fondés les griefs des recourants à l'encontre du régime litigieux et ordonné l'octroi des autorisations sollicitées, sans toutefois annuler la décision du 9 novembre 2000. Les considérations du Tribunal administratif n'échappent pas à une certaine contradiction. En effet, durant la procédure cantonale, les recourantes avaient allégué que l'augmentation du nombre d'autorisations A, voire la suppression du *numerus clausus* desdites autorisations, pouvaient mettre en danger l'utilisation du domaine public et perturber la circulation; les intimés, pour leur part, avaient affirmé le contraire; aucune preuve n'est toutefois venue étayer l'une ou l'autre des positions. L'ayant à juste titre constaté, le Tribunal administratif ne pouvait pas renoncer à un complément d'instruction et décréter l'inconstitutionnalité de la réglementation intercommunale sur les taxis en se fondant sur un état de fait incomplet. En procédant de la sorte, le Tribunal administratif a préjugé de la question qu'il devait précisément examiner tout en reconnaissant ne pas disposer des éléments de faits l'y autorisant. Sur le fond, quand bien même le système litigieux peut sembler à première vue insatisfaisant s'agissant en particulier du taux de rotation des autorisations A, le Tribunal administratif ne pouvait pas choisir de rétablir la constitutionnalité du système en adoptant lui-même une solution permissive et en l'imposant aux communes intéressées au mépris de leur liberté de choix; cela lui était d'autant plus interdit que les communes concernées avaient annoncé une modification du régime légal d'octroi des autorisations A. A fortiori, il ne pouvait pas non plus ordonner à l'organe intercommunal, dont se sont dotées les communes membres de l'entente, l'octroi des autorisations A pour le seul motif de la longueur de la procédure. Ce faisant, il usurpait le droit des communes vaudoises de choisir parmi les multiples solutions examinées par la jurisprudence du Tribunal fédéral dans l'aménagement du système de *numerus clausus*." C. La cause se trouvant à nouveau pendante devant le Tribunal administratif, ce dernier a interpellé les parties sur la suite de la procédure en exposant qu'à première vue, le complément d'instruction qu'appelait l'arrêt du Tribunal fédéral devrait probablement être le fait de l'autorité intimée, et non celui du Tribunal administratif, autorité judiciaire dont le pouvoir d'examen est limité à la légalité par l'art. 36 LJPA. Le juge instructeur envisageait donc que le tribunal administratif annule la décision de la Conférence des directeurs de

police du 9 novembre 2000 et lui renvoie le dossier pour complément d'instruction. Faisant valoir notamment que l'autorité intimée n'était que l'émanation du Service intercommunal des taxis et non une véritable autorité judiciaire, les recourants ont requis le 14 janvier 2003 que la Conférence des directeurs de police soit invitée à justifier le numerus clausus et le nombre d'autorisations A délivrées. Par courrier du 16 janvier 2003, le Service intercommunal des taxis a suggéré au contraire que ce soit les recourants, dont il doute qu'ils possèdent un intérêt digne de protection faute de figurer sur la liste d'attente, qui soient invités à dire s'ils maintenaient leur recours; il rappelait que la réforme des structures intercommunales avançait. Interpellés à nouveau, les recourants, par lettre du 20 février 2003, ont requis derechef que la Conférence des directeurs de police soit invitée à déposer un mémoire justifiant des atteintes à leur droit constitutionnel reconnues par le Tribunal fédéral. D. On précisera ici que dans l'intervalle et par la suite, le statut des taxis de la région lausannoise a fait l'objet de nouvelles procédures. Le 16 mai 2002, la Direction de la sécurité publique de la Commune de Lausanne a notifié à la Coopérative des exploitants de taxis de la région lausannoise une "décision" selon laquelle la société Intertaxis SA, obtenant l'autorisation d'exploiter un central d'appels au sens de l'art. 23 bis RIT, se voyait confier l'exploitation du futur central d'appel des taxis de place au sens de l'art. 69 RIT, étant précisé que la Coopérative pouvait à bien plaisir continuer d'exploiter le central d'appels actuel jusqu'au 31 décembre 2002. La coopérative a contesté cette mesure mais le Tribunal administratif a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une décision administrative sujette à recours et il a décliné sa compétence (arrêt GE.2002.0048 du 1^{er} novembre 2002). Dans cet arrêt, le tribunal administratif a constaté que la "décision" attaquée était fondée sur l'art. 69 RIT, dont l'alinéa 1 permet à la municipalité de Lausanne de confier à un organisme privé l'exploitation du central téléphonique des taxis de place. Relevant que la municipalité avait choisi de régler de manière conventionnelle les modalités de la cession de l'exploitation du central d'appel dont elle était propriétaire, le tribunal administratif a considéré que le "retrait" de l'exploitation du service d'appel ou de radio des taxis de place apparaissait non pas comme une décision sujette à recours réservée par le RIT, mais bien comme un acte juridique, fondé sur une clause de la convention, manifestant la volonté de la direction de la sécurité publique de la commune de mettre un terme à dite convention et de confier la gestion du central à une société anonyme tierce. Comme on était en présence non pas d'une décision d'une autorité usant de ses prérogatives de puissance publique, mais de la prise de position d'une partie à un contrat quant à l'application de celui-ci, contestée par l'autre partie, le tribunal administratif a jugé que le litige tombait bel et bien sous le coup de la clause exclusive de compétence prévue par l'art. 1^{er} al. 3 lit. d LJPA. Par la suite, la coopérative a obtenu du Tribunal des baux et de la Cour civile du Tribunal cantonal des mesures provisionnelles tendant à lui permettre de poursuivre l'exploitation du central d'appels des taxis A au-delà du 31 décembre 2002, mais la Chambre des recours du Tribunal cantonal a admis les recours déposés par la Commune de Lausanne et réformé ces ordonnances en ce sens que le déclinatoire était admis et la Société coopérative des exploitants de taxis de la région lausannoise éconduite d'instance (arrêts de la Chambre des recours No 62 et 63, du 11 février 2004). Le conflit négatif de compétence résultant des décisions ci-dessus a été soumis au Tribunal neutre prévu par la loi du 26 janvier 1832 sur les conflits de compétence. Par décision du 6 septembre 2004, le Tribunal neutre a considéré que puisque la Coopérative exploitait depuis plusieurs années un central d'appel, elle était "nécessairement titulaire d'une autorisation selon l'art. 23bis RIT, autorisation conçue pour l'exploitation du central visé à l'art. 69 RIT". Compte tenu de l'octroi d'une

telle autorisation à un tiers (Intertaxis), la lettre du 16 mai 2002 devait être interprétée comme un retrait ou une révocation de l'autorisation de la Coopérative. Le Tribunal neutre a donc prononcé que le Tribunal administratif était compétent pour statuer sur le recours contre cette décision et il a annulé l'arrêt du Tribunal administratif du 1^{er} novembre 2002 dans la cause GE.2002.0048. La cause est à nouveau pendante devant le Tribunal administratif (GE.2004.0055) E. Interpellés à nouveau au vu des dernières procédures judiciaires concernant le statut des taxis, les recourants ont finalement renoncé à requérir un nouvel échange d'écritures et le tribunal a annoncé qu'il statuerait sur la question de savoir s'il y avait lieu de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour complément d'instruction.

Considérant en droit 1. Il résulte des considérants de l'arrêt du Tribunal fédéral 2P.39/2002 du 28 octobre 2002 que c'est en choisissant de rétablir la constitutionnalité du système en adoptant lui-même une solution permissive et en l'imposant aux communes intéressées que le Tribunal administratif a violé la liberté de choix des communes recourantes c'est-à-dire un élément de leur autonomie communale. Pour le reste, il y a lieu de s'en tenir à l'arrêt GE.2000.0110 du 3 janvier 2002 qui constate que le régime juridique sous lequel la décision attaquée a été rendue ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement et que, comme le dit le Tribunal fédéral, « le système litigieux peut sembler à première vue insatisfaisant s'agissant en particulier du taux de rotation des autorisations A ». Le Tribunal administratif a eu à de nombreuses reprises l'occasion de constater que lorsque la décision attaquée est insuffisamment motivée, ou que l'autorité intimée n'a pas effectué l'appréciation à laquelle elle était tenue de procéder, il n'appartient pas au Tribunal administratif, dont le pouvoir d'appréciation est limité au contrôle de la légalité (art. 36 lit. a LJPA), de procéder lui-même à cette appréciation ou de rechercher quelle aurait pu être la motivation correcte de la décision attaquée (AC.2002.0138 du 25 octobre 2004; AC.1997.0068 du 2 mars 1998; GE.1998.0102 du 7 juin 2000; AC.2003.0098 du 31 octobre 2003, selon lequel il n'appartient pas non plus au tribunal de constituer le dossier destiné à permettre à l'autorité de statuer; AC.2004.0079 du 29 septembre 2004, selon lequel la tâche d'examiner diverses variantes appartient à l'autorité intimée investie d'un pouvoir d'examen étendu à l'opportunité; voir aussi dans le même sens, s'agissant de toucher à une réglementation communale éventuellement insatisfaisante en matière de cabanons de jardin, AC.2002.0154 du 12 novembre 2004 et AC.2004.0081 du même jour; en outre AC.2000.0186 du 2 décembre 2004 s'agissant de l'appréciation de paramètres techniques ou financiers non examinés par l'autorité intimée en matière de raccordement aux égouts). En l'espèce, il résulte des explications des parties que le statut réglementaire des taxis à Lausanne est en cours de modification. Dans de telles conditions, le Tribunal administratif qui constate que le régime actuel ne respecte pas les principes constitutionnels ne peut, au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral déjà évoqué, qu'annuler la décision attaquée et renvoyer le dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision, le Tribunal administratif renonçant à formuler dans ses considérants l'esquisse d'une solution qui s'imposerait à l'autorité intimée. 2.

Vu ce qui précède, le présent arrêt doit prononcer le même dispositif que l'arrêt GE.2000.0110 du 3 janvier 2002, sous la seule réserve que la nouvelle décision de l'autorité intimée ne sera pas à prendre « dans le sens des considérants ». Il se justifie également de confirmer le dispositif sur les frais et dépens précédemment arrêtés par le Tribunal administratif. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours déposé le 4 septembre 2000 pour déni de justice est sans objet. II. Le recours interjeté contre la décision rendue le 9 novembre 2000 par la délégation de la Conférence des directeurs de police est partiellement admis. Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle

décision. III. Le présent arrêt est rendu sans frais. IV. La somme de 3'500 (trois mille cinq cents) francs est allouée aux recourants à titre de dépens à la charge de la Municipalité de Lausanne. Lausanne, le 28 janvier 2005/gz Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

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