Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.39/2002 /svc

Arrêt du 28 octobre 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler, Müller, Yersin et Merkli,
greffier Dubey.

1. Municipalité de Bussigny-près-Lausanne,
1030 Bussigny-près-Lausanne,

2. Municipalité de Chavannes-près-Renens,
1022 Chavannes-près-Renens,
3. Municipalité de Crissier, 1023 Crissier,
4. Municipalité d'Ecublens, 1024 Ecublens VD,
5. Municipalité d'Epalinges, 1066 Epalinges,
6. Municipalité de Lausanne, 1002 Lausanne,
7. Municipalité du Mont-sur-Lausanne,
1052 Le Mont-sur-Lausanne,
8. Municipalité de Paudex, 1094 Paudex,
9. Municipalité de Prilly, 1008 Prilly,
10. Municipalité de Pully, 1009 Pully,
11. Municipalité de Renens, 1020 Renens VD,
recourantes,
toutes représentées par Me Christian de Torrenté, p.a. Service intercommunal des taxis, Service juridique, case postale 3280, 1002 Lausanne,

contre

1. N._____,
2. V._____,
3. K._____,
4. B._____,
5. T._____,
6. C._____,
7. A._____,
8. V._____,
9. Z._____,
10. D._____,
11. J._____,
intimés,
tous représentés par Me Yves Hofstetter, avocat, rue du
Petit-Chêne 18, case postale 3420, 1002 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

règlement intercommunal sur le service des taxis de l'arrondissement de Lausanne

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 3 janvier 2002

Faits:
A.
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, dont les dernières modifications ont été approuvées par le Conseil d'Etat le 24 juillet 1992. Selon l'art. 5 RIT, les municipalités arrêtent d'un commun accord les mesures d'application du règlement intercommunal. Elles ont ainsi arrêté les "Prescriptions d'application du Règlement intercommunal sur le service des taxis" (ci-après: PaRIT ou prescriptions d'application).

L'exploitation d'un service de taxis sans autorisation étant interdite sur le territoire de l'arrondissement, le règlement intercommunal prévoit plusieurs types d'autorisations: l'autorisation A donne le droit et implique l'obligation de stationner sur les emplacements du domaine public (stations officielles de taxis) désignés par la Conférence des directeurs de police qui en réglemente l'occupation (art. 12 lettre a, 59 al. 2, 65 et 66 RIT). Elle n'est accordée que sous certaines conditions et dans la mesure où les exigences de la circulation, de la place disponible et des besoins du public le permettent (art. 15 al. 1 RIT). Les exploitants au bénéfice d'une autorisation A peuvent être autorisés ou contraints d'utiliser des installations radio assurant la liaison avec le central d'appel des taxis de place (art. 67 et 68 RIT). Ils appliquent un tarif uniforme (art. 73 RIT). L'autorisation B, en revanche, ne permet pas aux exploitants de stationner sur le domaine public; ils doivent ainsi regagner un emplacement sis sur propriété privée sitôt leur course achevée (art. 12 lettre b RIT). Elle est accordée sans limitation quant au nombre (art. 16 RIT) et requiert en principe de ses exploitants qu'ils disposent d'un téléphone placé à
proximité du lieu de stationnement des véhicules (art. 13 lettre d RIT). Ils fixent librement les tarifs qu'ils entendent appliquer (art. 73 RIT).

En septembre 1999, 264 autorisations A étaient en vigueur, réparties entre six entreprises en détenant ensemble 116 et 148 exploitants individuels contre 85 autorisations B. Il y avait également 230 candidats à l'obtention d'une autorisation A. Les 116 autorisations détenues par les entreprises sont pratiquement immobilisées dans la mesure où l'entreprise titulaire peut changer d'employés sans que cela soit assimilé à un transfert d'autorisation, de sorte que seule une dizaine d'autorisations se libèrent par année et sont attribuées en fonction de l'ancienneté de l'inscription dans la liste d'attente et de la durée en mois de l'activité exercée comme taxi B.

En juin 1999, une vingtaine de chauffeurs de taxi, se présentant comme titulaires d'une autorisation B, ont sollicité le droit de stationner sur les emplacements du domaine public réservés aux détenteurs d'autorisation A. Ce droit leur a été refusé par décision de la Commission administrative (art. 10 RIT) du 24 juin 1999. Dix-huit de ces requérants ont recouru contre cette décision auprès de la Conférence des directeurs de police (art. 9 RIT), qui a rejeté le recours par décision de sa délégation du 9 novembre 2000, après qu'un recours pour déni de justice a été déposé le 4 septembre 2000 auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif).
B.
Le 27 novembre 2000, onze de ces requérants, soit N._____, V._____, K._____, B._____, T._____, C._____, A._____, V._____, Z._____, D._____, J._____ ont demandé au Tribunal administratif l'annulation de la décision du 9 novembre 2000 et l'octroi à titre individuel et immédiat du droit de stationner sur les emplacements réservés aux taxis.

Par courrier du 16 janvier 2001 versé au dossier du Tribunal administratif, le secrétariat de la Commission de la concurrence a donné son avis sur l'organisation du service des taxis de l'agglomération lausannoise conformément à l'art. 47 al. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concur-

rence (Lcart; RS 251). La possibilité de stationner sur le domaine public constituait un avantage concurrentiel important. Par conséquent, le système des autorisations devait être assoupli et la durée de validité d'une autorisation A devait être revue périodiquement pour permettre à de nouveaux exploitants de pénétrer sur le marché.

Par arrêt du 3 janvier 2002, le Tribunal administratif a joint les recours des 4 septembre et 27 novembre 2000. Il a déclaré sans objet le recours pour déni de justice, partiellement admis le recours contre la décision du 9 novembre 2000 et renvoyé le dossier à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants.

Le Tribunal administratif a considéré que la Conférence des directeurs de police n'avait pas démontré 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. Elle s'était retranchée derrière la jurisprudence du Tribunal fédéral pensant à tort pouvoir imposer un numerus clausus sans en démontrer la nécessité, alors même que le régime légal en vigueur à Zurich, Berne et Bienne démontrait qu'il n'y avait pas automatiquement atteinte à l'intérêt public en l'absence de numerus clausus. Procédant ensuite à l'examen des dispositions du règlement intercommunal relatives au système d'attribution des autorisations A et constatant que la possibilité de stationner sur le domaine public constituait un avantage concurrentiel important selon les termes de la Commission fédérale de la concurrence, l'autorité intimée a considéré que le régime des transferts d'autorisation A prévu par l'art. 19 RIT ne respectait pas le principe de l'égalité de traitement, car il impliquait un régime différent entre les taxis indépendants qui n'obtiennent d'autorisation qu'au terme d'une longue attente et les entreprises dont les autorisations sont librement
transmissibles entre leurs employés sans qu'un délai d'attente ne soit imposé à leurs ayants droit économiques. La Conférence des directeurs de police n'avait pas examiné non plus la question - à supposer qu'un numerus clausus se justifie - du nombre d'autorisations A à accorder. Cela devait en principe conduire à l'annulation de la décision pour insuffisance de l'état de fait et au renvoi pour instruction complémentaire et mise en place d'un nouveau régime. Toutefois, en raison de la durée de la procédure engagée en 1998 (recte: 1999), il convenait "de réformer la décision attaquée en ce sens que la Commission administrative compétente en vertu de l'art. 10 RIT devait accorder aux recourants une autorisation A sans délai, sous la seule réserve de vérifier qu'ils remplissent les conditions d'octroi d'une autorisation B, étant précisé qu'ils ne seront pas tenus de s'affilier au central téléphonique dont la Municipalité de Lausanne venait de se dessaisir [...]".

C.

Agissant par la voie du recours de droit public, les Municipalités de Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Epalinges, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Paudex, Prilly, Pully et Renens (à l'exception de Belmont-sur-Lausanne) demandent au Tribunal fédéral, avec suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 3 janvier 2002 par le Tribunal administratif, la décision du 9 novembre 2000 rendue par la délégation du Service intercommunal étant confirmée, subsidiairement de renvoyer la cause au Tribunal administratif pour nouvelle décision. Elles se plaignent d'une violation de leur autonomie ainsi que de leur droit d'être entendues.

Le Tribunal administratif conclut au rejet du recours. Les intimés concluent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable, sous suite de frais et dépens.

D.

La demande d'effet suspensif des Municipalités de Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Epalinges, Lausanne, Mont-sur-Lausanne, Paudex, Prilly, Pully et Renens a été admise par ordonnance du Président de la IIe Cour de droit public du 8 mars 2002.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16, 46 consid. 2a p. 47).

1.1 Une commune peut se plaindre par la voie du recours de droit public d'une violation de son autonomie (art. 189 al. 1 lettre b Cst.), dans la mesure où elle est touchée par l'arrêt attaqué en tant que détentrice de la puissance publique, ce qui est le cas en l'espèce. Déterminer si, dans un domaine juridique particulier, la commune jouit effectivement d'une autonomie n'est pas une question de recevabilité, mais constitue l'objet d'une

appréciation au fond (ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7; 124 I 223 consid. 1b p. 226 et les références). Les communes recourantes se plaignant en l'espèce de la violation de leur autonomie en matière de réglementation des taxis, le recours est recevable sous cet angle.
1.2 Les intimés estiment que le recours est irrecevable parce que les communes recourantes ne se confondent pas avec l'autorité, - la Conférence des directeurs de polices -, qui a rendu la décision du 9 novembre 2000. Ils semblent en déduire implicitement que les recourantes ne sauraient être atteintes dans leur autonomie pour ce motif. Ils ne prétendent toutefois pas que l'arrondissement des communes qui ont adopté le règlement intercommunal et les autorités qu'il institue ont la personnalité morale. Par conséquent, même si les recourantes ont pris les décisions attaquées devant le Tribunal administratif par le biais d'autorités intercommunales au bénéfice d'une délégation de compétence et qu'ensuite elles-mêmes recourent devant le Tribunal fédéral, force est de constater que ce sont toujours les mêmes communes recourantes qui agissent. Le grief est donc mal fondé.

Enfin, il importe peu que le mandataire des recourantes ne soit pas inscrit au tableau des avocats vaudois dès lors qu'il ne procède pas dans une affaire civile ou pénale soumise au monopole des avocats (art. 29 OJ). Au surplus, il a dûment justifié ses pouvoirs par procuration séparée de chacune des communes intéressées.
1.3 Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature purement cassatoire (ATF 128 III 50 consid. 1b p. 53;126 II 377 consid. 8c p. 395; 125 II 86 consid. 5a p. 96 et la jurisprudence citée). Dans la mesure où les recourantes demandent autre chose que l'annulation de l'arrêt attaqué, soit la confirmation de la décision du 9 novembre 2000 et le renvoi au Tribunal administratif pour nouvelle décision, leurs conclusions sont irrecevables.
1.4 En vertu de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 125 I 71 consid. 1c p. 76; 115 Ia 27 consid. 4a p. 30; 114 Ia 317 consid. 2b p. 318). En outre, dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst., l'intéressé ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 125 I 492 consid. 1b p. 495 et la jurisprudence citée). Le mémoire de recours, qui conclut à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif du 3 janvier 2002, ne contient aucun motif à l'appui de l'annulation du chiffre I du dispositif de l'arrêt litigieux; il est par conséquent irrecevable sur ce point.
1.5 Enfin, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi contre un arrêt pris en dernière instance cantonale et qui ne peut être attaqué que par la voie du recours de droit public, le présent recours remplit en principe les autres conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ, de sorte que le Tribunal fédéral peut entrer en matière.
2.
2.1 La Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 124 I 223 consid. 2b p. 226 s. et les références citées). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 116 Ia 285 consid. 3a p. 287; 115 Ia 42 consid. 3 p. 44 et les arrêts cités).
2.2 Selon l'art. 80 de la Constitution du 1er mars 1885 du canton de Vaud, l'existence des communes est reconnue et garantie (al. 1). Les communes sont subordonnées à l'Etat, avec lequel elles concourent au bien de la société (al. 2). Elles jouissent de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes (al. 3). Dans le domaine de la circulation routière, l'art. 8 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR) prévoit que les communes sont compétentes pour réglementer le service des taxis, l'administration du domaine public étant en outre une tâche propre des communes dont la gestion incombe aux municipalités (art. 2 al. 2 lettre c et 42 ch. 2 de la loi cantonale du

28 février 1956 sur les communes) dans les limites posées par les principes constitutionnels tels que la liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. et l'égalité de traitement protégée par l'art. 8 Cst. (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2001 du 28 juin 2001 consid. 2a).

2.3 Dans cette mesure, les communes recourantes peuvent exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de leur compétence et qu'elle applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière. Elles peuvent également, dans cette même mesure, se plaindre de ce que l'autorité cantonale a méconnu la portée d'un droit fondamental, le considérant à tort comme violé (ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 124 I 223 consid. 2b p. 227; 122 I 279 consid. 8c p. 291, 121 I 155 consid. 4 p. 159; 116 Ia 52 consid. 2 p. 54, 252 consid. 3b p. 255 et les arrêts cités). En revanche, dans un recours pour violation de son autonomie, une commune ne peut pas invoquer la violation des droits constitutionnels des citoyens (ATF 114 Ia 80 consid. 2a p. 82 s.).
3.
Invoquant leur autonomie, les recourantes reprochent au Tribunal administratif de contraindre la Commission administrative à octroyer des autorisations de type A aux intimés, sous la seule réserve de vérifier qu'ils remplissent les conditions d'octroi d'une autorisation de type B, en violation de l'art. 42 LC. Elles contestent l'inconstitutionnalité de leur réglementation sur le service des taxis. En outre, à leur avis, elles pouvaient choisir de multiples solutions pour remédier à la prétendue inconstitutionnalité constatée par le Tribunal administratif; elles pouvaient, par exemple, modifier le système d'attribution des autorisations ou les obligations imposées aux exploitants, voire prendre d'autres dispositions qui n'ont pas encore été examinées. La violation serait d'autant plus flagrante qu'elles auraient expliqué que la réglementation sur les taxis allait être profondément modifiée.
3.1 Le Tribunal fédéral reconnaît aux chauffeurs de taxis indépendants le droit de se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'art. 31 aCst. (actuellement, art. 27 Cst.), même s'ils demandent de pouvoir faire un usage accru du domaine public pour l'exercice de leur profession (arrêt du Tribunal fédéral 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I 65; ATF 121 I 129 consid. 3b p. 131; 108 Ia 135 consid. 3 p. 136; 99 Ia 394 consid. 2b/aa p. 398). 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, 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 places de stationnement ne peut être augmenté à volonté si l'on veut éviter des querelles entre chauffeurs et des problèmes de circulation. Un danger sérieux de
perturbation donne déjà à la collectivité publique, propriétaire du domaine public, le droit de déterminer le nombre de bénéficiaires d'autorisations de garer sur des places réservées aux taxis en fonction de la place disponible. Il n'est pas nécessaire pour cela d'apporter la preuve que la mise à la libre disposition de tous les concurrents de places de stationnement conduirait à une situation absolument intenable (arrêt du Tribunal fédéral 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I 65; ATF 99 Ia 394 consid. 2 b/bb et 3 p. 400 ss; 97 Ia 653 consid. 5 b/bb p. 657). La collectivité peut aussi subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible, et même, dans une certaine mesure, aux besoins du public (arrêt du Tribunal fédéral 2P.167/1999 du 25 mai 2000 in: SJ 2001 I 65; ATF 79 I 334 consid. 3 p. 337).

Devant la diversité des réglementations également admissibles au regard des exigences constitutionnelles, le Tribunal fédéral a jugé qu'entre également dans la sphère d'autonomie de la commune le droit de remplacer un système contraire à la Constitution par un système permettant de répartir équitablement les autorisations entre les différents concurrents, dans la mesure où il s'avère, après un examen approfondi de la situation, qu'il n'est pas possible d'augmenter le nombre des autorisations de type A (arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2001 du 28 juin 2001, consid. 2b).
3.2 En l'espèce, le Tribunal administratif a constaté que l'autorité inférieure n'avait pas examiné la question décisive de la justification du numerus clausus et, le cas échéant, du nombre d'autorisations justifiées et que la décision de cette dernière n'établissait pas suffisamment les faits. Il n'a toutefois pas renvoyé la cause pour complément d'instruction, mais jugé fondés les griefs des recourants à l'encontre du régime litigieux et ordonné l'octroi des autorisations sollicitées, sans toutefois annuler la décision du 9 novembre 2000.

Les considérations du Tribunal administratif n'échappent pas à une certaine contradiction. En effet, durant la procédure cantonale, les recourantes avaient allégué que l'augmentation du nombre d'autorisations A, voire la suppression du numerus clausus desdites autorisations, pouvaient mettre en danger l'utilisation du domaine public et perturber la circulation; les intimés, pour leur part, avaient affirmé le contraire; aucune preuve n'est toutefois venue étayer l'une ou l'autre des positions. L'ayant à juste titre constaté, le Tribunal administratif ne pouvait pas renoncer à un complément d'instruction et décréter l'inconstitutionnalité de la réglementation intercommunale sur les taxis en se fondant sur un état de fait incomplet. En procédant de la sorte, le Tribunal administratif a préjugé de la question qu'il devait précisément examiner tout en reconnaissant ne pas disposer des éléments de faits l'y autorisant.
Sur le fond, quand bien même le système litigieux peut sembler à première vue insatisfaisant s'agissant en particulier du taux de rotation des autorisations A, le Tribunal administratif ne pouvait pas choisir de rétablir la constitutionnalité du système en adoptant lui-même une solution permissive et en l'imposant aux communes intéressées au mépris de leur liberté de choix; cela lui était d'autant plus interdit que les communes concernées avaient annoncé une modification du régime légal d'octroi des autorisations A.

A fortiori, il ne pouvait pas non plus ordonner à l'organe intercommunal, dont se sont dotées les communes membres de l'entente, l'octroi des autorisations A pour le seul motif de la longueur de la procédure. Ce faisant, il usurpait le droit des communes vaudoises de choisir parmi les multiples solutions examinées par la jurisprudence du Tribunal fédéral dans l'aménagement du système de numerus clausus.
3.3 Par conséquent, en ordonnant à la Commission administrative l'octroi sans délai des autorisations de type A aux intimés, qui plus est sans même disposer d'un état de fait suffisant à cet effet, le Tribunal administratif a violé l'autonomie des recourantes.

L'arrêt litigieux devant être annulé pour ce motif déjà, il est inutile d'examiner les autres griefs formulés par les recourantes, en particulier sous l'angle de leur droit d'être entendues, bien que l'absence de procès-verbal écrit des débats devant le Tribunal administratif apparaisse douteuse sous cet angle.

4.
Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours dans la mesure où il est recevable et à l'annulation des chiffres II à IV du dispositif de l'arrêt du Tribunal administratif du 3 janvier 2002.

Vu l'issue du recours, les frais judiciaires doivent être mis à la charge des intimés qui succombent (art. 156 al. 1 OJ en relation avec les art. 153 et 153a OJ). Les recourantes qui ont certes procédé avec l'aide d'un mandataire n'ont toutefois pas droit à des dépens pour la procédure fédérale, dès lors que ce mandataire est secrétaire de l'autorité juridictionnelle intercommunale intimée.
Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis dans la mesure où il est recevable et les chiffres II à IV du dispositif de l'arrêt du Tribunal administratif du 3 janvier 2002 sont annulés.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge des intimés, solidairement entre eux.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 28 octobre 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: