Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2C 71/2007 /ajp

Arrêt du 9 octobre 2007
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Wurzburger, Yersin et Karlen.
Greffier: M. Dubey.

Parties
Société Coopérative Taxiphone,
avenue Victor-Ruffy 43, 1012 Lausanne,
recourante, représentée par Me Philippe Vogel, avocat, case postale 540, 1001 Lausanne,

contre

Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service de taxis,
case postale 3280, 1002 Lausanne,
intimée, représentée par Me Jacques Ballenegger, avocat, case postale 6324, 1002 Lausanne,
Cour constitutionnelle du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne,
Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, 1014 Lausanne,
Taxi Services Sàrl, chemin du Closel 13-15, 1020 Renens VD, représenté par Me Christian Bacon, avocat, case postale 5571, 1002 Lausanne.

Objet
Réglementation du service de taxis, monopole,
recours en matière de droit public contre l'arrêt
de la Cour constitutionnelle du canton de Vaud
du 16 février 2007.

Faits :

A.
En septembre 1959, le Conseil communal de Lausanne a adopté différentes modifications du règlement lausannois sur le service des taxis. Il a notamment voté une disposition prévoyant la possibilité de créer une centrale téléphonique des taxis de place, dont les chauffeurs étaient au bénéfice d'une autorisation A. Depuis le 2 mai 1960, la Coopérative des exploitants de taxis de la région lausannoise (ci-après: la Coopérative des exploitants de taxis) a géré l'exploitation du central téléphonique dont la commune de Lausanne est propriétaire.

En 1964, les communes d'Epalinges, Lausanne, Prilly, Pully et Renens ont formé le Service intercommunal de taxis de l'arrondissement de Lausanne, qui s'est progressivement étendu à Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Belmont-sur-Lausanne, Paudex, le Mont-sur-Lausanne et Bussigny-près-Lausanne. Le Conseil communal de chacune des communes concernées a adopté le texte du « Règlement intercommunal sur le service des taxis » (ci-après: RIT ou règlement intercommunal), approuvé pour la première fois par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 28 avril 1964, entré en vigueur le 1er novembre 1964. L'exploitation d'un service de taxis

sans autorisation étant interdite sur le territoire de l'arrondissement, le règlement intercommunal prévoit une autorisation A (ou taxi de place), qui donne le droit et implique l'obligation de stationner sur les emplacements du domaine public, et une autorisation B, qui ne permet pas aux exploitants de stationner sur le domaine public. D'après l'art. 108 RIT, la commune de Lausanne supporte les frais d'installation du central téléphonique ou radio des taxis de place.

Le 9 février 1971, s'est constituée la société coopérative Taxiphone (ci-après: Coopérative Taxiphone), à Lausanne, dont le but est d'améliorer la situation économique de ses membres par l'exploitation en commun d'une centrale téléphonique ainsi que tout autre moyen découlant de l'entraide coopérative.

B.
A la fin des années 1990, les installations du central étaient devenues insuffisantes. Leur renouvellement nécessitait un important investissement que la Commune de Lausanne n'était pas prête à consentir. Au mois de mai 2001, la Municipalité de Lausanne a envisagé de céder à la société Coopérative des exploitants de taxis son central, mais elle a dû y renoncer en décembre de la même année, au vu des difficultés qui affectaient la gestion de cette dernière.

Elle a ensuite cherché une solution dans la société Intertaxis SA, constituée le 4 mars 2002, qui regroupait les cinq principales sociétés de taxis A de l'arrondissement et avait pour ambition de se charger de l'exploitation du nouveau central téléphonique et radio des taxis de place.

Le 16 mai 2002, la Municipalité a communiqué à la Coopérative des exploitants de taxis les décisions qu'elle avait prises en matière de cession du central d'appel des taxis de place, dont elle était propriétaire. D'une part, elle lui laissait à bien plaire et transitoirement, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2002, l'exploitation du central d'appel en fonction. D'autre part, la Municipalité autorisait Intertaxis SA à exploiter un central d'appel, au sens de l'art. 23bis RIT; elle lui en confiait l'exploitation à partir du 1er janvier 2003.

Les communes membres du Service intercommunal des taxis de la région lausannoise se sont regroupées en une association, l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis (ci-après: l'Association), dont les statuts ont été adoptés par les différents conseils communaux en 2002 ou 2003 et approuvés par le Conseil d'État le 13 août 2003.

C.
Par arrêt du 7 avril 2005, sur recours de la société Coopérative des exploitants de taxis, le Tribunal administratif du canton de Vaud a annulé la décision du 16 mai 2002, retenant en substance que le règlement intercommunal ne contenait pas de base légale suffisante pour fonder un monopole de service public portant sur l'exploitation du central d'appel des taxis de place. Sur recours de la société Intertaxis SA, le Tribunal fédéral a confirmé cette annulation par arrêt du 8 décembre 2005.

Intertaxis SA est tombée en faillite au début 2006.

Le 16 janvier 2006, la société Coopérative des exploitants de taxis s'est transformée en société à responsabilité limitée sous la raison sociale Taxis Services Sàrl. Elle poursuit de fait l'exploitation du central d'appel intercommunal.

D.
Pour remédier à l'absence de base légale constatée par le Tribunal administratif puis le Tribunal fédéral, le Conseil intercommunal de l'Association a adopté dans sa séance du 18 mai 2006 un règlement sur le central d'appel des taxis A (ci-après: le règlement litigieux) dont la teneur est la suivante:

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'appels téléphoniques unique pour les taxis A dans la région lausannoise. Sous réserve des dispositions ci-après, le RIT et le PARIT s'appliquent.

Art. 2 Principes et objectifs
Un central d'appel unique est chargé de recevoir et de diffuser toutes les commandes téléphoniques concernant les taxis A. Les commandes de clients adressées directement à un exploitant sont réservées.
La création et l'exploitation d'un central d'appel unique des taxis A visent notamment les objectifs suivants:
- assurer la disponibilité de taxis dans l'agglomération lausannoise de sorte à répondre à la demande de clients tous les jours de l'année, et à toute heure;
- assurer une réponse rapide à toute commande de course;
- garantir la fiabilité et la qualité du service des taxis A;
- faire en sorte que le système de transmission des commandes de courses de taxis A soit d'un coût modéré;
- contribuer à collaborer à une politique coordonnée des transports.

Art. 3 Exploitation du central, concession
L'exploitant du central d'appel unique des taxis A par un tiers doit faire l'objet d'une concession délivrée par le Comité de direction.
Le Comité de direction met en oeuvre la procédure relative à la concession de l'exploitation du central à un tiers. L'exploitation est concédée pour une durée initiale de cinq ans. Cette concession se renouvelle tacitement de trois ans en trois ans, sauf notification expresse de non-renouvellement par l'autorité un an au moins avant l'échéance.
Le concessionnaire peut de son côté déclarer qu'il renonce au renouvellement de sa concession un an avant l'échéance de celle-ci.
La concession est accordée à une personne morale. La société, respectivement cette activité de la société doit être dirigée par une personne physique ayant l'expérience du domaine des taxis, disposant des compétences nécessaires en matière de gestion de manière générale, jouissant d'une bonne réputation et d'un casier judiciaire vierge.
Le choix d'un nouveau concessionnaire fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres, publié dans la Feuille des avis officiels, avec un délai de soumission de 30 jours au moins. Le Comité de direction fait figurer dans l'appel les conditions auxquelles est soumise l'exploitation du central ainsi que les critères de choix, déterminés en fonction des objectifs à atteindre selon l'art. 2 ci-dessus. L'appel mentionne également les conditions financières, notamment la solvabilité, qui peuvent être imposées au concessionnaire. Les soumissionnaires sont invités à présenter leur projet, en indiquant les ressources, le matériel et les méthodes de travail qu'ils envisagent de mettre en oeuvre.
Le comité de direction dispose d'une large liberté d'appréciation. Il communique sa décision à tous les soumissionnaires par lettre signature.
L'Association de communes peut également décider de financer elle-même le central, voire d'en assumer l'exploitation. Les PARIT fixent alors les principales modalités.

Art. 4 Obligations du concessionnaire
L'exploitant du central doit faire en sorte de respecter les objectifs énumérés à l'art. 2 al. 2 ci-dessus et les conditions posées par la concession.
Il est tenu d'admettre tous les exploitants de taxis A à titre d'abonnés. Il prélève une contribution périodique auprès de ceux-ci pour couvrir ses frais de fonctionnement, d'amélioration du système et d'amortissement. Le barème de ces contributions est soumis à l'approbation du Comité de direction.
L'exploitant diffuse les courses commandées par téléphone de manière à ce que le client obtienne satisfaction le plus rapidement possible, en tenant compte de l'ordre d'arrivée des taxis en attente et/ou des trajets les plus courts. Il fait en sorte de pouvoir répondre au mieux à d'éventuels désirs spécialement exprimées par les clients, tels que le genre de véhicule, les connaissances particulières du chauffeur, etc.
Il enregistre, par écrit ou par un autre moyen sûr et adéquat, la date et l'heure de diffusion de chaque commande, le lieu de la prise en charge et le numéro du taxi chargé de l'exécution.

Le concessionnaire établi, par traitement informatique, des relevés statistiques sur le nombre d'appels et le nombre de courses par jour par tranche horaire, ainsi que toute statistique utile à l'amélioration de la qualité du service.
Il relève et conserve, pendant six mois, les données informatiques concernant les temps de travail de chaque conducteur de taxi ainsi que les indications chronologiques concernant la diffusion de chaque commande téléphonique.
Il est tenu de collaborer à toute activité nouvelle en rapport avec les taxis, justifiée par l'intérêt public, notamment dans la perspective d'une collaboration avec d'autres moyens de transport et d'une amélioration du système de la mobilité.
Il a la faculté de prononcer des sanctions internes à l'encontre des contrevenants. Il transmet à la Commission administrative les faits qui paraissent constituer des infractions au Règlement intercommunal sur le service des taxis (RIT) ou aux Prescriptions d'application de celui-ci (PARIT).
Il transmet, sur demande, les données statistiques et informatiques à la Commission administrative ou à l'autorité compétente. Il est également tenu de communiquer toutes données utiles à l'instruction en cas de soupçon d'infraction par un conducteur au dispositions du RIT, de la réglementation sur la circulation routière ou de l'OTR.
Il communique ses comptes annuels au Comité de direction avant le 30 avril de l'année suivante.
Les PARIT et l'acte de concession précisent et complètent les dispositions du présent article.

Art. 5 Contrôle et surveillance
Le Comité de direction peut contrôler en tout temps la bonne exécution des obligations de l'exploitant du central. Il peut déléguer cette surveillance à la Commission administrative ou à une autre autorité, de manière générale ou de cas en cas.
En cas de mauvaise gestion préjudiciable à l'intérêt public, persistant malgré un avertissement exprès, le Comité de direction peut retirer l'exploitation au concessionnaire à bref délai.

Art. 6 Obligation des exploitants A de s'abonner
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.

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.

Art. 8 Abrogation
Les articles 69 à 72 et 108 du Règlement intercommunal sur le service des taxis, tel qu'approuvé en dernier lieu par le Grand Conseil du canton de Vaud le 7 octobre/16 décembre 1977, ainsi que toute autre éventuelle disposition contraire au présent règlement, sont abrogés.
Ce règlement, qui a reçu l'approbation du Département des institutions et des relations extérieures le 9 juin 2006, a été publié dans la Feuille de avis officiels du 23 juin 2006.

Le 7 juillet 2006, la société coopérative Taxiphone, qui gère à Lausanne un central regroupant essentiellement des chauffeurs de taxis B et quelques chauffeurs de taxis A, a déposé une requête auprès de la Cour constitutionnelle du canton de Vaud tendant à l'annulation du règlement litigieux qu'elle considère comme contraire à la liberté économique. L'Association des communes et la société Taxi Services Sàrl ont conclu au rejet du

recours dans la mesure où il était recevable.

E.
Par arrêt du 16 février 2007, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête. Le règlement litigieux limitant un possible développement de la société Coopérative Taxiphone, celle-ci avait qualité pour recourir. Sur le fond, le règlement litigieux reposait sur une base légale suffisante, répondait à un intérêt public suffisant et respectait le principe de proportionnalité.

F.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire, la Coopérative Taxiphone demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 16 février 2007 par la Cour constitutionnelle ainsi que le Règlement du 9 juin 2006, subsidiairement de renvoyer l'affaire à la Cour constitutionnelle pour qu'elle annule le Règlement du 9 juin 2006.

La Cour constitutionnelle renonce à répondre au recours. L'Association des communes conclut au rejet du recours. Invitée à déposer des observations, la Société Taxi Services Sàrl conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
La décision attaquée a été rendue après l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.10), qui remplace la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (cf. art. 131 al. 1 LTF). La présente procédure de recours est donc régie par le nouveau droit (cf. art. 132 al. 1 LTF).

2.
2.1 D'après l'art. 87 LTF, le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux qui ne peuvent faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs, l'art. 86 LTF, qui prévoit que le recours est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, si le recours devant le Tribunal administratif fédéral n'est pas ouvert (al. 1 lettre d), est applicable.

En l'espèce, l'arrêt attaqué a été rendu par la Cour constitutionnelle du canton de Vaud (art. 3 al. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RSVD 173.32]) agissant en tant que dernière instance cantonale et ne peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Les instances précédentes étant épuisées, le présent recours est en principe recevable pour violation du droit (constitutionnel) fédéral (cf. art. 95 lettre a LTF).

2.2 Subsidiaire au recours en matière de droit public, le recours constitutionnel formé par la recourante est par conséquent irrecevable (cf. art. 113 LTF), sans qu'il soit nécessaire d'en examiner la validité formelle au regard de l'art. 119 al. 1 LTF.

A cet égard, la recourante se plaint en vain de la violation de l'art. 49 LTF, selon lequel une notification irrégulière, notamment en raison de l'indication inexacte ou incomplète des voies de droit ou de l'absence de cette indication si elle est prescrite, ne doit entraîner aucun préjudice. D'une part, la Cour constitutionnelle a indiqué que son arrêt pouvait faire l'objet d'un recours en matière de droit public aux conditions des art. 83 ss LTF et d'un recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des art. 113 ss LTF et il n'appartient pas à l'autorité précédente de préjuger, en cas de doute, de la voie de droit ouverte. C'est à la recourante de choisir la voie ou les voies de droit qu'elle juge ouvertes dans sa situation. D'autre part, la recourante n'indique pas qu'elle ait subi un préjudice ni qu'une indication des voies de droit plus précise serait prescrite.

2.3 Selon l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (lettre a), est par-

ticulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (lettre b) et a un intérêt digne de protection à son annulation (lettre c). D'après le message du Conseil fédéral, lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel peut être simplement virtuel: celui-ci est donné s'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, in: FF 2001 4000, p. 4127). Il suffit en outre que l'intérêt digne de protection soit factuel, à la différence de ce qui prévalait sous l'empire de l'art. 88 OJ (HANS-JÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz (BGG), Berne 2007, n°32 ad art. 89 LTF, p. 364 et les références citées). La qualité pour recourir contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qui a procédé en dernière instance cantonale au contrôle abstrait du Règlement litigieux, est soumise aux mêmes
conditions, bien que le recours ne soit pas directement dirigé contre ce dernier.

En l'espèce, la recourante exploite un central téléphonique regroupant une majorité de taxis B mais aussi quelques taxis A. Un monopole exclusif contraignant tous les taxis A à s'abonner à un unique central toucherait directement la recourante dans ses intérêts de faits, si ce n'est de droit, car elle pourrait perdre une partie de sa clientèle. Dans ce sens, elle est particulièrement atteinte par le règlement litigieux. Elle a donc qualité pour recourir.

En revanche, 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.

2.4 Selon l'art. 99 LTF, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Déposées pour la première fois devant le Tribunal fédéral, les pièces n°2 et 3 du bordereau annexé au mémoire de la recourante, qui portent sur des faits, en particulier sur une future procédure d'appel d'offres, sans relation avec l'objet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, sont irrecevables.

2.5 En vertu des art. 42 al. 1 et 2 LTF, l'acte de recours doit en particulier, à peine d'irrecevabilité, indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Le Tribunal fédéral n'examine la violation des droits fondamentaux que si le grief est invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF).

La recourante demande dans une conclusion subsidiaire l'annulation du règlement litigieux dans son ensemble sans indiquer dans quelle mesure elle s'en prend à chacune de ses dispositions. Toutefois, dans l'hypothèse où le monopole attaqué devrait être invalidé, le règlement litigieux, qui en précise les modalités, serait privé de sens dans son ensemble, de sorte que cette conclusion est recevable.

2.6 Appelé à statuer sur un recours en matière de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale, le Tribunal fédéral examine librement la conformité de cet arrêté au droit constitutionnel fédéral ou cantonal. Il n'annule toutefois les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit constitutionnel ou si en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées de façon contraire à la Constitution (ATF 125 I 369 consid. 2; 119 Ia 321 consid. 4, 348 consid. 1d). Dans la procédure dite de contrôle abstrait des normes, il est en effet rarement possible de prévoir d'emblée tous les effets de l'application d'un texte légal, même si, par sa précision, celui-ci n'offre guère de marge d'appréciation à l'autorité chargée de l'appliquer. Si une norme semble compatible avec la Constitution, au regard des circonstances ordinaires que le législateur devait considérer, le juge constitutionnel ne l'annulera pas pour le seul motif qu'on ne peut exclure absolument l'éventualité de son application inconstitutionnelle à des cas particuliers. Il ne le fera que si la perspective d'un contrôle concret ultérieur n'offre pas

de garanties
suffisantes aux destinataires de la norme litigieuse. Le rejet du grief d'inconstitutionnalité invoqué dans le cadre du contrôle direct d'une norme n'empêche en effet pas le recourant de soulever à nouveau ce grief contre la même disposition à l'occasion de son application à un cas d'espèce. L'arrêt rendu au terme de la procédure de contrôle abstrait ne bénéficie, dans cette mesure, que d'une autorité relative de la chose jugée. Le législateur n'en a pas moins pour devoir d'adopter une réglementation à même de prévenir, autant que possible, la violation ultérieure des droits fondamentaux. Il doit ainsi prendre en considération les conditions dans lesquelles la règle qu'il édicte sera appliquée et, en particulier, la qualité des organes chargés de cette application. Cela étant, le juge constitutionnel ne saurait laisser subsister une norme dont la teneur permet de craindre, avec une certaine vraisemblance et au vu des circonstances, qu'elle ne soit interprétée à l'avenir contrairement à la Constitution (ATF 119 Ia 321 consid. 4 et les arrêts cités).

C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les griefs de la recourante.

3.
Invoquant les art. 27 et 36 Cst., la recourante fait valoir que le monopole d'exploitation du central d'appel des taxis A viole sa liberté économique en particulier les principes d'intérêt public et de proportionnalité.

3.1 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 118 Ia 175 consid. 1 p. 176). Aux termes de l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction à ce droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi. 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.). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

3.2 Selon l'article 94 al. 1 Cst., la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique. Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population (art. 94 al. 2 Cst.). Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée (art. 94 al. 3 Cst.). Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (art. 94 al. 4 Cst.). L'art. 94 al. 4 Cst. vient sur ce point préciser la portée de la liberté économique, sans pour autant modifier la situation qui prévalait sous l'ancienne Constitution. La Constitution fédérale consacre ainsi un ordre économique fondé sur la libre concurrence (Message relatif à la Constitution fédérale, FF 1997 I 176; cf. ATF 132 I 282 consid. 3.2 p. 287).

3.3 L'obligation pour l'État de se comporter de manière neutre sur le plan de la concurrence n'est toutefois pas absolue. En dehors des droits régaliens historiques des cantons (qui ne sont pas concernés en l'occurrence, cf. ATF 124 I 11 consid. 3 p. 14-15), les dérogations à la liberté économique telles que l'instauration d'un monopole, sont admissibles pour autant que ces dérogations poursuivent un but de police ou de politique sociale, à l'exclusion des buts de politique économique (ATF 124 I 11 consid. 3b p. 15, concernant le monopole d'assurance des bâtiments; 109 Ia 193 concernant le monopole des ramoneurs officiels; 100 Ia 445 consid. 5 p. 449 concernant un monopole d'affichage). Les mesures concernant l'aménagement du territoire, la politique énergétique et environnementale sont également admissibles (Message, p. 177). Les monopoles à des fins fiscales sont en revanche prohibés (ATF 128 I 3 consid. 3a p. 9-10). Le Tribunal fédéral a ainsi estimé que l'instauration d'un monopole de droit en faveur d'une caisse publique pour l'assurance scolaire obligatoire était compatible avec l'art. 31 aCst. compte tenu des conditions locales; l'intérêt public à une couverture de l'ensemble des risques, les exigences de contrôle, la
responsabilité de la collectivité pour une part importante des risques, la possibilité de conditions plus avantageuses et les subventions des collectivités publiques l'emportaient, quand bien même d'autres possibilités étaient envisageables (ATF 101 Ia 124). Plus récemment, le Tribunal fédéral, qui avait jugé le monopole d'affichage

sur la voie publique compatible avec l'art. 31 aCst., a jugé que ce monopole constituait une atteinte disproportionnée à la liberté économique, lorsque l'affichage avait lieu sur un fond privé. L'octroi d'une autorisation soumise à conditions respectait mieux le principe de proportionnalité (ATF 128 I 3 consid. 3 p. 9). Cet arrêt n'a toutefois pas consacré un durcissement général de la jurisprudence à l'égard des monopoles cantonaux (ATF 132 I 282 consid. 3.3 p. 287).

4.
4.1 La recourante reconnaît à juste titre que les dispositions du règlement litigieux constituent une base légale suffisante pour instaurer un monopole d'exploitation d'un central d'appel téléphonique des taxis A dans la région lausannoise.

4.2 Le règlement litigieux ne contient aucune disposition prévoyant que le concessionnaire doit verser une partie des bénéfices d'exploitation du central d'appel à l'Association de communes. D'après l'art. 4 al. 2, 2e phrase, du règlement en outre, l'exploitant doit prélever une contribution périodique auprès de ses abonnés pour couvrir ses frais de fonctionnement, d'amélioration du système et d'amortissements, dont le barème est soumis à l'approbation du Comité de direction. Aussi est-ce à bon droit que la recourante ne se plaint pas que le règlement tende à instaurer un monopole poursuivant des fins fiscales, ce qui serait prohibé par l'art. 27 Cst.

5.
Dans un premier grief, la recourante conteste qu'il existe un intérêt public suffisant justifiant un tel monopole.

5.1 D'après l'art. 2 du règlement litigieux, la création et l'exploitation d'un central d'appel unique des taxis A visent notamment à assurer la disponibilité de taxis dans l'agglomération lausannoise afin de répondre à la demande de clients tous les jours de l'année et à toute heure, à assurer une réponse rapide à toute commande de course, à garantir la fiabilité et la qualité du service des taxis A, à faire en sorte que le système de transmission des commandes de courses de taxis A soit d'un coût modéré et à contribuer à collaborer à une politique coordonnée des transports.

Selon le préavis du 24 mars 2006 commentant l'art. 2 du règlement litigieux, l'objectif du règlement litigieux est de lutter contre la diminution sensible de la qualité du service de taxi qu'entraîne l'existence de deux centraux d'appel A, faute de taxis disponibles en suffisance pour effectuer des courses dans des délais satisfaisants, certaines courses n'ayant parfois même pas pu être effectuées. Le monopole institué par le règlement a pour but d'éviter que le client rappelle ou n'appelle un autre central, avec le risque que deux taxis se trouvent finalement au lieu de commande et que l'un d'eux reparte à vide. Un seul central tend par conséquent à limiter la circulation inutile et à favoriser la coordination des taxis entre eux et avec l'ensemble des transports publics.

La Cour constitutionnelle a jugé à juste titre que ces objectifs constituaient des motifs d'intérêt public qui l'emportaient sur l'intérêt privé de la recourante à conserver au sein de sa clientèle d'abonnés quelques chauffeurs de taxis A et sur le souhait de celle-ci de conserver un marché libre de toute intervention des pouvoirs publics s'agissant de centrales d'appel. En effet, les droits et obligations des chauffeurs de taxis A, en particulier le droit de parquer sur le domaine public et d'utilisation préférentielle de la voie publique accordé aux taxis A (art. 59 al. 2 RIT), l'obligation de comportement du chauffeur du taxi, l'obligation générale d'accepter une course (art. 49 RIT) et la soumission à un tarif uniforme, obligatoire, clair, n'induisant pas le public en erreur et édicté par les autorités intercommunales (art. 73 RIT) désignent ces derniers comme 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.

Il est vrai que l'existence d'un seul ou plusieurs centraux d'appel ne modifie en rien les obligations réglementaires personnelles des chauffeurs de taxis et la recourante a également raison d'affirmer que l'existence d'un unique central de taxis A n'éliminera pas complètement les inconvénients de la concurrence entre centraux d'appel, tels que le risque qu'une course soit commandée deux fois, puisque l'existence d'un central d'appel de taxis B n'est pas exclue par le règlement litigieux. Il n'en demeure pas moins, comme le relève le préavis du 24 mars 2006, que la suppression de deux centraux d'appel de taxis A au profit d'un seul contribue largement à

diminuer le risque de doubles commandes et partant de courses à vide préjudiciables à l'efficacité du service de taxi et favorise une meilleure coordination des transports en région lausannoise en améliorant l'accès du public à ce service. La clientèle aura en outre la certitude de s'adresser à un chauffeur de taxi A avec les avantages et les garanties tarifaires de ce service prévus par le règlement intercommunal, ce qui constitue également un motif d'intérêt public. Tel ne serait pas le cas si un central d'appel regroupait à la fois des chauffeurs de taxis A et de taxis B.

Le grief de la recourante est rejeté.

6.
La recourante se plaint encore de la violation du principe de proportionnalité.

6.1 Le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst.) se compose de la règle d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de celle de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés -, et de celle de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et sur le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 130 II 425 consid. 5.2 p. 438, 128 II 292 consid. 5.1 p. 297; 125 I 474 consid. 3 p. 482 et la jurisprudence citée).

6.2 La recourante est d'avis qu'un marché libre porterait moins atteinte à ses intérêts privés et aurait démontré son efficacité dans d'autres villes de Suisse. Il est douteux que ce grief remplisse les exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. consid. 2.3 ci-dessus). En effet, la recourante ne précise pas de quelles villes il s'agit ni quelle réglementation ces dernières ont adoptée. Elle n'expose pas non plus quelles circonstances concrètes prévalent dans ces villes, qui seraient le cas échéant similaires à celles de la région lausannoise et plaideraient en faveur d'un système semblable.

Sur le fond toutefois, il convient de rappeler que les taxis A font un usage accru du domaine public que le législateur est habilité à réglementer, la place disponible sur le domaine public étant par nature limitée (arrêt 2P.83/2005 du 26.01.2006 consid. 2.3; 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1; 2P. 167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I p. 65; ATF 99 Ia 394 consid. 2 et 3 p. 397 ss), de sorte qu'il ne s'agit pas d'un marché entièrement libre. En l'espèce, le règlement n'a pas pour but d'instaurer un monopole sur l'exploitation des taxis en région lausannoise mais un monopole restreint portant sur la gestion d'un central d'appel unique pour taxis A. La gestion du central d'appel des taxis B demeure par conséquent entièrement libre. Par ailleurs, la concession d'exploitation du central d'appel A sera soumise à un appel d'offres public. La concession étant accordée pour une durée limitée de cinq ans, renouvelable de trois ans en trois ans, sauf dénonciation (art. 5 du règlement litigieux), la concurrence de tiers également intéressés, même postérieure à la première procédure d'appel d'offre, n'est par conséquent pas exclue (art. 3 al. 5 du règlement), d'autant que l'exploitant est soumis à la surveillance et au contrôle du Comité
de direction de l'Association de communes - qui peut lui retirer à bref délai l'exploitation en cas de mauvaise gestion préjudiciable à l'intérêt public (art. 5 al. 1 et 2 du règlement) - concrétisés par les obligations énoncées à l'art. 4 du règlement, en particulier les exigences de rapidité (al. 3), d'efficience, d'amélioration des performances (al. 3 et 5) et de collaboration à de nouveaux systèmes de mobilité (al. 7).

La recourante ne propose pas d'autres solutions qui ménageraient mieux ses intérêts tout en respectant néanmoins les exigences d'un quasi service public (cf. consid. 5 ci-dessus). Dans ces conditions, comme l'a jugé à bon droit la Cour constitutionnelle, en instaurant un monopole restreint à l'exploitation du central d'appel des taxis A, dont l'attribution devra faire l'objet d'un appel d'offres en bonne et due forme et qui restera soumis à la concurrence du marché, même après une première adjudication, le règlement respecte le principe de proportionnalité. Les griefs de la recourante (mémoire de recours, chiffre 9, p. 10) relatifs à la future procédure d'appel d'offres, qui ne fait pas l'objet du présent litige, ne sont pas pertinents ici.

Pour le surplus, c'est en vain que la recourante dénonce l'existence d'une entente entre cinq entreprises qui verrouilleraient le marché des taxis A. Non seulement elle n'établit pas ses allégations, mais encore l'existence

d'un central d'appel unique n'a pas de relation avec le nombre d'entreprises de taxis A et la concurrence entre elles. Une éventuelle entente entre un nombre plus ou moins grand d'entreprises de taxis A peut également se produire sur un marché libre et n'a pas d'influence, à tout le moins la recourante ne l'établit-elle pas, sur le nombre de taxis B, puisque les autorisation de taxis B sont accordées sans limitation quant au nombre (cf art. 15 et 16 RIT).

La recourante 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.

Dans ces conditions, le grief de la recourante doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

7.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours en matière de droit public dans la mesure où il est recevable et à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire.

Succombant, la recourante doit supporter les frais de justice (art. 66 al. 1, 1ère phrase, et art. 65 LTF) et n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF).

La société Taxis Services Sàrl, qui est un tiers intéressé au sens de l'art. 102 al. 1 LTF, et non pas une partie au sens de l'art. 68 al. 1 LTF (HANS-JÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, op. cit., n°6 et 14 ad art. 66 ainsi que 5 et 9 ad art. 68 LTF, p. 228 et les références citées), n'a pas droit à des dépens.

Etant une organisation chargée de tâches de droit public, l'Association des communes de la région lausannoise n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

3.
Un émolument judiciaire de 5'000 fr. est mis à la charge de la recourante.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties et à la Cour constitutionnelle ainsi qu'au Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud.

Lausanne, le 9 octobre 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: