Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2C 360/2007 /svc

Arrêt du 13 novembre 2007
IIe Cour de droit public

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

Parties
Alvaro Francisco,
recourant,

contre

Municipalité de Nyon,
intimée, représentée par Mes Michel Rossinelli et
Gloria Capt, avocats,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
Autorisation d'exploiter un service de taxis,

recours en matière de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 6 juin 2007.

Faits :
A.
Alvaro Francisco exploite un service de taxis sur le territoire de la commune de Nyon, au bénéfice, depuis 1994, d'une autorisation B et, depuis 1997, d'une autorisation A avec droit de stationnement sur le domaine public.
Au début 2004, la municipalité de la commune de Nyon (ci-après: la municipalité) a constaté la faillite de la société AAA Union des taxis Sàrl à St-Cergue, constituée le 8 novembre 2001, après la faillite personnelle d'Alvaro Francisco. Elle a également constaté que, le 29 janvier 2004, un taxi (VD 472'992) avait été mis en circulation, dont le détenteur était un certain Afrim Rexhaj, qui ne détenait aucune autorisation de taxi et avait pour adresse une place de parc extérieure à la route de St-Cergue 2 à Nyon, louée par Alvaro Francisco. Elle a aussi constaté que le jeu de plaques VD 911 faisant l'objet de l'autorisation A délivrée à Alvaro Francisco était déposé depuis le 4 février 2004 et que le jeu de plaques VD 199 faisant l'objet de l'autorisation B délivré à Alvaro Francisco était détenu par les autorités françaises en raison d'un accident. L'intéressé a été convoqué par la municipalité pour le 19 février 2004, mais ne s'est pas présenté. Les 19 et 21 février 2004, la municipalité a décidé d'interdire l'usage du véhicule immatriculé VD 472'992 à des fins professionnelles, ce dont Alvaro Francisco s'est plaint par voie de presse le 20 et 21 février 2004.
Par courrier du 26 février 2004, la municipalité de Nyon a convoqué Alvaro Francisco. D'après le procès-verbal de la séance du 3 mars 2004, il s'agissait de l'entendre sur le fait que les courriers qui lui étaient adressés sous pli recommandé étaient systématiquement retournés avec la mention "non réclamé" ainsi que sur les difficultés que cela générait dans la gestion de son dossier. Diverses questions lui ont été posées en relation avec ses domiciles, son taux d'activité, le nom de ses chauffeurs et leurs taux d'activité, les véhicules utilisés et les faillites le touchant de près ou de loin. A la fin de l'audition, l'intéressé s'est engagé à fournir ultérieurement certaines informations relatives aux chauffeurs, en particulier leurs taux d'activité. Le 18 mars 2004, Alvaro Francisco a

écrit à la municipalité qu'il considérait que les informations requises constituaient un abus d'autorité et violaient le droit à l'égalité, la municipalité faisant preuve d'une grande tolérance à l'égard de ses concurrents.
Par courrier du 14 avril 2004, la municipalité a invité l'intéressé à fournir les renseignements promis. Le 28 avril 2004, ce dernier lui a écrit qu'il la considérait comme incompétente pour réclamer de tels renseignements et réclamait une décision susceptible de recours à cet égard. Par courrier du 9 août 2004, la municipalité a réitéré son invitation. Ce courrier lui a été retourné avec la mention "non réclamé". Par courrier du 22 décembre 2004, la municipalité a invité une dernière fois l'intéressé à fournir les renseignements et lui a signalé que son autorisation A ne serait renouvelée que de façon provisoire à partir du 1er janvier 2005. Elle a également signalé la situation à l'inspection cantonale du travail, au registre du commerce, à l'Administration fédérale des contributions, à la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS et à la SUVA.
Le 23 décembre 2005, la municipalité a informé Alvaro Francisco que son autorisation A était renouvelée de façon provisoire à partir du 1er janvier 2006, en raison des investigations complémentaires qui étaient toujours en cours. Ce courrier lui a été retourné par la Poste avec la mention "destinataire introuvable à l'adresse indiquée". L'intéressé a été convoqué au poste de police pour notification du courrier.
B.
Par décision du 13 mars 2006, la municipalité a décidé de retirer avec effet immédiat et pour une durée indéterminée les autorisations de type A et B d'Alvaro Francisco, précisant qu'une nouvelle demande ne pouvait être déposée avant l'expiration d'un délai de deux ans. Elle a motivé sa décision par "le non respect répété du règlement concernant le service des taxis, en particulier les art. 43, 46, 49, 51, 52 et 54, les refus réitérés de renseigner l'autorité compétente (cf. divers courriers, téléphones et convocations), les infractions aux dispositions de l'ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels (art. 17 al. 2, 22 al. 2 et 3, 23 al. 1, 2 et 5 OTR2, art. 93 al. 2 LCR et art. 26 et 74 al. 5 OAC), le non respect des obligations d'indépendant et d'employeur en matière de TVA, AVS, LAA (impossibilité de fournir une comptabilité, pas d'inscription au registre du commerce) ainsi que la gestion financière déficitaire (faillite précédente qui s'est soldée par un découvert de 80'000 fr., actes de défaut de biens, poursuites en cours, impôts communal, cantonal et fédéral impayés depuis 2003)". Il ne disposait en outre d'aucun véhicule pour exercer sa profession et avait déposé les plaques de transport
professionnel de personnes (VD 362'220) le 7 mars 2006.
Par mémoire du 3 avril 2006, Alvaro Francisco a interjeté recours auprès du Tribunal administratif contre la décision rendue le 13 mars 2006 par la municipalité. Il a contesté l'existence d'une décision formelle et invoqué la violation des art. 6 et 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, de l'art. 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, des "quatre libertés" tirées des accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse, de l'art. 27 Cst., de son droit d'être entendu ainsi que de l'égalité de traitement avec les autres chauffeurs de taxi concurrents.
Le Tribunal administratif a tenu une audience le 9 mai 2007 et entendu les parties.
C.
Par arrêt du 6 juin 2007, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours, annulé la décision rendue le 13 mars 2006 par la municipalité et renvoyé la cause pour nouvelle décision au sens des considérants en ce qui concerne l'autorisation de type B. Le droit d'être entendu d'Alvaro Francisco n'avait pas été violé puisqu'il avait été entendu le 3 mars 2004, que les autorités lui avaient adressé de nombreux courriers l'invitant à s'exprimer et d'autres lui signalant que ses autorisations n'étaient renouvelées que de façon transitoire en raison des investigations en cours. Les articles 43, 51 et 54 du règlement sur le service des taxis de la commune de Nyon respectaient les exigences de l'art. 127 Cst. En l'absence de preuves, les infractions aux dispositions de l'ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels et les irrégularités en matière d'assurance-vieillesse et survivants, d'assurance accident et de taxe sur la valeur ajoutée n'étaient pas établies et ne pouvaient justifier le retrait des autorisation en cause. La violation de l'art. 52 du règlement communal relatif à la gestion du personnel et des clients n'était pas non plus établie. En revanche, en refusant constamment de remettre
les informations sollicitées par l'autorité et en se soustrayant au contrôle de celle-ci, Alvaro Francisco avait violé les art. 51 et 54 du règlement communal sur le service des taxis. En raison de son comportement irrespectueux des lois et des autorités et de sa situation financière précaire, il ne remplissait plus la condition de bonne réputation pour conserver une autorisation de taxi A. En revanche, le retrait de l'autorisation B était disproportionné, les insoumissions de l'intéressé étant graves en raison de leur caractère répétitif mais ne constituaient

pas par elles-mêmes des délits majeurs. Il disposait du véhicule appartenant à sa soeur, mais immatriculé à son nom (VD 911 plaque de transport professionnel), ce qui était toléré par la municipalité. Un tel retrait pouvait par conséquent se justifier, mais ne devait pas être prononcé pour une durée indéterminée. L'autorisation B devait par conséquent être délivrée à l'intéressée à partir du jour de l'entrée en force de l'arrêt et être valable jusqu'au 31 décembre 2007. Pour le surplus, il n'était pas établi que la police communale harcelait l'intéressé et non ses concurrents. Il n'y avait en outre pas de pratique illégale dans laquelle la municipalité entendait persévérer.
D.
Par mémoire du 16 juillet 2007 intitulé "Demande d'octroi de l'effet suspensif", Alvaro Francisco a demandé au Tribunal fédéral, sous suite de frais, d' "octroyer l'effet suspensif au recours [de M. Alvaro Francisco]lui permettant de pratiquer comme chauffeur de taxi sur le territoire de la commune de Nyon, notamment avec son autorisation de type A".
Agissant par la voie du recours en matière de droit public le 14 août 2007, Alvaro Francisco demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais, d'annuler l'arrêt rendu le 6 juin 2007 par le Tribunal administratif et de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision. Invoquant l'art. 27 Cst., il se plaint de la violation du principe de la légalité, de son droit d'être entendu, du droit à l'égalité dans l'illégalité ainsi que de déni de justice; implicitement, il dénonce l'arbitraire dans l'application de la notion de bonne réputation et dans le déroulement de l'audience.
Le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. La municipalité de Nyon conclut au rejet du recours.
E.
Par ordonnance du 5 septembre 2007, le Président de la IIe Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 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).
1.2 Déposé en temps utile et dans les formes prévues par la loi (art. 100 al. 1 et 106 al. 2 LTF) contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut pas être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. d LTF; art. 33 let. i LTAF), le présent recours est en principe recevable pour violation du droit fédéral qui comprend les droits constitutionnels (cf. art. 95 let. a et c LTF).
1.3 En vertu des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF, le Tribunal fédéral n'examine en principe que les griefs invoqués et motivés par le recourant (art. 106 al. 2 LTF). L'acte de recours doit, par conséquent, à peine d'irrecevabilité (art. 108 al. 1 let. b LTF), contenir un exposé succinct des droits fondamentaux ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation.
2.
Le recourant se plaint à plusieurs égard de la violation de son droit d'être entendu.
2.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit, pour l'intéressé, de prendre connaissance du dossier (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10), de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494 et la jurisprudence citée). Il porte avant tout sur les questions de fait (ATF 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). Le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision; elle peut toutefois se limiter aux points essentiels pour la décision à rendre (133 III 439 consid. 3.3 p. 445; 130 II 530 consid. 4.3 p. 540). En procédure administrative, le droit d'être entendu confère aux parties le droit d'obtenir que les déclarations de parties, de témoins ou d'experts qui sont importantes pour l'issue du litige soient consignées dans un procès-verbal, tout au moins dans leur teneur essentielle (ATF 126 I 15 consid. 2a/aa p. 16). L'art. 49a de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative vaudoise (LJPA; RSVD 173.36), qui prévoit que lors de l'instruction ou des débats, le juge instructeur peut ordonner, d'office ou sur requête, une transcription ou un enregistrement des opérations par tout moyen, notamment sur un support de son ou d'images, n'accorde pas plus de garantie que l'art. 29 al. 2 Cst. sur ce point.

2.2 Le recourant se plaint en premier lieu du fait qu'il n'aurait pas eu l'occasion de s'exprimer avant que ne soit prise la décision rendue le 13 mars 2006 par la municipalité. Selon lui, en outre, le Tribunal administratif aurait dû dénoncer le caractère abstrait de cette décision et mentionner le fait que la municipalité avait allégué qu'un prochain règlement sur le service des taxis allait entrer en vigueur. Cette insuffisance de motivation constituait un déni de justice formel.
Ces griefs doivent être rejetés. Le Tribunal administratif a en effet jugé à juste titre que le droit d'être entendu du recourant n'avait pas été violé du moment qu'il avait été entendu personnellement le 3 mars 2004 et que les nombreux courriers qui lui avaient été adressés pouvaient être considérés comme autant d'invitations à s'exprimer. Il avait en outre reçu les courriers datés des 22 décembre 2004 et 23 décembre 2005 qui l'avertissaient que son autorisation ne serait renouvelée que de façon provisoire, en raison des investigations complémentaires en cours. Il ne pouvait ignorer de quoi il s'agissait, puisque le procès-verbal de la séance du 3 mars 2004 faisait état de sa promesse de fournir des renseignements complémentaires sur les chauffeurs de taxi qu'il employait.
A cela s'ajoute que le recourant a été entendu personnellement par le Tribunal administratif en audience du 9 mai 2007 et qu'à cette occasion, il a une nouvelle fois pris connaissance de l'ensemble des faits qui lui étaient reprochés et sur lesquels il a pu librement s'exprimer. Il a notamment pu faire valoir ses arguments juridiques, dénoncer le caractère abstrait de la décision du 13 mars 2006 ainsi que l'absence de preuves à l'appui des manquements qui lui étaient reprochés, ce que le Tribunal administratif a entendu puisqu'il a jugé que seuls étaient avérés les refus répétés du recourant de remettre à l'autorité les documents relatifs à l'exploitation d'un service de taxi et de se prêter au contrôle de l'autorité.
Les dossiers pénaux remis au Tribunal administratif par les juges d'instruction ont été écartés du dossier après que le recourant a demandé le renvoi de l'audience pour en prendre connaissance. D'après le procès-verbal de l'audience du 9 mai 2007, ils n'apportaient pas d'éléments de faits déterminants pour l'issue du litige. Le recourant ne démontrant pas que le Tribunal administratif aurait fondé son arrêt sur ces dossiers, son droit d'être entendu n'a pas été violé sur ce point.
2.3 Le recourant reproche encore au Tribunal administratif de n'avoir soufflé mot du nouveau règlement sur le service des taxis et sur l'allégation selon laquelle il allait entrer en vigueur au début de l'année 2007. Pour autant qu'on le comprenne, le recourant se plaint de lacunes juridiques qui ne sont en principe pas soumises au droit d'être entendu. Dans la mesure en revanche où il entend se plaindre de la violation du droit communal, son grief sera examiné sur le fond.
2.4 Le recourant soutient aussi que certaines de ses déclarations en audience n'ont pas été retranscrites au procès-verbal. En particulier, il n'aurait pas été fait mention de ce que le service communal de police avait recours à ses services pour le transport de personnes ni du dépôt d'une lettre qu'il aurait adressée au Service de la population du canton de Vaud à propos du renouvellement de son permis de séjour.
Le Tribunal administratif ayant pris connaissance de l'absence de plainte de clients ou de collègues chauffeurs de taxi à l'égard du recourant et intégré cet élément dans les considérants de son arrêt (cf. consid. 7b, p. 13 de l'arrêt attaqué), le droit d'être entendu n'a pas été violé. Il n'était en particulier pas nécessaire de produire le témoignage de clients pour prouver ce fait, admis par le Tribunal administratif. Pour le surplus, il ressort du procès-verbal de l'audience du 9 mai 2007 que la situation du recourant en matière de police des étrangers a fait l'objet durant l'audience d'un téléphone avec le Service de la population du canton de Vaud et que le contenu du téléphone a été communiqué aux parties durant l'audience. Le recourant avait alors déclaré n'avoir pas d'explications à donner à ce sujet. Dans ces conditions, son grief est tardif et doit être rejeté.
2.5 Il résulte de ce qui précède que le recourant a été entendu oralement à tous les stades de la procédure sur toutes les pièces qui avaient une influence sur l'issue du jugement et qu'il a compris les motifs de la décision du 23 mars 2006 d'une façon suffisamment précise pour les attaquer. Les exigences de l'art. 29 al. 2 Cst. n'ont par conséquent pas été violées.
3.
3.1 Invoquant l'art. 126 Cst./VD selon lequel les juges exercent les fonctions judiciaires d'une manière indépendante et impartiale, le recourant se plaint de la violation du droit à un procès équitable. Selon lui, le Tribunal administratif n'aurait pas exercé sa fonction de manière indépendante et impartiale. Il n'aurait pas fait de distinction entre parties et témoins et n'aurait pas non plus respecté l'égalité des armes en refusant de renvoyer l'audience.
3.2 En l'espèce, comme l'a jugé à bon droit le Tribunal administratif par décision incidente rendue durant l'audience du 9 mai 2007, le recourant savait que la municipalité était assistée par un mandataire professionnel

dès le début de la procédure de recours devant le Tribunal administratif. Cela ressortait aussi de la convocation à l'audience du 9 mai 2007 adressée aux parties le 7 mars 2007. Le recourant ne peut s'en prendre qu'à lui-même s'il a renoncé à se faire assister lors de l'audience du 9 mai 2007. Il ne saurait se plaindre de la violation de l'égalité des armes. Le grief doit être rejeté.
Pour le surplus, le procès-verbal de l'audience du 9 mai 2007 distingue clairement qui était présent à titre de partie et qui l'était à titre de témoin. Le recourant n'indique pas en quoi les éléments recueillis durant l'audience auraient été mal retenus par le Tribunal administratif.
4.
Invoquant les art. 27 et 36 Cst., le recourant fait valoir que le retrait de son autorisation A viole sa liberté économique car il ne repose pas sur une base légale suffisante.
4.1 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.).
4.2 Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon l'art. 139 de la Constitution du canton de Vaud, les communes vaudoises disposent d'autonomie en particulier dans la gestion du domaine public (let. a) et en matière d'ordre public (let. e). L'art. 8 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR; RSVD 741.01) prévoit en outre que les communes sont compétentes pour réglementer le service des taxis.
Faisant usage de la compétence législative que lui confèrent la Constitution vaudoise et le droit cantonal, le Conseil communal de la commune de Nyon a adopté le 11 mai 1959 un règlement sur le service des taxis ainsi que ses modifications subséquentes des 14 décembre 1964, 26 mai 1975 et 8 mars 1982. Adopté par le pouvoir législatif de la commune de Nyon (art. 146 Cst./VD), le règlement sur le service des taxis constitue par conséquent une base légale qui répond aux exigences de l'art. 36 Cst. Il prévoit en particulier que l'autorisation n'est pas renouvelée ou qu'elle est retirée si l'exploitant enfreint de façon grave ou répétée les dispositions du règlement communal sur le service des taxis ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions pour l'octroi de l'autorisation (art. 49 al. 1 et 2 du règlement communal).
4.3 Le recourant se réfère en vain à la situation légale qui prévaut dans le canton de Genève, du moment que, contrairement au législateur vaudois, celui-ci a décidé de réglementer lui-même le service des taxis pour l'ensemble du territoire cantonal. En choisissant de donner aux communes la compétence de régler le service des taxis, le législateur vaudois a conféré à ces dernières une compétence législative garantie par l'art. 50 Cst. qu'elles peuvent exercer librement dans les limites du droit fédéral et cantonal. Elles sont donc en droit d'adopter des régimes juridiques différents et les citoyens ne sauraient se plaindre d'inégalités à cet égard.
Enfin, contrairement à ce qu'affirme le recourant, pour qui le règlement communal déroge indûment au droit fédéral en matière de circulation routière, l'art. 25 al. 1 de l'ordonnance du 6 mai 1981 du Conseil fédéral sur la durée de travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes (OTR 2; RS 822.222) donne la possibilité aux cantons - ou à leur place aux communes, lorsque, comme dans le canton de Vaud, le droit cantonal le permet - d'édicter pour les chauffeurs de taxis qui exercent leur activité dans des agglomérations urbaines des prescriptions dérogeant à une dizaine d'articles de l'OTR 2; en particulier celles-là peuvent prescrire que les conducteurs de taxi devront remplir, au lieu du livret de travail, des cartes de contrôle qui contiennent les principales indications prévues pour le livret (art. 25 al. 4 OTR 2). Le Conseil fédéral a ainsi délégué aux cantons une partie de sa compétence réglementaire en matière de taxis et ceux-là ont la faculté de prendre en la matière des mesures qui poursuivent le même but que le droit fédéral et en renforcent l'application (pour un exemple cf. arrêt 2P.83/2005 du 26 janvier 2006, consid. 6.1 in JdT
2006 I 492). Au surplus, l'art. 56 du règlement communal qui règle la durée du travail et du repos des chauffeurs de taxi n'est pas en cause en l'espèce.
Mal fondé, le grief de la violation de la base légale doit être rejeté.
5.

Le recourant soutient que le Tribunal administratif a interprété et appliqué de manière arbitraire le droit communal. Il est d'avis que, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal administratif, il bénéficie d'une bonne réputation, de sorte que le retrait de son autorisation de type A est arbitraire.
5.1 D'après l'art. 1er du règlement sur le service des taxis de la commune de Nyon, nul ne peut exploiter publiquement un service de taxis sur le territoire de la commune de Nyon sans y être autorisé par la municipalité. D'après l'art. 43 du règlement communal, pour obtenir l'autorisation d'exploiter un service de taxis, il faut avoir une bonne réputation (let. a), établir que les conducteurs et les véhicules répondent aux exigences du règlement, être propriétaire des voitures utilisées, disposer de locaux suffisants pour garer les véhicules et les entretenir et offrir des conditions de travail garantissant la sécurité du service, notamment en ce qui concerne le repos et les vacances. L'art. 49 al. 1 et 2 du règlement communal prévoit que l'autorisation n'est pas renouvelée ou elle est retirée si l'exploitant enfreint de façon grave ou répétée les dispositions du règlement communal sur le service des taxis ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions pour l'octroi de l'autorisation. Parmi celles-ci, figurent l'obligation de remettre au service de police un état détaillé des conducteurs à son service et des véhicules utilisés, d'annoncer toute les modifications (art. 51 al. 1 et 2 du règlement communal) ainsi que celle de se prêter
aux contrôles exercés par le service de police (art. 54 du règlement communal).
5.2 Appelé à revoir l'interprétation d'une norme sous l'angle restreint de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 132 I 175 consid. 1.2 p. 177 et les références citées).
5.3 Dans son arrêt, le Tribunal administratif a interprété la condition de "bonne réputation" en tenant compte de la qualité de quasi service public du service de taxi, qui exige de la rapidité, de la sûreté, de la courtoisie, du sang-froid, de l'honnêteté et le respect de l'ensemble des législations. Une bonne réputation ne résultait pas simplement de l'absence d'inscription au casier judiciaire, mais bien d'un examen de l'ensemble du comportement. En particulier, n'avait pas bonne réputation l'exploitant qui n'observait pas de manière répétée la réglementation en matière de taxis et qui avait des dettes et des actes de défaut de biens.
D'après le recourant, il conviendrait de s'en tenir à la définition d'honorabilité donnée par le Conseil économique et social des Nations Unies dans le document "Harmonisation des opérations de transport international par route", selon laquelle la condition d'honorabilité serait remplie tant que le conducteur n'a pas fait l'objet de condamnation pénale grave, n'a pas été déclaré inapte à l'exercice de la profession de transporteur, n'a pas été condamné pour des infractions graves au droit du travail, à la législation du transport ou à la législation relative au temps de conduite et temps de repos ou à la législation routière en particulier la sécurité des véhicules.
En proposant une solution qui lui paraît plus judicieuse, ce dernier ne démontre pas encore que l'interprétation de la notion de bonne réputation par le Tribunal administratif est insoutenable et adoptée sans motifs objectifs. En particulier, il n'explique pas en quoi cette interprétation s'écarte du but du législateur communal d'assurer un service de taxis irréprochable. Dans ces conditions, le grief d'interprétation arbitraire du droit communal doit être rejeté.
5.4 Sur le fond, le recourant ne nie pas qu'il a fait faillite ni qu'il a encore des dettes et des actes de défaut de biens. En revanche, il prétend que les violations répétées des dispositions réglementaires et les manquements aux injonctions des autorités ne seraient pas prouvés, puisqu'aucune amende ni condamnation pénale n'ont été prononcées à son encontre.
Ces dénégations confinent à la témérité. Il ressort en effet du dossier que, malgré des rappels réguliers, notamment les 14 avril 2004, 9 août 2004, 22 décembre 2004 et 23 décembre 2005, le recourant n'a jamais remis aux autorités communales les renseignements qu'il avait promis de produire le 3 mars 2004 à propos des chauffeurs de taxi qu'il emploie. Le dossier montre également qu'il a refusé systématiquement les courriers que les autorités lui notifient par recommandé ou omet de signaler ses changements d'adresse en temps utile. Cette attitude viole les art. 51 et 54 du règlement communal et démontre que le recourant se soucie peu de respecter l'ordre public établi, ce qui, ajouté à ses dettes, permettait au Tribunal administratif d'affirmer sans arbitraire qu'il ne remplissait plus la condition de bonne réputation exigée par l'art. 43 let. a du règlement communal sur le service des taxis. C'est en vain que, pour démontrer sa bonne réputation et l'absence de manquements aux

dispositions réglementaires, le recourant allègue n'avoir subi aucune amende ni condamnation. Ce faisant, il feint de ne pas comprendre que la sanction de son comportement est précisément le retrait de son autorisation d'exploitant de taxi de type A.
Pour le surplus, le recourant peut s'estimer heureux de conserver le bénéfice de son autorisation B jusqu'au 31 décembre 2007. En effet, l'art. 2 du règlement communal exige que "celui qui se propose de conduire professionnellement un taxi doit obtenir au préalable l'agrément de la municipalité et la délivrance d'un carnet de conducteur". Or, la délivrance d'un carnet de conducteur, sans lequel ni autorisation A et ni autorisation B ne saurait être délivrée, est subordonnée à la condition de bonne réputation (art. 11 du règlement communal), précisément niée dans le chef du recourant. En autorisant le recourant à poursuivre son activité de taxi avec une autorisation B, ménageant ainsi la source de ses revenus et en ne restreignant par conséquent que de manière limitée sa liberté économique, le Tribunal administratif a fait preuve de mansuétude.
6.
Le recourant se plaint encore de la violation du droit à l'égalité dans l'illégalité.
6.1 Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125 et la jurisprudence citée). Selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative (cf. art. 5 al. 1 Cst.) prévaut sur celui de l'égalité de traitement (ATF 126 V 390 consid. 6A p. 392). En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité de traitement, lorsque la loi est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas appliquée du tout dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question; le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 90 I 159 consid. 3 p. 167 ss; 127 II 113 consid. 9 p. 121 et les références citées).
6.2 En l'espèce, le Tribunal administratif a jugé que la municipalité avait appliqué le règlement communal sur le service des taxis sans arbitraire et que le témoignage de Claude Garin, responsable du service des taxis de la commune de Nyon, selon lequel il traitait de la même manière tous les exploitants de taxis, était convaincant. Le recourant reproche au Tribunal administratif de n'avoir pas admis qu'il était harcelé par les autorités communales. Ces dernières n'auraient pas le même acharnement à son égard qu'à celui d'autres chauffeurs de taxi, qui auraient bénéficié de passe-droit.
Le reproche doit être écarté. Le recourant tente en effet de comparer à sa situation des situations différentes de la sienne. Le retrait de son autorisation d'exploitant de taxi de type A est fondé sur le défaut de bonne réputation résultant notamment de sa situation financière et de manquements répétés aux obligations imposées par les art. 51 et 54 du règlement, notamment l'obligation de remettre au service de police un état détaillé des conducteurs à son service et des véhicules utilisés et l'obligation de se prêter aux contrôles exercés par le service de police. Le retrait en cause repose par conséquent sur des faits différents de ceux que le recourant dénonce dans son recours (accident de circulation, permis de séjour pour employé ou conducteur de bus) et à propos desquels il ne démontre pas que la municipalité n'aurait pas observé le règlement communal, le cas échéant, qu'elle persévérerait dans l'inobservation de ce règlement. Mal fondé, le grief est rejeté.
7.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.
Succombant, le recourant doit supporter un émolument judiciaire (art. 65 et 66 LTF). II n'a pas droit à des dépens (art. 68 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant, aux mandataires de la municipalité de Nyon et au Tri-

bunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 13 novembre 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: