

## **VD\_OMNI GE.2009.0170 vom 22. Dezember 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-12-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2009.0170](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0170)

FR: VD\_OMNI GE.2009.0170 du 22 décembre 2010

IT: VD\_OMNI GE.2009.0170 del 22 dicembre 2010

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_, Y. \_\_\_\_\_, Z. \_\_\_\_\_, A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_,  
D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_, I. \_\_\_\_\_

c/Association de communes de la région lausannoise pour la, Taxi Services Sàrl, Commission administrative du Service intercommunal des taxis, | Les recourants sont déboutés en tant qu'ils invoquent une violation de leur liberté personnelle dans la mesure où ils organisent leur temps de travail à leur guise dans la limite de l'OTR2, qu'ils peuvent débrancher le GPS pour préserver leur sphère privée dès et pour autant qu'ils n'exercent pas leur activité professionnelle. Leurs craintes quant à l'utilisation des données prétendument enregistrées ne sont pas suffisamment établies, partant elles sont infondées en l'état. Taxi Services Sàrl, dont le but social tend à l'exploitation du central d'appel unique des taxis A, ne poursuit pas un but lucratif en tant que tel, la survie de cette société impliquant nécessairement qu'elle réalise des recettes pour couvrir ses dépenses. Il est confirmé que les recourants, qui n'ont pas souscrit l'abonnement au central d'appel unique des taxis A, ne peuvent pas prétendre au maintien de leur autorisation A sur la base de la réglementation adoptée par les communes de la région lausannoise. Rejet des recours (en tant que recevable s'agissant d'un recourant ayant cessé son activité professionnelle et n'ayant plus d'intérêt au recours). Recours admis par le TF et renvoi du dossier à la CDAP pour complément d'instruction puis nouvelle décision, l'argumentation de l'arrêt cantonal étant lacunaire s'agissant d'apprécier le caractère prohibitif de la contribution à verser à la société concessionnaire, respectivement de vérifier que la contribution en cause respecte les principes de la couverture des frais et de la proportionnalité (ATF 2C\_116/2011, 2C\_117/2011 et 2C\_118/2011 du 29 août 2011).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Le Règlement sur le central d'appel des taxis A de l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service de taxis (en abrégé: RCap), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, prévoit ce qui suit: " Art. 1 But du règlement Le présent règlement a pour but, dans l'attente de la nouvelle réglementation à venir sur le service des taxis, dont il fera partie intégrante, de compléter le règlement intercommunal sur le service des taxis, approuvé le 28 avril 1964 (RIT), ainsi que les prescriptions d'application du RIT, approuvées par le Conseil d'Etat le 23 août 1966 (PARIT), en ce qui concerne l'octroi d'une concession et l'exploitation d'un central d'appel téléphoniques unique pour les taxis A dans la région lausannoise. Sous réserve des dispositions ci-après, le RIT et le PARIT s'appliquent. (...) Art. 7 Recours Les décisions de la Commission administrative prises en application du présent règlement sont susceptibles de recours au Comité de direction, par acte écrit et motivé, dans un délai de 20 jours dès réception de la décision attaquée. Les

décisions du Comité de direction sont susceptibles de recours au Tribunal administratif, selon les formes prescrites par les art. 27 et ss de la loi sur la juridiction et la procédure administratives, soit dans un délai de 20 jours dès réception de la décision attaquée, avec indication des motifs et des conclusions. (...)" b) La loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) a été abrogée par la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.366) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Selon l'art. 75 let. a LPA-VD, a qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. C. \_\_\_\_\_ a cessé d'exercer toute activité et il n'a en conséquence plus d'intérêt au recours de sorte que celui-ci doit être déclaré irrecevable. On peut se demander si I. \_\_\_\_\_, qui ne dispose plus actuellement d'une autorisation A, a encore un intérêt actuel au recours dans la mesure où il a déclaré à l'audience qu'il n'entendait plus avoir à faire à Taxi Services Sàrl et détenir une autorisation A, encore qu'il revendique néanmoins la possibilité d'utiliser les stations de taxis sur le domaine public alors que cet avantage est réservé exclusivement aux titulaires d'une autorisation A (art. 12 RIT). A ce stade, il conserve en tous cas un intérêt au contrôle judiciaire de la décision attaquée et à faire constater que le retrait de son autorisation A, ordonné par la décision attaquée, serait, par hypothèse, mal fondé. Certaines conclusions de son recours, qui tendent notamment à obtenir un dédommagement, dépassent l'objet du litige et du recours tel que défini strictement par la décision attaquée (ATF 2C\_612/2007 du 7 avril 2008 et réf. cit.); elles sont partant irrecevables.

## **E. 2**

A titre préliminaire, on soulignera que le recourant H. \_\_\_\_\_ qui a retourné l'abonnement après l'avoir très largement amendé, ne peut pas prétendre de bonne foi avoir accepté de conclure le contrat qui lui était proposé dès lors qu'il n'a manifestement pas adhéré à l'offre, telle qu'elle était libellée. Taxi Services Sàrl n'a jamais accepté les modifications proposées. A l'évidence, il n'y a pas eu manifestations de volonté concordantes sur les éléments essentiels du contrat, et aucun abonnement ne lie Taxi Services Sàrl et le recourant.

## **E. 3**

Est litigieux le retrait, respectivement le non renouvellement de l'autorisation A des recourants, en relation avec l'obligation d'abonnement au central d'appel et de souscription à un abonnement à laquelle ils n'ont pas satisfait. a) Le RIT, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1964, régissant le service des taxis dans les Communes d'Epalinges, Lausanne, Prilly, Pully, Renens, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Belmont-sur-Lausanne, Paudex, Le Mont-sur-Lausanne et Bussigny-près-Lausanne a délégué aux municipalités de ces communes la compétence d'arrêter d'un commun accord les mesures d'applications du RIT (art. 5 RIT). Ces municipalités ont ainsi adopté à leur tour le PARIT, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1966. Le RCAP, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et destiné notamment à compléter le RIT et le PARIT, a été arrêté par le Conseil intercommunal de l'Association de communes (composé de délégués des communes désignés par les conseils communaux respectifs) de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis. b) Selon l'art. 44 al 3 RIT, l'exploitant de taxis avec permis de stationnement ne peut être affilié à un autre central d'appel que celui des taxis de place. L'art. 67 al. 3 RIT précise que l'autorisation du type A donne le droit et implique l'obligation pour l'exploitant et les

conducteurs à son service, d'utiliser les installations téléphoniques et de répondre aux appels téléphoniques. L'art. 70 RIT dispose que si l'exploitation du central téléphonique et radio des taxis de place est confiée à un organisme privé, celui-ci répartit les frais d'exploitation et d'abonnement entre les titulaires des autorisations A (al. 1). Si cet organisme est une personne morale constituée par les titulaires d'une autorisation A, la Conférence des directeurs de police peut subordonner l'octroi ou le maintien du permis de stationnement à la condition que le bénéficiaire en fasse partie (al. 2). c) L'art. 6 RCap, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, a la teneur suivante: "Tous les titulaires d'une autorisation d'exploitation A sont tenus de souscrire un abonnement au service de transmission de commandes diffusées par le central, à l'exclusion de tout abonnement à un autre central. Ils sont tenus de verser les contributions d'abonnement et de respecter les règles de fonctionnement du central, telles qu'approuvées par le Comité de direction de l'Association de communes. Un défaut d'abonnement ou une résiliation de l'abonnement peut entraîner un retrait de l'autorisation d'exploitation par la Commission administrative." d) L'art. 6 al. 1 RCap impose l'obligation aux chauffeurs de taxis titulaires d'une autorisation A de souscrire un abonnement et de verser la contribution d'abonnement. La formulation potestative de l'alinéa 2 de cette disposition confère néanmoins une liberté d'appréciation à l'autorité sur la question du retrait de l'autorisation d'exploitation A au chauffeur de taxi qui ne s'abonnerait pas, ni ne contribuerait au central d'appel des taxis A, en dépit de l'obligation expresse d'abonnement prévue à l'alinéa 1 qui ne ménage pas d'autre alternative. Il convient d'examiner si l'autorité intimée a usé correctement de son pouvoir d'appréciation au regard notamment des garanties constitutionnelles invoquées.

#### **E. 4**

Les recourants font valoir que l'obligation de s'affilier à la centrale d'appel pour pouvoir bénéficier d'une autorisation A viole leur liberté d'association. a) Dans un arrêt du 30 juin 1993 dans l'affaire Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande (requête n°16130/90), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'obligation faite à un chauffeur de taxi de Reykjavik d'adhérer à l'association pour les chauffeurs de taxis de cette ville (Frami), de rester affilié à cette association et d'y cotiser après l'octroi d'une licence de taxi était contraire à la liberté d'association garantie par l'art. 11 CEDH. Il y a lieu d'en extraire le passage suivant: "(...) A n'en pas douter, la Frami jouait un rôle au service non seulement des intérêts professionnels de ses membres, mais aussi de l'intérêt général, et que tout titulaire de licence de son ressort fût tenu d'y adhérer a dû l'aider à remplir sa mission de surveillance. La Cour n'a pourtant pas acquis la conviction que l'obligation en cause fût nécessaire à l'exécution de ses tâches. En effet, le contrôle du respect des dispositions applicables relevait au premier chef du comité ( ndlr: selon le renvoi au paragraphe 26, sa tâche consiste à contrôler, dans le ressort du syndicat, l'application des lois et règlements relatifs à l'exploitation des véhicules de location à moteur à disposition du public, l'octroi et le retrait des licences ainsi que la manière dont les stations de taxis assurent leurs services ). Ensuite, l'affiliation ne représentait nullement l'unique moyen concevable de forcer les titulaires de licence à s'acquitter des devoirs et responsabilités qui pouvaient aller de pair avec les fonctions correspondantes; ainsi, l'exercice efficace de certaines de celles que prévoyait la législation en vigueur (paragraphe 22 ci-dessus) n'exigeait pas une affiliation obligatoire. Enfin, rien n'établit qu'une autre raison empêchât la Frami de protéger les intérêts professionnels de ses membres sans contraindre le requérant à une adhésion contraire à ses propres opinions (...)" b) Dans son arrêt 2C\_71/2007 du 9 octobre 2007, le Tribunal fédéral a considéré que le RCap constituait une base légale suffisante pour

instaurer un monopole d'exploitation d'un central téléphonique unique des taxis A dans la région lausannoise; il a constaté que ce monopole ne poursuivait pas une fin fiscale (consid. 4), répondait à un intérêt public justifiant l'existence de ce monopole (consid. 5) et ne violait pas le principe de la proportionnalité (consid. 6). Le Tribunal fédéral a examiné le recours de la Société coopérative Taxiphone sous l'angle de la restriction de la liberté économique de celle-ci uniquement, et non pas au regard des intérêts des membres de cette société dont elle n'était pas habilitée, par ses statuts, à défendre les intérêts. (consid. 2.3). Il ne mentionne en conséquence pas la liberté d'association et la jurisprudence européenne précitée. c) La liberté d'association a ceci de particulier qu'elle comporte un important aspect négatif, en ce sens qu'elle protège aussi le droit de ne pas s'associer. L'aspect négatif englobe le droit de ne pas " être contraint d'adhérer à une association ou d'y appartenir" (art. 23 al. 3 Cst), de la quitter et enfin de la dissoudre (v. Andrea Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II : les droits fondamentaux, éd. 2006. p. 353). En l'espèce, le fait que les recourants n'ont pas l'obligation de devenir membre de Taxi Services Sàrl est décisif. Ils gardent la liberté de devenir associé ou non de cette société. En outre, l'exercice de toute activité de chauffeur de taxi n'est pas rendue impossible du fait qu'ils ne sont pas membres de Taxi Services Sàrl, ni du fait de l'absence d'abonnement au central de transmission des appel des taxis A, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire jugée par la Cour européenne des droits de l'homme où les chauffeurs de taxis de Reykjavik étaient tous tenus d'adhérer au syndicat Frami du fait même de l'exercice de cette profession et aussi longtemps qu'ils l'exerçaient, alors même qu'il n'existait aucune nécessité à cet égard. Dans le cas d'espèce au contraire, l'activité de chauffeur de taxis reste possible par le biais d'une autorisation B avec la gestion d'un central d'appel des taxis B entièrement libre, ce qui n'est pas contesté; à l'inverse, un monopole restreint instaurant un central d'appel unique des taxis A a été jugé comme étant nécessaire, s'agissant d'un " quasi service public " auquel le public devait pouvoir s'adresser sans crainte par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique et efficace (ATF 2C\_71/2007 du 9 octobre 2007 précité, consid. 5.1). La liberté d'association n'a ainsi pas été violée.

## **E. 5**

A l'appui de sa décision, l'autorité intimée fait valoir que l'art. 6 RCap a pour but d'assurer la mise en œuvre du central d'appel unique des taxis A dont la légitimité a été reconnue par le Tribunal fédéral. L'obligation faite aux titulaires d'une autorisation A de s'affilier au central d'appel unique et de payer en contrepartie une contribution en est le corollaire. Elle ne peut pas en être dissociée, vu l'intérêt public poursuivi. Les recourants font valoir, quant à eux, que l'exploitation d'un central d'appel unique pour les taxis A n'impliquerait nullement une obligation de s'abonner à ce central, l'essentiel étant qu'il n'y ait pas plusieurs centraux pour les taxis A. A contrario, ils ne voient pas en quoi ils mettent en péril l'intérêt public en oeuvrant sans être affilié audit central, à savoir en exerçant une activité " en solo ", moins intensive consistant à embarquer les clients qui s'annoncent sur les places ou qui les contactent par téléphone. a) Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu ( ATF 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29). En principe, seules sont protégées les activités économiques privées, c'est-à-dire celles qui sont accomplies par des particuliers, en vertu du droit privé. Lorsqu'une activité économique est qualifiée de tâche publique, ou de service public, et assujettie, en tant que telle, au droit public, elle n'est pas

couverte par liberté économique (Auer/ Malinverni/ Hottelier, op. cit., p. 443). La jurisprudence a précisé qu'elle peut être invoquée par les chauffeurs de taxi indépendants, même s'ils demandent à faire un usage accru du domaine public pour exercer leur profession (ATF 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in SJ 2001 I 65 ; ATF 121 I 129 consid. 3b p. 131 s.). Conformément à l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). Sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics ( ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326). Se justifient notamment par un intérêt public les mesures qui tendent à sauvegarder la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques, de même que celles qui visent à prévenir les atteintes à la bonne foi en affaires par des procédés déloyaux et propres à tromper le public ( ATF 119 Ia 41 consid. 4a p. 43 et la jurisprudence citée). 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 ( ATF 125 I 209 consid. 10a p. 221, 322 consid. 3a p. 326 et la jurisprudence citée). b) Dans son arrêt du 16 février 2007, confirmé par le Tribunal fédéral le 9 octobre 2007, la Cour constitutionnelle a retenu qu'en contrepartie de l'avantage que constitue la possibilité d'attendre la clientèle sur les emplacements qui leur sont réservés sur le domaine public, les titulaires d'autorisation A se voient imposer de nombreuses obligations dont celle d'utiliser les installations radio émettrices réceptrices dont sont munis leurs véhicules et de répondre aux appels leur parvenant par cette voie (art. 68 al. 3 RIT ; cf. CCST.2006.0007 cons. 4). Il résulte par ailleurs de l'arrêt 2C\_71/2007 précité que le Tribunal fédéral, au moment où il a procédé au contrôle abstrait du RCap, avait à l'esprit l'obligation d'abonnement au central d'appel en découlant, comme cela résulte de l'avant dernier paragraphe du consid. 6 dans lequel il s'est exprimé comme suit: " La recourante [i.e. la Société Coopérative Taxiphone] soutient également en vain qu'en raison de l'obligation faite aux chauffeurs de taxis A de s'abonner au central d'appel unique (art. 6 du règlement litigieux), elle aurait de la peine à obtenir de nouvelles affiliations à son central d'appel, ou autrement dit, à remplacer les chauffeurs de taxis B de sa clientèle lorsque ceux-ci obtiennent une autorisation de chauffeur de taxis A. Elle ne fournit aucune preuve à l'appui de cette affirmation, qui va l'encontre du fait notoire que les taxis B sont surnuméraires". Il n'a pas non plus échappé au Tribunal fédéral qu'en dépit du monopole conféré au central d'appel unique des taxis A, deux centraux d'appel coexisteraient puisque l'existence d'un central d'appel de taxis B n'était pas exclue par le RCap. Cette circonstance, en tant qu'elle est présentée par certains recourants comme étant un argument décisif démontrant que la situation actuelle où certains recourants au bénéfice de l'effet suspensif ne sont pas abonnés au central d'appel des taxis A, n'est ainsi pas relevante. Toutefois, le Tribunal fédéral ne s'est pas livré formellement à un contrôle abstrait s'agissant de l'obligation de s'affilier. Il a en effet retenu que (cons. 2.3): "(...) en tant qu'elle se plaint d'une restriction indue de la liberté économique des chauffeurs de taxis A contraints de ne s'abonner qu'à la centrale téléphonique unique, la recourante défend les intérêts de certains de ses membres. Dans ce cas, la qualité pour recourir ne lui est reconnue que si la défense des intérêts de ses membres figurent parmi ses buts statutaires, que la majorité ou un grand nombre d'entre eux sont personnellement touchés par l'acte litigieux (cf. ATF 100 Ib 331

consid. 2 p. 335 ss s'agissant d'une coopérative ATF 122 I 90 consid 2 p. 92 à propos d'un contrôle abstrait), ce qui n'est pas réalisé en l'espèce, puisqu'elle ne compte que quatre chauffeurs de taxis A au sein de sa clientèle. Toutefois, du moment que cette qualité lui est déjà personnellement reconnue, seuls les griefs en relation avec ces membres sont irrecevables." c) D'emblée, il faut constater que la position des recourants se heurte au texte de l'art. 6 al. 1 RCap, base légale formelle au sens de l'art. 36 al. 1 Cst, qui l'emporte sur la teneur de la circulaire n° 433 du 4 mars 2002 invoquée par le recourant Di Marco, dont le contenu était en relation avec la situation chaotique de l'époque. En outre, l'obligation de s'abonner à une centrale d'appels pour pouvoir bénéficier de l'usage du domaine public n'a pas été introduite par l'art. 6 RCap. Le chapitre sept du RIT, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1964, énumère les obligations des titulaires d'autorisations A, soit notamment le droit et l'obligation d'occuper les stations officielles de taxis (art. 66) ou d'utiliser les installations téléphoniques et de répondre aux appels téléphoniques, ces appareils pouvant être reliés à un central téléphonique (art. 67 al. 2 et 3 RIT). L'art. 68 RIT, dans sa teneur au 1<sup>er</sup> avril 1978, dispose : " La Conférence des directeurs de police peut autoriser ou obliger les titulaires d'autorisations A ou certaines catégories d'entre eux à munir leur véhicule d'installations radio émettrices-réceptrices assurant la liaison avec le central d'appel des taxis de place. Elle peut également imposer l'installation d'un dispositif d'identification uniforme à tous les titulaires dont le véhicule est équipé d'un poste radio-émetteur-récepteur. Les titulaires d'autorisations A et les conducteurs à leur service sont tenus d'utiliser les installations radio émettrices-réceptrices dont sont munis leurs véhicules et de répondre aux appels leur parvenant par cette voie." L'art. 44 RIT tel que entré en vigueur également le 1<sup>er</sup> avril 1978, qui concerne tous les exploitants et pas seulement les titulaires d'autorisation A prévoit que l'exploitant de taxis qui entend utiliser un moyen d'appel radio doit en informer le préposé intercommunal, qu'il ne peut s'abonner qu'à un central d'appel faisant l'objet d'une autorisation délivrée en vertu de l'article 23bis RIT et que l'exploitant de taxis avec permis de stationnement ne peut être affilié à un autre central d'appel que celui des taxis de place. Ainsi, l'art. 6 al. 1 RCap a concrétisé la possibilité déjà prévue par l'art. 68 al. 1 RIT d'imposer aux titulaires d'autorisations A de s'abonner à un central d'appel. Il ne ménage pas d'exception à l'obligation d'abonnement dans la mesure où il vise " tous " les détenteurs d'une autorisation A. La base légale est parfaitement claire et suffit à imposer une obligation. Le Tribunal fédéral a exposé que les chauffeurs de taxis A remplissaient un quasi service public, complémentaire aux transports publics collectifs, auquel le public doit pouvoir s'adresser sans crainte par l'intermédiaire de l'interlocuteur unique et efficace que doit constituer un seul central d'appel (cons. 5). L'obligation de s'abonner à la centrale et de ne pas créer deux catégories de chauffeurs de taxis A, (les uns affiliés à la centrale, les autres pas) répond ainsi à un impératif de transparence vis-à-vis du public. Le nombre d'autorisations A qui peut être délivré est restreint en raison du fait que le domaine public n'est pas extensible et que les routes sont déjà très chargées. Il n'est pas possible d'assurer un service de taxis efficace en augmentant le nombre d'autorisations A de manière significative, comme l'a démontré l'expertise du 5 septembre 2007 de l'EPFL. Lorsqu'ils stationnent sur le domaine public, les chauffeurs de taxis A doivent pouvoir se rendre dans les environs pour assurer des courses sans créer des difficultés de trafic; cela implique que tous les chauffeurs A soient affiliés à une centrale. Les recourants oublient que la possibilité de stationner sur le domaine public n'est pas un droit auquel ils peuvent prétendre sans contrepartie. L'obligation d'abonnement est également nécessaire pour assurer la bonne marche de la centrale dont le monopole a été

jugée conforme à la liberté économique. Cette situation de monopole justifie que tous les détenteurs des autorisations A, dont le nombre est restreint en raison du fait que le domaine public n'est pas extensible et qu'il doit être géré, se relient au système de transmission des appels et souscrivent un abonnement de manière à ce que ce central d'appel unique remplisse sa mission de quasi service public. L'art. 2 RCAP dispose que si le central d'appel unique est chargé de recevoir et de diffuser toutes les commandes téléphoniques concernant les taxis A, il réserve néanmoins les commandes de clients adressées directement à un exploitant. L'obligation de souscrire un abonnement au central de transmission des appels et d'y contribuer, résultant de l'art. 6 RCAP n'exclut ainsi pas l'activité des recourants en tant qu'ils prennent en charge des clients privés, sans passer par le central d'appel unique des taxis A. Enfin, on ne discerne pas quels critères devrait appliquer l'autorité pour octroyer tantôt des autorisations A qui n'impliquent pas l'obligation de s'abonner à la centrale et tantôt des autorisations A qui comprennent cette obligation, sans qu'il y ait inégalité de traitement. En définitive, l'obligation contestée, répondant à l'intérêt public en cause, constitue l'unique moyen de remplir à satisfaction la mission d'assurer un service de taxis efficace dans la région lausannoise et elle ne viole pas la liberté économique des recourants.

## **E. 6**

Les recourants s'en prennent au montant mensuel de l'abonnement qui est prétendument prohibitif. Ils se tiennent pour discriminés par rapport aux entreprises de taxi qui acquittent, pour chaque autorisation A, le même montant tout en pratiquant une utilisation plus importante de la centrale. Certains des recourants affirment que le prix de l'abonnement a pour effet d'imposer une activité à temps plein. a) L'art. 70 RIT dispose que si l'exploitation du central téléphonique et radio des taxis de place est confiée à un organisme privé, celui-ci répartit les frais d'exploitation et d'abonnement entre les titulaires des autorisations A (al. 1). Si cet organisme est une personne morale constituée par les titulaires d'une autorisation A, la Conférence des directeurs de police peut subordonner l'octroi ou le maintien du permis de stationnement à la condition que le bénéficiaire en fasse partie (al. 2). La concession d'exploitation du central d'appel des taxis A conférée par l'Association de communes à Taxis Services Sàrl prévoit notamment ce qui suit: " 7.1 (...) Le concessionnaire établit un contrat d'abonnement semblable avec chacun de ses abonnés. Ce contrat, et ses éventuelles modifications ultérieures, sont soumis à l'approbation préalable de l'autorité. (...) VI. Situation financière 12.1 Le concessionnaire fait en sorte d'équilibrer sa situation financière et comptable, de manière à éviter toutes difficultés qui pourraient compromettre la bonne marche du central d'appel. 12.2 Le concessionnaire assume lui-même ses frais de fonctionnement et d'exploitation, il garantit le versement ponctuel des salaires de ses employés, ainsi que des charges sociales correspondantes. 12.3 Le concessionnaire prélève auprès de chaque abonné une contribution périodique permettant de couvrir ses charges de fonctionnement, y compris l'amortissement de ses investissements et d'alimenter les réserves normales en vue du renouvellement des équipements. Le concessionnaire peut réaliser d'autres revenus dans le même but. 13. Le concessionnaire remet chaque année à l'autorité, pour approbation, au plus tard le 31 octobre, le budget élaboré pour l'exercice suivant ainsi que, avant le 30 avril, les comptes de l'exercice écoulé. (...)" En matière de contributions publiques, la jurisprudence rappelle que le principe de la couverture des frais s'applique aux contributions causales dépendant des coûts, qui n'ont pas de base légale formelle suffisamment déterminée ou pour lesquelles le législateur a exprimé clairement ou tacitement que la contribution dépend des coûts ( ATF 121 I 230 consid. 3e p. 235). Ce principe implique que le produit de la taxe ne dépasse pas, ou seulement dans une

mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche, ou subdivision, concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves ( ATF 126 I 180 consid. 3a/aa p. 188; 124 I 11 consid. 6c p. 20). De telles réserves financières violent le principe de la couverture des coûts lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence ( ATF 118 Ia 320 consid. 4b p. 325). Selon le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2 et 9 Cst.), le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents ( ATF 128 I 46 consid. 4a p. 52 et les arrêts cités). En l'espèce, bien que le montant de l'abonnement ne soit pas une contribution publique perçue par l'Etat, il y a lieu néanmoins d'examiner le litige en s'inspirant de ces deux principes. b) Le montant de l'abonnement mensuel est de 809.80 fr. par mois. Il s'agit notamment de la contrepartie du matériel embarqué mis à disposition par Taxi Services Sàrl qui finance toute l'infrastructure du central d'appel des taxis A (et pas seulement le central d'appel) et transmet les commandes, soit des équipements de haute technologie, abrités dans des locaux et devant être gérés par du personnel. Ces éléments impliquent à l'évidence des dépenses d'une importance certaine qui doivent être répercutées sur les utilisateurs du central. Un tel montant doit être mis en relation avec un chiffre d'affaires de l'ordre de 6'000 fr. au minimum par mois réalisé par les chauffeurs A. L'instruction n'a pas permis d'évaluer avec précision leur chiffre d'affaires. Le montant de 6'000 fr. a d'abord été allégué par la Commission administrative qui a précisé en audience qu'il lui paraissait sous-évalué et qu'un chiffre d'affaires de 90'000 fr. par année, soit 7'500 fr. par mois, lui paraissait plus proche de la réalité. Certains recourants ont produit leurs comptes dont il ressort que la somme de 6'000 fr. n'est en tout cas pas exagérée. Ils ont en outre été invités en audience à produire tout document permettant d'établir que le chiffre de 6'000 fr. est trop élevé, ce qu'ils n'ont pas fait. Cet abonnement représente une charge qui ne dépasse le 15 à 20 % des recettes engrangées, lesquelles sont réalisées en partie au moyen du central d'appel. Cela étant, on ne saurait y voir, en l'état, une charge insupportable, empêchant les recourants de souscrire un abonnement qui leur procure une partie, sinon une grande partie, de leur gain, même si elle est importante. Elle est, en effet, inférieure à la redevance que doit acquitter un chauffeur B pour être abonné à la centrale Taxiphone. Au demeurant, une taxe de base de 495 fr. en janvier 1988 correspond à 707 fr. en janvier 2009, vu l'évolution de l'indice des prix à la consommation qui a passé de 110.9 à 158.4 points pendant cette période. On ne saurait ainsi considérer que la taxe d'abonnement introduite par Taxi Services Sàrl soit nettement plus élevée que celle qui était exigée précédemment pour pouvoir utiliser le domaine public. En outre, le montant de l'abonnement n'est pas laissé au libre arbitraire de Taxi Services Sàrl. En effet, l'art. 4 al. 2 RCap prévoit que le barème de ces contributions périodiques est soumis à l'approbation du Comité de direction. Taxi Services Sàrl doit communiquer ses comptes annuels au Comité de direction avant le 30 avril de l'année suivante. Les recourants ne sont ainsi pas livrés à l'arbitraire du concessionnaire. Les chauffeurs de taxis A conservent en outre la possibilité de devenir associé de la Sàrl s'ils veulent présider aux destinées de Taxi Services Sàrl. Même si certains recourants n'en sont

pas sociétaires, tous les taxis A disposent des mêmes droits et des mêmes obligations en matière d'abonnement. Si la moitié des clients sont embarqués, sans passer par le central d'appel, cela signifie que les chauffeurs de taxis A ne contribuent pas dans la même proportion aux frais du central, mais à tout le moins à concurrence de 809.80 fr. par mois, soit dans une proportion dont on a vu qu'elle n'était pas déraisonnable. Preuve en est qu'hormis les 102 autorisations délivrées aux cinq entreprises de taxis, une centaine de chauffeurs de taxis A ont souscrit l'abonnement litigieux et qu'il existe une longue liste de candidats à l'obtention d'une autorisation A, en connaissance des conditions que suppose ce type d'autorisation. c) En tant que les recourants prétendent que les exploitants indépendants sont discriminés par rapport aux entreprises de taxis, leur argumentation met en cause le principe de l'égalité entre concurrents directs qui est consacré par la jurisprudence relative à l'art. 27 Cst. Par concurrents directs, on entend les membres de la même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques et pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 125 I 431 consid. 4b/aa p. 436; 125 II 129 consid. 10b p. 149 s.; 121 I 129 consid. 3b p. 131 s et les arrêts cités). L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition notamment que celles-ci reposent sur une base légale et répondent à des critères objectifs. Sont 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 (ATF 128 I 3 consid. 3a et 3b p. 9; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités), ou encore qui visent à favoriser certains administrés ou certaines formes d'entreprises et tendent à diriger l'activité économique selon un plan déterminé (ATF 111 Ia 184 consid. 2b p. 186 s. et réf. cit.). Le fait que les cinq entreprises de taxis s'acquittent du même montant qu'un chauffeur indépendant peut paraître à première vue critiquable, dès lors qu'une entreprise peut faire rouler un véhicule 24 heures sur 24, alors que les horaires d'un indépendant sont limités par l'Ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes du 6 mai 1981 (RS 822.222 ; OTR 2). L'entreprise « Royal » qui est au bénéfice de 25 autorisations emploie par exemple 40 conducteurs réguliers et 4 conducteurs auxiliaires et l'entreprise « Modernes » détient 17 autorisations A pour 25 conducteurs réguliers et 3 conducteurs auxiliaires. Ainsi, les entreprises peuvent avec chaque autorisation A réaliser un chiffre d'affaires bien plus important qu'un chauffeur indépendant, tout en payant le même abonnement. aa) On observe d'abord qu'en sus de l'abonnement au montant de 809.80 fr. par mois, Taxi services Sàrl perçoit un montant additionnel de 40 centimes par course au-delà de la centième course. Il existe ainsi, en fonction de l'intensité de l'utilisation de la centrale par chaque abonné, une différenciation dans les contributions versées, différenciation qui vise au premier chef les entreprises de taxi puisqu'elles pratiquent l'utilisation la plus intense. bb) Par ailleurs, d'après les explications recueillies à l'audience, les entreprises sont tenues d'assurer la qualité du service par un effectif de conducteurs correspondant, au minimum, à 150 % de leur nombre d'autorisations A, et elles doivent de plus assurer un service les samedis, dimanches et jours fériés. Ces obligations supplémentaires des entreprises ressortent censément de circulaires et de correspondances toujours en vigueur, bien qu'anciennes. Or, à première vue, elles pourraient être fondées sur l'art. 18 al. 1 PARIT, cette disposition prévoyant que la Commission administrative peut assortir l'octroi ou le renouvellement des autorisations A de conditions, et, notamment, fixer certaines heures ou certains jours pendant lesquels le titulaire doit obligatoirement mettre son taxi à la disposition du public. Selon la

Commission administrative et le Comité de direction, lesdites obligations constituent la juste contrepartie d'un éventuel avantage des entreprises, par rapport aux indépendants, dans la répartition des frais d'exploitation de la centrale. Il apparaît donc que selon la pratique des autorités intimées, les indépendants, à la différence des entreprises, échappent aux contraintes prévues par l'art. 18 al. 1 PARIT, et il est aussi vrai que cette circonstance peut atténuer, dans l'appréciation à porter sur le régime critiqué par les recourants, la portée d'une charge financière qui serait particulièrement lourde pour les indépendants. cc) La Commission administrative et le Comité de direction exposent aussi que la délivrance d'une autorisation A, dont le nombre est limité et qui implique un permis de stationnement sur le domaine public, avec l'avantage pécuniaire correspondant, suppose que son titulaire fournisse un certain rendement (de l'ordre de quarante heures par semaine); autrement dit, une autorisation A implique une activité qui ne peut pas revêtir un caractère très accessoire ou à temps très partiel, comme l'entendent la pratiquer certains des recourants qui ont atteint l'âge de la retraite. Ces autorités rappellent que l'ensemble des taxis A est tenu d'utiliser leur autorisation de manière à ce que chaque taxi A corresponde à une offre concrète sur le marché. De ce point de vue, le montant de l'abonnement se présente non seulement comme une contribution causale d'utilisation, mais aussi comme une taxe d'incitation à utiliser effectivement l'autorisation A et les prestations de la centrale. Pour mieux rentabiliser cette charge fixe, le titulaire et abonné est incité à travailler à temps plein s'il conduit seul, et, au-delà, à fournir un service excédant le temps plein en recourant au travail de chauffeurs salariés. En considération du nombre limité des autorisations A et du privilège que constitue la possibilité de stationner sur le domaine public, cette incitation se justifie au regard de l'intérêt public au maintien d'un service de taxis efficace, complémentaire aux transports publics (dans ce sens, voir l'arrêt du Tribunal fédéral 2P\_56/2002 du 18 juin 2002, concernant le refus d'autoriser la cession d'une autorisation à une personne pratiquant seulement à titre accessoire). Les entreprises exploitant plusieurs autorisations et abonnements se trouvent en meilleure position, par rapport aux indépendants, pour adopter une organisation appropriée et répondre à cette incitation de la manière la plus efficace et profitable. Il n'en résulte cependant pas que les indépendants soient discriminés d'une manière contraire à l'art. 27 Cst. Du point de vue du public et de la clientèle, les transports en taxi respectivement proposés par les entreprises et les indépendants sont strictement identiques et satisfont les mêmes besoins; il se justifie donc que ces deux catégories d'exploitants soient soumis aux mêmes règles et, en particulier, à la même incitation pécuniaire. C'est au contraire le régime différencié que les recourants demandent, en faveur des indépendants, qui serait vraisemblablement contraire au principe de l'égalité de traitement entre concurrents. d) A la différence d'une obligation, l'incitation laisse à chaque abonné indépendant une certaine liberté de choisir la durée de son travail en tenant compte de ses souhaits et aptitudes personnels, dans les limites de la réglementation visant les chauffeurs professionnels. Il est même loisible à un exploitant indépendant de travailler à temps très partiel, s'il est disposé à se contenter d'un revenu d'appoint très modeste. On a vu que le montant de l'abonnement n'est pas élevé au point que l'exercice de la profession à titre indépendant et sans le concours de chauffeurs salariés soit économiquement impossible. Quoiqu'il existe certaines différences entre les entreprises et les indépendants, dans leur situation de fait et dans la pratique des autorités, le régime critiqué apparaît globalement équilibré et le Tribunal cantonal n'y voit aucune disparité sensible au préjudice de ces derniers. Dans ces conditions, les critiques portant sur le montant de l'abonnement se révèlent mal fondées et doivent être rejetées.

## **E. 7**

Les recourants invoquent une atteinte à leur liberté personnelle (art. 10 Cst.). Si leur véhicule doit obligatoirement être équipé d'un GPS de manière à pouvoir être localisé, le trajet effectué par le chauffeur de taxis A n'est pas enregistré; le chauffeur peut en outre débrancher son GPS, pour préserver - à tout moment - sa sphère privée pour autant qu'il n'exerce pas son activité professionnelle, notamment qu'il ne stationne pas sur le domaine public. Il est évident que le GPS indique à Taxi Services si le chauffeur de taxi A travaille ou non, mais il y a un intérêt public à ce que Taxi Services connaisse combien de titulaires d'autorisation A sont en activité d'une part, et où chacun d'eux se trouve d'autre, pour pouvoir assurer un service de qualité et, en particulier, attribuer les courses de manière optimale. En outre, les recourants organisent leur temps de travail à leur guise dans les limites de l'OTR2. Dans la mesure où ils n'ont pas d'horaire imposé par Taxi Services, on ne saurait retenir que le fait de devoir brancher leur GPS pour recevoir des appels viole leur liberté personnelle. Les craintes émises quant à l'utilisation des données prétendument enregistrées n'apparaissent pas suffisamment établies, partant, elles sont infondées en l'état.

## **E. 8**

Selon l'art. 44 PARIT, l'organisme chargé de l'exploitation du central téléphonique ou radio des taxis de place ne peut poursuivre aucun but lucratif. Selon l'art. 2 de ses statuts, Taxi Services Sàrl a pour but l'exploitation en commun d'un central téléphonique et tous autres moyens utiles à la coordination des taxis. Elle peut traiter toutes opérations utiles à la réalisation de son but. Il ne s'agit pas en tant que tel d'un but lucratif. Les recourants soulèvent une violation de l'art. 44 PARIT dans la mesure où Taxi Services Sàrl poursuit un but lucratif, comme le démontre le fait que selon l'art. 27 de ses statuts, " après attribution de la part obligatoire au fonds de réserve légal, le bénéfice éventuel doit rester dans la société qui l'utilise au profit des associés ". Les recourants y voient même une mesure de politique économique prohibée par l'art. 27 al. 1 Cst. La Commission administrative rappelle que la concession octroyée à Taxi Services Sàrl lui impose d'équilibrer sa situation financière et comptable de manière à éviter toute difficulté qui pourrait compromettre la bonne marche du central d'appel (chiffre 12.1 de la concession). Elle rappelle que la société, qui doit amortir les installations, doit constituer des réserves et que cela n'exclut pas que les comptes annuels doivent boucler systématiquement sans le moindre bénéfice. Elle insiste sur le pouvoir de surveillance conféré au Comité de direction, qui est chargé d'approuver le barème des contributions périodiques mises à la charge des chauffeurs titulaires d'une autorisation A (art. 7.1 de la concession). Dans la mesure où l'existence d'un monopole aux fins d'exploitation d'un central unique des taxis A a été reconnu d'intérêt public, on doit exclure une mesure de politique économique. On doit admettre que Taxi Services Sàrl, dont le but social tend à l'exploitation du central unique d'appel des taxis, ne poursuit pas un but lucratif en tant que tel, la survie de cette société commerciale impliquant nécessairement qu'elle ait des recettes pour couvrir ses dépenses (v. art. 70 RIT qui prévoit une répartition des frais d'exploitation et d'abonnement; ATF 2C\_546/2009 du 21 avril 2010 dont il résulte que l'on ne pouvait pas admettre d'emblée qu'une Sàrl avait un but lucratif). Les griefs des recourants relatifs notamment au faible bénéfice réalisé tombent à faux.

## **E. 9**

L'art. 6 al. 2 RCAp régit les conséquences d'un défaut d'abonnement au central d'appel des taxis A par un retrait de l'autorisation A. a) Les recourants considèrent qu'il ne s'agit nullement d'un automatisme, comme le démontre la formulation potestative de cette

disposition. Selon eux, l'autorité intimée n'aurait pas usé correctement de son pouvoir d'appréciation, lui reprochant de ne avoir envisagé une mesure moins incisive. b) Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, bien que restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré, se laisse guider par des considérations non objectives, étrangères au but visé par les dispositions applicables, ou viole des principes généraux du droit tels l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité (cf. ATF 123 V 150 consid. 2 p. 152; 116 V 310 consid. 2 et les arrêts cités; arrêt 2A.65/2004 du 26 juin 2004, consid. 2.3.1). c) En l'espèce, les recourants ne démontrent pas quelle mesure moins incisive que le retrait de l'autorisation A aurait pu être prononcée au regard de l'ensemble des droits et obligations afférentes à la détention d'une autorisation A, en particulier de l'intérêt public à un quasi service public dont il est attendu qu'il réponde à satisfaction à la demande du public. A l'inverse, l'autorité intimée expose de manière convaincante qu'elle ne disposait pas d'autre option au regard du principe d'égalité de traitement, qui régit toute l'activité administrative et qui ne permet pas d'octroyer un statut particulier aux recourants eu égard aux circonstances qu'ils invoquent. Le fait que l'autorité ait la possibilité de tenir compte des particularités d'un cas concret doit permettre à ce qu'une situation exceptionnelle de défaut de paiement ou d'abonnement n'entraîne pas une sanction dont la rigueur serait trop grande. On ne saurait toutefois considérer que l'autorité a abusé de son pouvoir d'appréciation en ne prévoyant pas que les recourants dont certains exercent leur activité depuis de nombreuses années peuvent bénéficier d'un traitement plus favorable que d'autres chauffeurs A.

#### **E. 10**

Les recourants ont produit un « Code des bonnes pratiques » et un règlement de la « commission de discipline » approuvés par le Comité de direction le 25 février 2010. Ceux-ci sont étrangers à l'objet du recours, même si les réactions qu'ils engendrent illustrent le climat de défiance régnant entre Taxis Services Sàrl, les autorités intimée et concernées d'une part, et les détenteurs d'autorisation A, d'autre part. A cet égard, on ne peut qu'être surpris par le fait qu'un chauffeur de taxi convoqué par la commission de discipline soit désigné par le mot « prévenu », qui est propre à la procédure pénale et non à la procédure disciplinaire, ou par l'interdiction de se faire assister prévue à l'art. 2.

#### **E. 11**

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres griefs soulevés qui ne sont pas pertinents pour l'issue du litige.

#### **E. 12**

Les décisions attaquées, qui ne violent pas le droit ni ne procèdent d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée, doivent ainsi être confirmées. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours, à l'exception de celui d'C. \_\_\_\_\_, qui a cessé d'exercer toute activité et qui n'y a plus d'intérêt au recours (art. 75 let. a LPA-VD), qui doit être déclaré irrecevable. Vu l'issue des pourvois, il y a lieu de mettre l'émolument judiciaire de 3'000 (trois mille) francs à la charge des recourants. Taxi Services Sàrl, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat, a droit à l'allocation de dépens, à la charge des recourants. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la Commission administrative du SIT, dès lors que Me Jacques Ballenegger a agi en tant que président de celle-ci.

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