Tribunale federale
Tribunal federal

2P.8/2006 /fzc
{T 0/2}

Arrêt du 29 août 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler et Wurzburger.
Greffier: M. Addy.

Parties
Municipalité de Nyon, 1260 Nyon,
recourante, représentée par Mes Michel Rossinelli et Gloria Capt, avocats,

contre

Taxis X._____ SA,
B.X._____,
C.X._____,
intimés,
tous les trois représentés par Dominique Rigot, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
autonomie communale; art. 8 et 9 Cst. (retrait de trois autorisations de type A),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 28 novembre 2005.

Faits:
A.
Fondée en 1992, la société Taxis X._____ SA (ci-après: la Société), à Nyon, a notamment pour but l'exploitation d'une entreprise de taxis et de location de véhicules. L'administrateur en est C.X._____, fils de B.X._____; ce dernier est également inscrit depuis 1966 comme exploitant en raison individuelle une entreprise de taxis à Nyon. La Société est au bénéfice, en son propre nom ou - le point n'est pas clair - indirectement par l'entremise de C.X._____ et/ou de B.X._____, de onze autorisations dites de type A, délivrées avec un permis autorisant le stationnement des taxis sur le domaine public à des emplacements réservés, par opposition aux autorisations dites de type B, dépourvues d'un tel permis.

Le 14 décembre 2001, la Municipalité de Nyon (ci-après: la Municipalité) a informé les entreprises de taxis titulaires d'une autorisation de type A, qu'à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral du 28 juin 2001 (2P.77/2001), elle devrait à l'avenir "modifier le projet de règlement concernant le service des taxis qu'elle avait élaboré et mettre sur pied un système plus souple permettant de répartir différemment les autorisations." Le 20 décembre 2002, elle a renouvelé cette information aux entreprises concernées, en indiquant que les autorisations demeuraient en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003, date à laquelle la question de leur renouvellement serait examinée. Elle précisait qu'elle allait confier au bureau Y._____ ingénieurs-conseils S.A (ci-après: le Bureau d'experts), un mandat d'étude visant notamment à faire un état des lieux concernant la demande, à cerner les besoins effectifs en terme de places de stationnement à prévoir et de concessions à accorder, ainsi qu'à étudier les possibilités d'améliorer la situation actuelle ou de créer de nouvelles places.

Le 15 juin 2004, la Municipalité a convié les entreprises de taxis à participer à une séance d'information destinée notamment à présenter les conclusions du Bureau d'experts rendues dans un rapport du 12 décembre 2003.
B.
Par acte du 13 décembre 2004, notifié le 22 décembre suivant à "Taxis X._____ SA Messieurs C.X._____ et B.X._____,", la Municipalité a décidé de retirer à la Société trois autorisations de type A, à raison de deux avec effet au 31 décembre 2005, et d'une avec effet au 31 décembre 2006.
C.
La Société, C.X._____ et B.X._____ ont saisi le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) d'un recours, en faisant notamment valoir que la décision précitée de la Municipalité était insuffisamment motivée et constituait une restriction intolérable à leur liberté économique. Ils concluaient à l'annulation des trois retraits d'autorisation prononcés à leur encontre ainsi qu'au maintien de l'ensemble des autorisations octroyées à ce jour.

Par arrêt du 28 novembre 2005, le Tribunal administratif a admis le recours et annulé la décision attaquée. Pour l'essentiel, il a considéré que la Municipalité pouvait décider de ne pas augmenter le nombre d'autorisations A accordées, conformément aux conclusions du Bureau d'experts; en revanche, sa décision de retirer trois autorisations à la Société ne se justifiait par "aucun examen détaillé, aucun motif suffisant, ni aucune disposition légale ou réglementaire", et l'on ne comprenait notamment pas "les raisons pour lesquelles les retraits incriminés portent sur trois autorisations (et non pas sur un nombre inférieur ou supérieur), ainsi que les raisons pour lesquelles ils sont échelonnés sur deux ans (et non pas sur un laps de temps plus ou moins court)." Le Tribunal administratif a également constaté que la Municipalité n'avait "toujours pas établi avoir procédé à une réflexion fouillée sur un éventuel tournus, cas échéant sur son rythme" et qu'elle n'avait "pas allégué avoir dressé une liste d'attente des candidats à une autorisation A."
D.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Municipalité conclut à l'annulation, sous suite de frais et dépens, de l'arrêt précité du Tribunal administratif, et requiert le bénéfice de l'effet suspensif concernant le règlement des frais et des dépens pour la procédure cantonale. Elle se plaint de la violation de son autonomie communale et des principes d'égalité et d'interdiction de l'arbitraire.

Le Tribunal administratif s'en remet à justice sur la question de l'effet suspensif et conclut, sur le fond, au rejet du recours, en se référant aux considérants de son arrêt. Les intimés ne s'opposent pas à la requête d'effet suspensif telle que présentée par la Municipalité.
E.
Par ordonnance du 16 février 2006, le Président de la IIe Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif dans la mesure où elle concerne les chiffres III et IV du dispositif de l'arrêt attaqué emportant la condamnation de la Municipalité aux frais et dépens.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Lorsqu'elle est touchée comme détentrice de la puissance publique par une décision prise en dernière instance cantonale, une commune n'a qualité pour la contester par la voie du recours de droit public, en vertu des art. 84 al. 1 lettre a, 86 et 88 OJ, que pour se plaindre de la violation de son autonomie (cf. art. 189 al. 1 lettre b Cst.) garantie par la Constitution fédérale dans les limites fixées par le droit cantonal (cf. art. 50 al. 1 Cst.; ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93; 129 I 313 consid. 4.1 p. 318 s.; 128 I 3 consid. 1c p. 7). Elle peut aussi, mais à titre accessoire seulement, se prévaloir de la violation de certaines garanties constitutionnelles, comme l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou le droit à l'égalité (art. 8 Cst.), pour autant que les moyens soulevés soient en relation étroite avec la violation de son autonomie (cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 123 III 454 consid. 2 p. 456; 121 I 218 consid. 2a p. 219-220 et les arrêts cités). Le point de savoir si une telle autonomie existe dans un domaine juridique donné ne relève pas de l'examen de la recevabilité du recours, mais du fond de la cause (cf. ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7; 124 I 223 consid. 1b p. 226 et les arrêts cités).

Par conséquent, déposé en temps utile et dans les formes prescrites, le recours formé par la Municipalité pour violation de son autonomie est de ce chef recevable (cf. arrêt du 28 octobre 2002, 2P.39/2002, consid. 1.1 et les arrêts cités), sans préjudice de la recevabilité des autres moyens soulevés par la recourante, qu'il ne se justifie pas d'examiner avant d'avoir traité le grief principal, vu leur caractère accessoire: en effet, à supposer que la Municipalité ne dispose pas d'autonomie pour réglementer le service des taxis, elle ne peut tout simplement pas se plaindre de la violation des autres garanties constitutionnelles qu'elle invoque.
2.
2.1 Selon la recourante, la décision attaquée porte atteinte à la large autonomie qui lui appartient pour réglementer le service des taxis et qui doit lui permettre "d'apprécier et déterminer librement les modalités de mise en oeuvre des exigences que le Tribunal fédéral a posées dans sa jurisprudence et notamment dans son arrêt du 28 juin 2001 (soit la cause précitée 2P.77/2001)." En particulier, elle estime être seule à même d'évaluer, compte tenu de ses connaissances des conditions locales, le nombre d'autorisations A qu'il est opportun, en vue de se conformer à ces exigences, de retirer à la Société et de redistribuer à d'autres exploitants, et selon quelles modalités cette opération doit se faire. Dans ses effets, elle juge la décision attaquée contraire à l'art. 27 Cst., car elle l'empêche de changer de système et de répartir de manière plus équitable qu'aujourd'hui les autorisations entre les différentes entreprises de taxis. Elle souligne qu'elle n'a d'autre choix, pour atteindre cet objectif, que de retirer des autorisations A à la Société, le nombre total d'autorisations de ce type accordées ne devant pas être augmenté selon les conclusions du Bureau d'experts.

Par ailleurs, en tant que la décision attaquée lui impose de justifier selon quels critères les retraits ont été décidés, la recourante considère que le Tribunal administratif a versé dans l'arbitraire en exerçant un contrôle en opportunité qui empiète sur sa large autonomie; à cet égard, elle relève que, "contrairement à ce que laisse entendre le Tribunal administratif, les exigences constitutionnelles précisées par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 28 juin 2001 s'appliquent directement à la pratique que doit adopter la Municipalité et ne nécessitent donc aucune transposition légale ou réglementaire spécifiques." Enfin, l'arrêt attaqué a pour résultat, toujours selon la recourante, de "faire perdurer une situation qui a été jugée inconstitutionnelle et (de) maintenir une répartition inégalitaire des autorisations de type A sur le territoire de la commune de Nyon."
L'argumentation que la recourante développe en relation avec les principes d'égalité et de protection contre l'arbitraire se confond largement, en réalité, avec le grief tiré de la violation de l'autonomie communale, si bien qu'il se justifie d'examiner simultanément et de manière conjointe l'ensemble des moyens soulevés.
2.2 Dans son arrêt (précité) du 28 juin 2001, qui opposait déjà la Municipalité, comme recourante, à des entreprises de taxis, le Tribunal fédéral a notamment posé les considérations suivantes qui demeurent pleinement valables pour trancher le présent litige (consid. 2a et 2b, extraits):

"Il n'est pas contesté que la recourante bénéficie de l'autonomie communale en matière de réglementation du service des taxis et qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation notamment pour délivrer les autorisations de type A impliquant un usage accru du domaine public. Le pouvoir d'appréciation n'est cependant pas illimité, mais est restreint par les principes constitutionnels tels que la liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. (art. 31 aCst.).

Une collectivité publique peut certes limiter le nombre de places réservées aux taxis, mais doit veiller à ne pas restreindre de manière disproportionnée l'exploitation du service dans son ensemble. En particulier, elle ne doit pas soumettre la profession de chauffeur de taxi à un numerus clausus déterminé 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'autorisation 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 places de stationnement de tous les concurrents conduirait à une situation absolument intenable (ATF 99 Ia 394 consid. 2 b/bb et 3 p. 400 ss; 97 I 653 consid. 5 b/bb p. 657). L'Etat peut subordonner le permis de stationnement aux exigences de la circulation, à la place disponible et, dans une moindre mesure, au besoin du public (ATF 79 I 334 consid. 3 p. 337).

(...)

A cet égard, le Tribunal fédéral a récemment eu l'occasion de rappeler qu'il était contraire à la Constitution fédérale d'avoir - comme c'est le cas dans la commune de Nyon - un système complètement bloqué en ce qui concerne les autorisations de type A (arrêt non publié du 7 janvier 1999 en la cause Municipalité de Montreux c. Tribunal administratif du canton de Vaud). (...) Il incombe donc à la commune de Nyon de remplacer le système actuel - rigide - par un système plus souple permettant de répartir équitablement lesdites autorisations entre les différents concurrents, dans la mesure où la recourante estimerait, après un examen approfondi de la situation, qu'il ne serait pas possible d'augmenter le nombre des autorisations de type A. Autrement dit, il lui appartient de trouver une solution répondant aux exigences de l'art. 27 Cst., qui garantit notamment l'égalité de traitement entre concurrents directs. Tel pourrait être le cas d'un système attribuant une autorisation de type A aux chauffeurs de taxis par rotation, selon des modalités restant à définir par la commune."
2.3 Selon l'arrêt attaqué, c'est sur la base d'un examen approfondi de la situation que le Bureau d'experts et, dans sa suite, la Municipalité, ont constaté que la demande de la clientèle en taxis sur le territoire communal est actuellement satisfaite par l'offre existante, que le nombre de places de stationnement est globalement adapté aux besoins et que la situation du service des taxis peut, à court terme, être maintenue en l'état, tandis qu'une gestion adéquate du nombre de concessions A octroyées devra être mise en place à moyen terme, afin d'éviter à la source certains problèmes difficilement solubles une fois qu'ils sont survenus (arrêt attaqué, consid. 7a, p. 12). En revanche, les premiers juges retiennent que l'expertise administrée par la Municipalité ne se prononce nullement sur les modalités permettant d'atteindre l'objectif d'assouplir et de rendre compatible avec l'art. 27 Cst. l'actuel système de répartition des autorisations. Aussi bien, ils considèrent qu'en se bornant à renvoyer aux conclusions des experts pour motiver le retrait d'autorisations ici litigieux prononcé à l'encontre de la Société, la Municipalité n'a donné aucune explication de nature à justifier sa décision dans le cas particulier et, plus
largement, à rendre intelligible la ligne qu'elle s'est imposée et qu'elle devra suivre à l'avenir en la matière. Or, estiment-ils, une telle clarification s'impose, afin que "les exploitants de taxis au bénéfice d'une situation avantageuse en raison du nombre de concessions A déjà attribuées (puissent) comprendre comment leurs privilèges seront revus de manière à assurer une répartition plus profitable entre tous les intéressés." (arrêt attaqué, consid. 7a, p. 13).
2.4 Il apparaît ainsi que, contrairement à ce que prétend la recourante, l'arrêt attaqué ne la prive nullement de la possibilité de redistribuer plus équitablement les autorisations de type A entre les acteurs concernés, ni de définir les modalités de cette nouvelle répartition. En particulier, il n'a pas pour résultat de l'obliger, comme elle le suggère, à méconnaître les conclusions du Bureau d'experts et à augmenter le nombre d'autorisations A délivrées et/ou le nombre de places de stationnement réservées aux taxis, car sa portée n'a pas pour effet d'interdire une fois pour toutes le retrait de certaines autorisations A en mains de la Société. Au vrai, il ne lui impose aucune solution rigide ou définitive en la matière, et en tout cas pas, comme elle le soutient, la mise en place d'un système de tournus qui aurait pour conséquence de précipiter à sa perte la Société en la frustrant pendant une voire plusieurs années de toutes ses autorisations A. La seule contrainte qui découle pour la Municipalité de l'arrêt attaqué tient au fait que celle-ci est tenue de définir et d'exposer clairement les tenants et les aboutissants de la politique qu'elle entend mener pour assouplir le système actuel et permettre une redistribution et une
répartition plus équitables des autorisations de type A. Or, loin d'être arbitraire, une telle contrainte s'impose au contraire pour assurer le respect de certaines garanties constitutionnelles, à commencer par la liberté économique. En effet, l'exigence d'égalité entre concurrents que postule cette liberté, en relation notamment avec l'usage accru du domaine public (cf., pour des exemples récents parmi de nombreuses références, ATF 132 I 97 consid. 2.2 p. 101 et 129 II 497 consid. 5.4.7 p. 527 et les arrêts cités), suppose, pour être effective, la mise en place d'un système de distribution des autorisations qui soit cohérent, transparent et fondé sur des motifs objectifs, sous peine d'ouvrir la porte à l'arbitraire. Par ailleurs, ce n'est que si les exploitants peuvent connaître suffisamment à l'avance les règles essentielles régissant leur activité - et le système de répartition des autorisations A en fait sans conteste partie - et compter avec une certaine stabilité de celles-ci, qu'ils pourront librement exercer leur activité économique et, notamment, décider en connaissance de cause de l'organisation, de la forme ou encore de la stratégie de leur entreprise et des risques économiques qu'ils sont prêts à prendre, par exemple
en matière d'investissements; en ce sens, une certaine sécurité du droit constitue un préalable nécessaire à la

garantie de la liberté économique. Or, la Société ne sait absolument pas, en l'espèce, si les autorisations qui lui ont été retirées seront délivrées à des tiers et, le cas échéant, selon quelles modalités (dans quels délais, selon quels critères, à quelles conditions, ...). De même ne peut-elle pas juger s'il s'agit seulement d'un premier pas qui sera suivi d'autres retraits ou si, au contraire, elle peut dorénavant compter avec la perspective de conserver les huit autorisations restantes voire même espérer, selon le nouveau système, en récupérer certaines. Toutes ces questions méritent des réponses, afin que la Société puisse s'adapter à la nouvelle donne et, si nécessaire, redéfinir sa stratégie d'entreprise en conséquence.

A noter que, quoi que prétende la recourante, l'arrêt attaqué ne la contraint pas de formaliser sa nouvelle politique, une fois définie, dans un nouveau règlement sur le service des taxis, même si une telle solution serait assurément souhaitable, notamment pour conférer une certaine transparence au système et mieux garantir l'égalité de traitement entre les concurrents et la sécurité du droit.
3.
En tous points mal fondé, le recours doit être rejeté.

Bien que succombant, la recourante n'a pas à supporter les frais judiciaires, car son intérêt pécuniaire n'est pas en cause (cf. art. 156 al. 2 OJ). Par ailleurs, il n'est pas alloué de dépens à la Société, qui n'a pas procédé sur le fond, mais a simplement déposé une brève détermination sur la question de l'effet suspensif.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 29 août 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: