

# **VD\_OMNI GE.2012.0162 vom 3. Dezember 2013**

VD Tribunal cantonal, 2013-12-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2012.0162](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2012.0162)

FR: VD\_OMNI GE.2012.0162 du 3 décembre 2013

IT: VD\_OMNI GE.2012.0162 del 3 dicembre 2013

## **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ c/Commission administrative de l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis, Commission administrative de l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis | En matière de taxis, la limitation du nombre d'autorisations de type A dans la région lausannoise répond à un intérêt public et une déréglementation de ce secteur n'est pas souhaitable. La nécessité d'un numerus clausus a désormais été démontrée, en particulier par une étude élaborée en 2007. Sous réserve d'une modification future de circonstances, le nombre d'autorisations de type A actuellement en circulation n'est pas davantage critiquable. Il a en effet fait l'objet d'une réflexion poussée et a été déterminé sur la base de critères objectifs.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait également aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

### **E. 2**

Le recourant invoque une atteinte à sa liberté économique, sous l'angle de l'intérêt public et de l'égalité de traitement entre concurrents. Avant d'examiner plus avant ces griefs, il convient de rappeler les éléments essentiels de cette garantie constitutionnelle. 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; 2C\_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.1; 2C\_564/2009 du 26 février 2010 consid. 6.1). 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; ATF 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). 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 publiques, 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).

### **E. 2.1**

(Genève); cf. ég. 2P.8/2006 du 29 août 2006 consid. 2.2 (Nyon) et les arrêts cités): "Le stationnement des taxis sur les emplacements qui leur sont réservés représente toutefois un usage accru du domaine public que la collectivité publique est en principe habilitée à réglementer. Parmi les mesures admissibles au regard de l'art. 27 Cst., le législateur peut limiter le nombre de places réservées aux taxis sur le domaine public, 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 uniquement par les besoins du public. Il est en revanche admis que le nombre de permis donnant le droit de stationner sur le domaine public ne peut être augmenté à volonté si l'on veut éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation. Mais il est contraire à la Constitution d'avoir un système complètement bloqué en ce qui concerne l'octroi des permis de stationnement, la concrétisation de cette exigence devant s'effectuer dans le respect des principes constitutionnels, notamment d'égalité et de proportionnalité."

b) Mandatés par le comité de direction, trois professeurs de l'EPFL ont établi le 5 septembre 2007 un rapport intitulé "Evaluation de la situation des taxis de l'agglomération lausannoise, ses paramètres-clés et ses marges de manœuvres" (ci-après: rapport de 2007; produit en pièce 4 par l'autorité intimée). Les deux questions principales examinées dans cette étude étaient d'une part celle de la déréglementation du domaine des taxis, soit son ouverture à une concurrence complète, et d'autre part celle du nombre de licences, du réglage de leur octroi ou de leur reconduction (cf. rapport de 2007 p. 4). Sur la question de la déréglementation, les experts ont retenu qu'une telle solution présenterait différents inconvénients, sans offrir les avantages escomptés, soit en particulier: "incertitudes pour l'usager, voie publique plus complexe à gérer, risques d'agressivité dans les pratiques de captation des clients, cartels secrets possibles, nombre croissant de taxis circulant à vide en quête de clients, perte relative des possibilités de supervision publique" (rapport précité, p. 6 et 15). Sur ce point, les experts ont donc retenu qu'il n'était pas opportun de déréglementer le secteur des taxis. c) Sur la base de cette étude, il y a lieu de retenir que la limitation du nombre d'autorisations de type A dans la région lausannoise répond bien à un intérêt public. D'une part, la volonté d'éviter les inconvénients précités s'inscrit de façon légitime dans la poursuite de cet intérêt public. D'autre part, il ressort plus généralement de cette étude que la détermination du nombre d'autorisations doit faire l'objet d'ajustements réfléchis. Les

experts mandatés ont en effet démontré qu'un nombre trop important ou trop faible d'autorisations de type A peut avoir des conséquences directes sur le bon fonctionnement du service de taxis. Cette appréciation tend également à démontrer la nécessité de limiter le nombre d'autorisations. Ainsi, contrairement à ce qui avait été retenu en 2002 par le Tribunal administratif (GE.2000.0110 du 3 janvier 2002 consid. 4), force est de constater que désormais, la nécessité d'un numerus clausus des autorisations de type A dans la région lausannoise a été démontrée, en particulier par le rapport de 2007. Mal fondé, le grief du recourant à cet égard doit être rejeté

### **E. 3**

Numerus clausus des autorisations de type A et intérêt public Dans un premier moyen, le recourant soutient que la limitation du nombre d'autorisations de type A ne serait fondée sur aucun intérêt public. Il s'appuie à cet égard sur un arrêt rendu en 2002 par l'ancien Tribunal administratif (GE.2000.0110 du 3 janvier 2002) ainsi que sur l'arrêt du Tribunal fédéral qui lui a fait suite (2P.39/2002 du 28 octobre 2002). L'autorité intimée invoque pour sa part les éléments nouveaux survenus depuis ces jurisprudences, en particulier l'étude confiée en 2007 à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (ci-après: EPFL). a) Dans l'arrêt précité rendu en 2002, le Tribunal administratif a effectivement retenu qu'en ce qui concerne l'agglomération lausannoise, l'existence d'un intérêt public à la limitation du nombre d'autorisations permettant de stationner sur les emplacements du domaine public réservés aux taxis n'avait pas été démontrée (GE.2000.0110 du 3 janvier 2002 consid. 4). Cet arrêt a été partiellement annulé par le Tribunal fédéral. Le motif qui fondait l'admission du recours n'était cependant pas lié à l'existence ou non d'un intérêt public à la limitation du nombre d'autorisations, mais à une violation de l'autonomie communale par l'autorité cantonale, qui avait choisi de réformer la décision attaquée en ordonnant à l'autorité intercommunale d'accorder des autorisations de type A aux recourants. Le Tribunal fédéral a ainsi retenu ce qui suit (2P.39/2002 du 28 octobre 2002 consid. 3.2): "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." Ainsi, le Tribunal fédéral n'a pas remis en question, dans ce dernier arrêt, l'appréciation de fond émise par le Tribunal administratif. A cet égard, on constate également que l'autorité cantonale n'avait pas exclu de façon absolue la mise en place d'un système basé sur une limitation du nombre d'autorisations de type A, mais uniquement constaté que sa nécessité n'était pas démontrée (GE.2000.0110 du 3 janvier 2002 consid. 4): "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." Dans le même sens, le Tribunal fédéral s'est prononcé à différentes reprises sur la possibilité de mettre en place un système limitant le nombre d'autorisations en matière de service de taxis, retenant en particulier ce qui suit (2P.258/2006 du 16 mars 2007 consid.

#### **E. 4**

Nombre d'autorisations de type A Au-delà du principe d'une limitation du nombre d'autorisations, les griefs du recourant soulèvent également la question des modalités du système mis en place, à savoir du choix du nombre d'autorisations et de la rotation de celles-ci. a) Concernant le nombre d'autorisations de type A, de l'avis du recourant, l'autorité intimée n'aurait pas établi qu'il ne pourrait pas être augmenté. L'autorité intimée se fonde pour sa part notamment sur le rapport de 2007 pour justifier leur nombre actuel, soit 250. aa) L'art. 15 RIT règle de la manière suivante le nombre d'autorisations de type A: " Art. 15 RIT – Nombre des autorisations A 1 L'autorisation de type A, avec permis de stationnement, n'est délivrée, aux conditions mentionnées à l'art. 13, que dans la mesure où les exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public le permettent. 2 Les municipalités arrêtent d'un commun accord, après consultation des associations professionnelles intéressées, le nombre total des permis de stationnement." bb) Force est sur ce point de se rallier à l'opinion émise par l'autorité intimée. En effet, dans le rapport de 2007, les experts retiennent que "les instances décisionnelles [...] ont en gros trouvé un point d'équilibre", tout en suggérant une légère augmentation du nombre de licences, de l'ordre de 10 à 25 supplémentaires, à titre expérimental (rapport précité, p. 14 et 15). Ces conclusions sont fondées sur un examen approfondi et en particulier sur une "simulation" du régime actuel basée sur les données recueillies auprès d'un central d'appel durant un "mois-témoin ordinaire". L'autorité intimée a par ailleurs précisé les motifs qui l'ont poussée jusqu'ici à ne pas procéder à la légère augmentation préconisée par ce rapport, en particulier le fait qu'une dizaine de conducteurs supplémentaires utilisent déjà actuellement les places de stationnement du domaine public, à la faveur de l'effet suspensif d'un recours pendant depuis quelques années, en lien avec la question de l'affiliation au central d'appels. Au vu de ces éléments, il y a lieu de retenir que le nombre d'autorisations de type A actuellement délivrées a fait l'objet d'une réflexion poussée et a été déterminé sur la base de critères objectifs. Ce nombre n'a dès lors pas à être remis en question sous l'angle de l'art. 27 Cst., sous réserve d'une modification future de circonstances. En particulier, l'autorité intimée pourra être amenée à reconsidérer le nombre d'autorisations de type A, conformément au rapport de 2007, lorsque la procédure précitée relative au central d'appel aura été définitivement tranchée. b) Pour ce qui est du taux de rotation des autorisations de type A, cette question se recoupe avec le grief de violation de l'égalité de traitement entre concurrents, qui sera examiné ci-après.

#### **E. 5**

Taux de rotation des autorisations de type A et égalité entre concurrents Le recourant soutient que la décision attaquée et l'application qu'elle fait de l'art. 19 RIT consacrerait une inégalité de traitement entre chauffeurs indépendants et ce qu'il qualifie de "grands garages". Dans la mesure où ces dernières entreprises se voient délivrer des autorisations de type A qui ne sont pas nominatives, celles-ci ne seraient jamais remises dans le circuit, contrairement à ce qui prévaut pour les chauffeurs indépendants. Le système de transfert d'autorisations prévu par l'art. 19 RIT serait également contraire à l'égalité de traitement entre concurrents. Le recourant invoque également ce grief sous l'angle du principe de la

proportionnalité. a) Le taux de rotation des autorisations de type A est déterminé par différentes dispositions réglementaires, qui concernent les conditions générales de leur octroi, leur renouvellement ainsi que les possibilités de les transférer. aa) Les conditions posées pour l'octroi d'autorisations en lien avec l'exploitation d'un service de taxi sont les suivantes: " Art. 13 RIT – Conditions générales 1 Pour obtenir l'autorisation d'exploiter un service de taxis, il faut: a) avoir une bonne réputation; b) pour les autorisations de type A avec permis de stationnement, que l'entreprise soit exploitée et ait son siège dans l'arrondissement. Pour les entreprises individuelles, cette condition est remplie lorsque le candidat a son domicile dans l'arrondissement; la Commission administrative peut, toutefois, accorder des dérogations si le candidat justifie de motifs pertinents inhérents à sa situation personnelle ou à celle de sa famille; c) pour les autorisations de type B ou C, que l'entreprise ait son siège dans le canton; d) disposer sur le territoire de l'arrondissement de locaux suffisants pour garer des véhicules et les entretenir, ainsi que, pour les titulaires d'une autorisation B, d'un téléphone placé à proximité du lieu de stationnement des véhicules. La Commission administrative peut toutefois accorder des dérogations lorsque le candidat a son domicile en dehors de l'arrondissement et qu'il établit être à même d'exploiter son autorisation dans des conditions normales; e) offrir au conducteur des conditions de travail garantissant la sécurité du service, notamment en ce qui concerne le repos et les vacances. Au besoin, la Conférence des directeurs de police détermine ces conditions ou exige du requérant qu'il adhère à un contrat collectif approuvé par elle. 2 L'octroi de l'autorisation d'exploiter un service de taxis avec permis de stationnement ne peut en outre intervenir que si le candidat soit exerce la profession de chauffeur de taxi, soit exploite ou dirige une entreprise de taxis ou un central d'appel dans l'arrondissement depuis un temps suffisant, mais deux ans au moins." L'octroi d'autorisations à des personnes morales est prévu à l'art. 17 RIT: "Art. 17 RIT – Personnes morales 1 Les autorisations peuvent être délivrées à une société dont le détenteur économique et le représentant légal remplissent les conditions prévues. 2 La Commission administrative peut exiger des garanties lui permettant de connaître en tout temps l'identité du détenteur économique." bb) Pour ce qui est de la durée des autorisations accordées, l'art. 18 al. 1 RIT prévoit que "si les conditions fixées aux articles 13, 15 et 17 sont remplies, le requérant reçoit une autorisation valable jusqu'au 31 décembre. Celle-ci doit être renouvelée chaque année, avant le 15 décembre, auprès du préposé communal." cc) Concernant les possibilités de transférer les autorisations de type A, les dispositions réglementaires applicables sont les suivantes: " Art. 19 RIT – Intransmissibilité 1 Les autorisations sont personnelles et intransmissibles. 2 Toutefois, 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. 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. 3 L'article 13, alinéa 2, n'est pas applicable au cas de transfert à un proche. 4 Est assimilé à un transfert de permis de stationnement tout transfert ou souscription de part, action ou autre titre de sociétaire d'une personne morale bénéficiant d'une autorisation A." " Art. 19 PARIT – Transfert des autorisations A 1 Le transfert d'une autorisation A ne peut intervenir que s'il n'a aucun caractère spéculatif. 2 Il ne pourra dès lors être admis que: f) lorsque le candidat au transfert de l'autorisation A aurait obtenu de toute manière une telle autorisation en cas de renonciation du titulaire cédant; g) lorsqu'il est le conjoint ou le descendant du précédent détenteur de l'autorisation et exerce la profession de conducteur de taxi dans la région lausannoise; 3 La Conférence des directeurs de police peut toutefois autoriser, exceptionnellement et sous certaines conditions, la Commission

administrative à admettre le transfert à un proche qui n'exerce pas la profession de conducteur de taxi, notamment à la veuve. 4 Tout changement de détenteur économique d'une société titulaire d'une ou de plusieurs autorisations A est assimilé à un transfert et peut être subordonné aux conditions de l'alinéa 2 ci-dessus." dd) Il convient de relever également que l'art. 19 al. 2 PARIT a été modifié le 4 septembre 2012 et avait auparavant la teneur suivante: " 2 Il ne pourra dès lors être admis que: a) lorsque le candidat au transfert de l'autorisation A aurait obtenu de toute manière une telle autorisation en cas de renonciation du titulaire cédant; b) lorsqu'il est un proche du précédent détenteur de l'autorisation et exerce la profession de conducteur de taxi; c) lorsqu'il était, depuis cinq ans au moins, conducteur au service de l'ancien. Dans sa détermination du 15 août 2013, l'autorité intimée expose que ces dernières modifications, parmi d'autres, visaient à améliorer la fréquence de rotation des autorisations. Ainsi, l'exception de l'art. 19 al. 2 let. b PARIT a été limitée au conjoint et aux descendants, alors qu'elle pouvait auparavant s'étendre aux "proches". De plus, il ne sera à l'avenir plus possible de transférer une autorisation de type A en faveur d'un chauffeur ayant travaillé cinq ans au service de l'ancien titulaire (ancien art. 19 al. 2 let. c PARIT). Une disposition transitoire prévoit cependant que cette possibilité de transfert demeure durant une période de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification. L'autorité intimée cite également les modifications suivantes, adoptées le 11 octobre 2012, pour favoriser la rotation des autorisations de type A: - Art. 40 al. 2 RIT: clarification de l'obligation d'assumer personnellement la conduite du véhicule, de manière régulière et en tant qu'activité principale; - Art. 40 al. 3 RIT: limitation des durées de dispense de conduite personnelle liée à une incapacité de conduire ou à d'autres motifs; - Art. 40 al. 4 RIT: limitation à l'âge de 75 ans pour les titulaires d'autorisation A; - Art. 41 al. 2 RIT: limitation de la collaboration avec des tiers, pour les titulaires d'entreprise, à la forme du contrat de travail; b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le renouvellement des concessions à leurs titulaires actuels ne doit 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 de type A sont accordées à une seule société anonyme ou à un petit nombre de personnes physiques, à l'exclusion de tout nouveau titulaire. Il n'est toutefois pas exclu que l'autorité tienne compte, après l'expiration de la durée - généralement courte - des concessions de taxi, de ce que les investissements doivent être normalement envisagés à longue échéance et qu'en conséquence, le titulaire d'une autorisation doit pouvoir bénéficier pendant un temps relativement long des avantages qui en découlent; cela étant, les autorisations de taxi de type A ne constituent pas pour autant des droits acquis (ATF 108 Ia 135 consid. 3 et 5). Plus récemment, le Tribunal fédéral a rappelé qu'il découle du principe de l'égalité de traitement entre concurrents que les entreprises qui ont bénéficié jusque-là d'une autorisation ne conservent pas leur situation privilégiée, mais bien plutôt que la répartition profite aussi à de nouveaux intéressés. A tout le moins la pratique administrative doit-elle être revue régulièrement, afin d'éviter une situation consacrant durablement d'anciens privilèges (ATF 121 I 279 consid. 6c/cc). En ce sens, le Tribunal fédéral a tenu pour contraire à l'art. 27 Cst. un système empêchant tout nouveau chauffeur de taxi d'obtenir dans un délai raisonnable une autorisation de type A. Selon ses considérants, lorsqu'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, un système souple doit être instauré, permettant de répartir équitablement lesdites autorisations entre les différents concurrents, par exemple par rotation (cf. arrêts non publiés 2P.77/2001 du 28 juin 2001 consid. 2b et 2P.368/1998 du 7 janvier 1999

consid. 1). Dans un arrêt rendu en 2006, le Tribunal fédéral a également retenu que l'obligation pour une municipalité de définir et d'exposer clairement les tenants et les aboutissants de la politique qu'elle entendait mener pour assouplir son système et permettre une redistribution et une répartition plus équitables des autorisations de type A était loin d'être arbitraire (2P.8/2006 du 29 août 2006 consid. 2.2. et 2.4). La Haute Cour a ainsi précisé: "(...) une telle contrainte s'impose 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 récents parmi de nombreuses références, ATF 132 I 97 consid. 2.2 p. 101 et 129 II 497 consid. 5.4.7 p. 527 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." c) Concernant plus spécifiquement le système en vigueur dans l'agglomération lausannoise, l'ancien Tribunal administratif a retenu ce qui suit, dans son arrêt de 2002 déjà évoqué (GE.2000.0110 du 3 janvier 2002 consid. 5), après s'être livré à un examen approfondi des dispositions du RIT alors en vigueur: "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." Il a déjà été exposé que le Tribunal fédéral a annulé cet arrêt, considérant que 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 et, a fortiori, en ordonnant à l'organe intercommunal l'octroi des autorisations de type A au motif de la longueur de la procédure (2P.39/2002 du 28 octobre 2002). Comme pour le principe du numerus clausus (ci-dessus consid. 3a), le Tribunal fédéral ne s'est cependant pas prononcé spécifiquement sur la question du taux de rotation de ces autorisations. Il a simplement relevé, au passage, que "le système litigieux [pouvait] sembler à première vue insatisfaisant s'agissant en particulier du taux de rotation des autorisations A" (ci-dessus consid. 3a). Suite à cet arrêt du Tribunal fédéral, l'ancien Tribunal administratif a statué une nouvelle fois par arrêt du 28 janvier 2005 (GE.2002.0107). Constatant que le régime actuel ne respectait pas les principes constitutionnels mais qu'il résultait des explications des parties que le statut réglementaire des taxis à Lausanne était en cours de modification, il a annulé la décision attaquée et renvoyé le dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision, en renonçant à formuler dans ses considérants l'esquisse d'une solution qui s'imposerait à l'autorité intimée. Depuis cet

arrêt, le Tribunal administratif s'est à nouveau prononcé en 2007 sur le système d'attribution des autorisations de type A dans l'agglomération lausannoise (GE.2006.0016 du 16 janvier 2007). Dans cette affaire, un requérant dénonçait une violation de l'art. 29 al. 1 Cst., en reprochant aux autorités compétentes de tarder à aménager un nouveau règlement conforme à la Constitution s'agissant de la répartition des autorisations de type A, suite aux arrêts précités du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif. A cette occasion, l'ancien Tribunal administratif a relevé, en faisant notamment référence aux arrêts précités (GE.2000.0110, 2P.39/2002 et GE.2002.0107), que la question de la constitutionnalité du système d'attribution des concessions A avait déjà été tranchée. Il a ensuite retenu qu'il n'était pas certain que le principe de célérité au sens de l'art. 29 al. 1 Cst. puisse s'appliquer à l'égard des révisions d'un texte légal ou réglementaire. Cela étant, dans la mesure où le dernier arrêt topique du Tribunal fédéral remontait à une année (celui-ci concernait toutefois l'exploitation du central d'appel – cf. 2P.118/2005 du 8 décembre 2005), il ne pouvait être reproché à l'autorité intimée de tarder de manière injustifiée à achever l'élaboration d'un nouveau règlement, compte tenu de sa complexité (GE.2006.0016 du 16 janvier 2007 consid. 6b). d) Le requérant cite également un courrier que le Secrétariat de la Commission fédérale de la concurrence a adressé le 16 janvier 2001 au SIT. Ce courrier, qui avait également contribué à fonder l'arrêt de l'ancien Tribunal administratif du 3 janvier 2002 (GE.2000.0110), contenait en particulier les observations suivantes: "(...) 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." e) En l'espèce, sur la base de ces différents éléments, la cour de céans parvient aux conclusions qui suivent: aa) Les différentes jurisprudences présentées ci-dessus (en particulier au consid. 5c), imposent de retenir que l'ancien Tribunal administratif a constaté, il y a plusieurs années déjà, 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. Ainsi, différents facteurs contribuent à ce que les autorisations de type A ne soient que très sporadiquement réattribuées. Il s'agit d'abord de la pratique qui consiste à renouveler de façon quasi systématique, à l'échéance de la durée réglementaire d'une année (art. 18 RIT), les autorisations à leurs détenteurs précédents. Cette situation est ensuite liée au fait que le nombre d'autorisations que les personnes morales peuvent détenir n'est pas limité. Enfin, les possibilités de transfert d'autorisations prévues aux art. 19 RIT et 19 PARIT contribuent également à raréfier le nombre d'autorisations pouvant être délivrées à de nouveaux requérants. Concrètement, cette pratique aboutit à une liste d'attente très importante, qui implique également un délai

d'attente très long. Dans son courrier au recourant du 27 mai 2010, le comité de direction précisait que 250 personnes étaient déjà dans l'attente d'une autorisation de type A. Le recourant, dans son mémoire de recours (p. 12), évoque une durée d'attente de 15 à 20 ans. Dans son mémoire de réponse (p. 7), l'autorité intimée reconnaît que "chacun pourra admettre que le délai nécessaire pour obtenir une autorisation A soit insatisfaisant". Elle précise cependant que ce délai serait inférieur aux 15 à 20 ans allégués par le recourant, sans préciser un ordre de grandeur. Le document intitulé "révision partielle de la réglementation sur le service des taxis", établi le 4 septembre 2012, mentionne cependant bien un temps d'attente de 15 ans (p. 1). On constate par ailleurs que la situation a évolué défavorablement, dans la mesure où en 1991, la liste d'attente comportait 180 candidats, pour un temps d'attente moyen de 12 ans (rapport de la commission administrative du 4 novembre 1991 sur la révision des critères d'attribution des autorisations A, p. 2). A n'en pas douter, on se trouve actuellement, avec cette durée de 15 ans, au-delà du délai "raisonnable" évoqué par la jurisprudence du Tribunal fédéral (ci-dessus consid. 5b). bb) Dans l'arrêt GE.2006.0016, l'ancien Tribunal administratif avait retenu que l'on ne pouvait reprocher aux autorités compétentes de n'avoir pas encore réformé ce système, une année seulement après la dernière jurisprudence topique du Tribunal fédéral. En l'espèce, le temps écoulé depuis ces différentes jurisprudences était largement suffisant pour permettre une réforme du système réglementaire. L'autorité intimée s'appuie d'ailleurs sur différentes modifications adoptées en 2012 pour affirmer que le système a évolué en direction d'une meilleure rotation des autorisations de type A (ci-dessus consid. 5a/dd). Le but de la révision partielle adoptée en 2012 était d'ailleurs précisément de modifier "le rythme de rotation des détenteurs d'autorisation A" (document intitulé "révision partielle de la réglementation sur le service des taxis" du 4 septembre 2012, p. 1). Ces modifications vont sans doute dans la bonne direction. En particulier, les possibilités de transfert d'autorisations ont été limitées. Ainsi, la possibilité d'un transfert entre employeur et employé après cinq années de rapports de service (ancien art. 19 al. 2 let. c PARIT), que le recourant critique tout particulièrement (mémoire de recours p. 9), a été supprimée. Dans l'ensemble, les modifications adoptées en 2012, qui sont les seules intervenues depuis 2002, apparaissent toutefois largement insuffisantes et ne sont pas de nature à modifier de façon sensible le délai d'attente qui prévaut actuellement. La problématique des transferts d'autorisations est en effet loin de constituer le seul facteur à l'origine de la paralysie du système actuel. De plus, les autres modifications adoptées en 2012 restent sporadiques. Ainsi, les modifications des art. 40 RIT (al. 2: clarification de l'obligation d'assumer personnellement la conduite du véhicule; al. 3: limitation des durées de dispense de conduite personnelle; al. 4: limitation à l'âge de 75 ans pour les titulaires d'autorisation de type A) et 41 RIT (limitation de la forme de collaboration avec des tiers) ne peuvent avoir qu'un effet marginal sur le taux de rotation des autorisations de type A. En particulier, c'est en l'espèce le renouvellement quasi automatique de ces autorisations au terme de la durée prévue à l'art. 18 RIT qui est à l'origine de la situation actuelle dans l'agglomération lausannoise. Cette pratique revient à privilégier de façon contraire à l'égalité de traitement entre concurrents les personnes, physiques ou morales, qui détiennent déjà une telle autorisation. Il s'agit précisément de la situation visée par le Tribunal fédéral dans la jurisprudence précitée (ci-dessus consid. 5b). L'autorité intimée semble soutenir qu'il n'y aurait pas d'alternative au système actuel et que le délai d'attente très important qui prévaut actuellement serait la conséquence du numerus clausus. Cette opinion ne peut être suivie. Ainsi, certaines communes vaudoises ont procédé à une réforme de fond de leur système d'attribution des autorisations de type A, tout en

maintenant le principe d'un numerus clausus. Tel est par exemple le cas de la commune de Payerne. Le nombre d'autorisations de type A y est limité à une par entreprise individuelle et à quatre par entreprise collective (art. 7 al. 3 du nouveau règlement concernant le service de taxi(s), élaboré en 2009). L'autorisation est accordée pour cinq ans. A l'échéance de cette durée, afin d'assurer la rotation des autorisations de type A et de réaliser les exigences constitutionnelles en matière d'égalité de traitement et de liberté économique, 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 (art. 9 al. 10 et 11 et art. 12 du règlement précité). Des systèmes similaires ou en partie similaires ont également été choisis récemment par d'autres communes vaudoises, telles Nyon, Leysin, Aigle et Yverdon-les-Bains. Dans le cas de la Commune de Nyon, la modification réglementaire a fait suite à plusieurs arrêts du Tribunal fédéral et de l'ancien Tribunal administratif, qui avaient constaté que le système d'attribution des autorisations de type A ne respectait pas la garantie de la liberté économique (not. arrêts 2P.8/2006 du 29 août 2006; 2P.77/2001 du 28 juin 2001; GE.2006.0008 du 21 août 2006; cf. ég., concernant le nouveau règlement et sa constitutionnalité: CCST.2007.0003 du 7 mars 2008; GE.2008.0004 du 9 juillet 2009). Contrairement à ce qu'affirme l'autorité intimée, le système qui prévalait à Nyon avant cette modification réglementaire n'a pas été modifié uniquement en raison du fait qu'une seule compagnie de taxis détenait les trois quarts des autorisations de type A, en position de quasi-monopole. Dans l'arrêt de l'ancien Tribunal administratif précité, il avait en effet été retenu que le système de la liste d'attente fondée sur l'ancienneté de la requête ne remplissait pas les conditions de l'égalité entre concurrents, dans la mesure où il empêchait tout candidat à l'obtention d'une autorisation de type A d'exercer son activité dans un délai raisonnable (GE.2006.0008 du 21 août 2006 consid. 5b). La situation était donc à cet égard pleinement comparable au cas présent. Si le problème du quasi-monopole a donné lieu à une limitation du nombre d'autorisations de type A par entreprise collective, la redistribution des autorisations au terme d'une durée de cinq ans tend précisément à permettre une rotation effective de celles-ci. Il n'y a bien évidemment pas lieu de se prononcer sur la constitutionnalité des nouveaux systèmes adoptés par les communes susmentionnées, ni d'enjoindre à l'autorité intimée d'adopter nécessairement un système similaire. Dans tous les cas, les conditions d'octroi et de renouvellement des autorisations de type A doivent être fonction des particularités du lieu dans lequel elles ont vocation à s'appliquer. Il s'agit uniquement en l'occurrence de démontrer que des alternatives au système rigide en vigueur dans l'agglomération lausannoise sont envisageables.

## **E. 6**

Les considérations qui précèdent imposent d'admettre le recours et d'annuler la décision attaquée, dans la mesure où celle-ci se fonde sur des dispositions réglementaires et une pratique incompatibles avec l'égalité entre concurrents protégée par la garantie de la liberté économique. La cour de céans n'ayant pas à se substituer à l'autorité intimée en se prononçant sur l'octroi d'une autorisation de type A en faveur du recourant (cf. consid. 3a), le dossier lui sera renvoyé, à charge pour elle de rendre une nouvelle décision en application d'un système conforme à la garantie constitutionnelle de la liberté économique. Dans ces conditions, il n'y a plus lieu d'examiner le dernier grief soulevé par le recourant, selon lequel l'utilisation d'une liste d'attente établie selon la date d'inscription et la durée en mois de l'activité ne reposerait pas sur une base légale suffisante.

## **E. 7**

Au vu de l'issue du recours, le dossier doit être renvoyé à l'autorité intimée, pour que celle-ci statue dans le sens des considérants du présent arrêt. Les frais seront mis à la charge de l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis, qui succombe, de même qu'une indemnité de dépens, le recourant ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD).

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