

Urteilkopf

143 II 598

43. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause A. et B. contre Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis (recours en matière de droit public) 2C_380/2016 du 1er septembre 2017

Regeste (de):

Art. 27 und 94 BV; 2 Abs. 7 BGBM; interkommunales System der Bewilligungszuteilung an Gesellschaften und Fahrer von Taxis auf Standplätzen ("A-Taxis") der Region Lausanne; Konzession für die ausschliessliche Nutzung des öffentlichen Grundes; Ausschreibungspflicht; Wirtschaftsfreiheit.

Abstrakte Normenkontrolle des geänderten interkommunalen Reglements über die Taxidienste (RIT) und der Anwendungsvorschriften zum RIT (E. 3). Bedeutung von Art. 2 Abs. 7 BGBM in Bezug auf die Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole auf Private (E. 4.1). Die Änderung des RIT schliesst, zumindest per Analogie, die Übertragung einer Monopolkonzession zu Gunsten der Betreiber von A-Taxis in der Region Lausanne mit ein (E. 4.2), was die interkommunalen Behörden verpflichtet, eine transparente und nicht diskriminierende Ausschreibung vorzusehen; Aufhebung der reglementarischen Bestimmungen, die gegen diese aus dem BGBM abgeleitete Pflicht verstossen (E. 4.3). Die reglementarische Verpflichtung, wonach die individuellen Betreiber von A-Taxis zwei Jahre Vollzeitarbeit (1'500 Stunden pro Jahr) vorweisen müssen, bevor sie eine A-Bewilligung beantragen können, verstösst weder gegen die Wirtschaftsfreiheit noch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden im Vergleich zu den A-Taxi-Gesellschaften, welche gewissen spezifischen Regelungen unterworfen sind (E. 5).

Regeste (fr):

Art. 27 et 94 Cst.; 2 al. 7 LMI; système intercommunal d'attribution des autorisations aux compagnies et conducteurs de taxis de place ("taxis A") de la région lausannoise; concession d'usage exclusif du domaine public; obligation de procéder à un appel d'offres; liberté économique.

Contrôle abstrait du règlement intercommunal modifié sur le service des taxis (RIT) et des prescriptions d'application du RIT (consid. 3). Portée de l'art. 2 al. 7 LMI relatif à la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées (consid. 4.1). La modification du RIT implique, à tout le moins par analogie, le transfert d'une concession de monopole en faveur des exploitants de taxis A de la région lausannoise (consid. 4.2), ce qui oblige les organes intercommunaux à prévoir un appel d'offres transparent et non-discriminatoire; annulation des dispositions réglementaires contraires à cette obligation découlant de la LMI (consid. 4.3). L'obligation réglementaire faite aux exploitants individuels de taxis A d'effectuer deux ans de travail à plein temps, à raison de 1'500 heures par année, avant de pouvoir requérir une autorisation A n'est ni contraire à la liberté économique, ni au principe d'égalité entre concurrents directs par rapport aux compagnies de taxis A, lesquelles sont soumises à certaines règles spécifiques (consid. 5).

Regesto (it):

Art. 27 e 94 Cost.; 2 cpv. 7 LMI; sistema intercomunale di attribuzione delle autorizzazioni alle compagnie e agli autisti di taxi con diritto di sosta ("taxi A") della regione losannese; concessione d'uso esclusivo del suolo pubblico; obbligo di organizzare un pubblico concorso; libertà economica.

Controllo astratto del regolamento intercomunale modificato sul servizio dei taxi (RIT) e delle prescrizioni d'applicazione del RIT (consid. 3). Portata dell'art. 2 cpv. 7 LMI relativo al trasferimento a privati di attività che rientrano in un monopolio cantonale o comunale (consid. 4.1). La modifica del RIT implica, per lo meno per analogia, il trasferimento di una

concession de monopole en faveur de gestionnaires de taxis A de la région losannoise (consid. 4.2), ce qui oblige les organes intercommunaux à prévoir un concours public transparent et non discriminatoire; annulation des dispositions réglementaires contraires à cet obligation qui découle de la LMI (consid. 4.3). L'obligation réglementaire faite aux gestionnaires individuels de taxis A d'effectuer deux ans de travail à temps plein, en raison de 1'500 heures par an, avant de pouvoir demander une autorisation A, n'est contraire ni à la liberté économique, ni au principe d'égalité entre concurrents directs en relation avec les sociétés de taxis A, lesquelles sont soumises à certaines règles spécifiques (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 599

BGE 143 II 598 S. 599

A.

A.a En 1964, plusieurs communes de la région losannoise ont constitué le Service intercommunal de taxis de l'arrondissement de Lausanne (ci-après: le Service intercommunal). Le Conseil communal des communes concernées a adopté le Règlement intercommunal sur le service des taxis (ci-après: RIT), qui est entré en vigueur le 1er novembre 1964. Le RIT a été complété par un texte intitulé Prescriptions d'application du règlement intercommunal sur le service des taxis (ci-après: PARIT), en vigueur depuis le 1er novembre 1966. Les communes membres du Service intercommunal se sont subséquemment regroupées en une Association de communes de la région losannoise pour la réglementation du service des taxis (ci-après: l'Association), qui comporte, entre autres organes, un Conseil intercommunal compétent pour adopter le règlement intercommunal, ainsi qu'un Comité de direction compétent pour édicter les prescriptions d'application précitées.

BGE 143 II 598 S. 600

A.b Par arrêt GE.2012.0162 du 3 décembre 2013, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud, statuant sur le recours d'un candidat à une concession de taxi, a confirmé ses jugements antérieurs selon lesquels le système d'attribution des autorisations de type A pour l'exploitation de taxis alors en vigueur dans la région losannoise était contraire à la liberté économique, sous l'angle de l'égalité entre concurrents, en particulier aux motifs que le renouvellement quasi systématique des autorisations A à l'échéance de la durée réglementaire d'une année limitait à l'excès la réattribution des autorisations et que le nombre d'autorisations que les personnes morales pouvaient détenir n'était pas limité.

A.c Déférant à l'arrêt cantonal susmentionné, le Comité de direction de l'Association a, par préavis du 9 mars 2015, soumis au Conseil intercommunal un projet de révision partielle du RIT visant à "accélérer davantage le rythme de rotation des autorisations A". Le 7 mai 2015, le Conseil intercommunal a adopté les modifications suivantes du RIT: "Art. 20 RIT: Les autorisations d'exploitation A sont attribuées pour partie à des sociétés exploitant plusieurs autorisations, pour partie à des exploitants individuels n'ayant qu'une autorisation. Le Comité de direction est compétent pour fixer le nombre d'autorisations dévolues à chaque catégorie d'exploitants. Dans son examen, il veillera à ce que la répartition des autorisations entre sociétés et exploitants individuels respecte un équilibre en fonction des rôles respectifs des unes et des autres. Art. 21 RIT: La société ou société en formation qui sollicite plusieurs autorisations d'exploitation A présente un dossier contenant son projet de structure sociale, le nombre de véhicules et de conducteurs envisagés et toutes indications utiles sur son organisation. Des autorisations lui sont attribuées dans la limite des autorisations disponibles. Art. 21bis RIT: Les sociétés ont le devoir, d'entente avec le central d'appel, de faire en sorte qu'un nombre de taxis minimum soit au moins toujours disponible pour répondre à toute heure aux besoins des clients, sauf circonstances majeures imprévisibles. En cas de besoin, notamment sur requête du central d'appel, le Comité de direction est compétent pour imposer aux sociétés la mise à disposition du public d'un nombre de véhicules déterminé à toute heure. Par ailleurs, les sociétés sont tenues d'offrir une formation professionnelle adéquate à un nombre suffisant de futurs nouveaux conducteurs. Art. 21quies RIT: Les autorisations d'exploitation A octroyées à une société sont valables pour une durée de 12 ans, sauf mesures intermédiaires justifiées pour une infraction grave. Au cours de la douzième année, la société qui sollicite un renouvellement de ses autorisations doit

BGE 143 II 598 S. 601

fournir un dossier complet sur sa situation économique et financière, le volume et la qualité de ses

prestations et le respect des conditions réglementaires et des dispositions légales qui lui sont applicables. La Commission administrative procède à un examen complet du dossier en tenant compte des éventuels antécédents. Elle peut réclamer des renseignements complémentaires. Si la compagnie satisfait aux exigences, les autorisations lui sont renouvelées pour une durée de 12 ans. Après une durée ininterrompue de 24 ans au maximum, les autorisations A d'une compagnie ne lui sont plus renouvelées, mais font l'objet d'un appel d'offres. La compagnie peut y participer pour une nouvelle attribution. Art. 22 RIT: Peut solliciter l'octroi d'une autorisation d'exploitation A individuelle la personne qui réunit les conditions suivantes: a) être titulaire d'un carnet de conducteur de taxis et exercer le métier de conducteur de taxis depuis deux ans au minimum, à plein temps, soit au moins à raison de 1'500 heures par année; [...] Art. 22bis RIT: S'il n'y a pas d'autorisation A immédiatement disponible, le requérant est inscrit sur une liste d'attente. Lorsque des autorisations sont disponibles dans les limites du numerus clausus, elles sont attribuées aux requérants inscrits sur la liste d'attente en fonction de critères essentiellement fondés sur la date d'inscription sur la liste, la durée effective d'activité dans la profession de taxis, la qualité des prestations fournies par le requérant jusque-là, ses antécédents; ces critères peuvent être complétés et précisés dans les PARIT.

Le requérant peut, pendant deux ans, décliner l'octroi d'une autorisation et demander à conserver, pendant ce laps de temps, son droit lors d'une prochaine attribution. Si un requérant figurant dans la liste d'attente quitte la profession, il est tenu de confirmer expressément le maintien de sa candidature dans les deux ans au plus tard suivant sa cessation d'activité, puis de renouveler cette confirmation tous les deux ans pendant un laps de temps maximum de six ans, faute de quoi sa candidature est radiée de la liste. Art. 22quater RIT: Le titulaire d'une autorisation individuelle A est tenu de conduire lui-même son véhicule à raison de 1'500 heures par année au moins, sauf dispense expressément requise et accordée. [...] Art. 51 al. 3 RIT: A la fin de la course, le conducteur remet spontanément au client une quittance indiquant la date et l'heure de son établissement, le point de départ, le point d'arrivée, le prix de la course et permettant l'identification du chauffeur." Le 7 mai 2015 également, le Comité de direction a adopté un nouvel art. 17bis PARIT, dont la teneur est la suivante: "Art. 17bis PARIT:

1) Si le nombre de requérants sollicitant la délivrance d'une autorisation A est supérieur au nombre d'autorisations disponibles, la candidature est inscrite sur la liste d'attente.

BGE 143 II 598 S. 602

L'inscription prend effet à la date de la réception de la demande. Avis écrit en est communiqué à l'intéressé. 2) La Commission administrative établit et gère la liste d'attente. Les informations contenues dans la liste demeurent confidentielles. 3) Les critères d'attribution des autorisations A sont les suivants: a. La date de l'inscription dans la liste d'attente.

b. La durée effective d'activité exercée dans la profession. Cette durée est exprimée en mois et correspond à la durée totale de l'activité déployée, rapportée à un plein temps. Il n'est tenu compte que des périodes au cours desquelles le candidat a été au bénéfice d'un [carnet de conducteur de taxis]. c. La qualité des prestations fournies. A ce titre, il est tenu compte de la réputation du candidat (art. 12 let. b et 16 let. a RIT), en particulier des mesures administratives ou pénales dont il aura fait l'objet ainsi que des manquements aux règles de la profession. Périodiquement, la Commission administrative examine toutes les candidatures déposées durant les deux années civiles consécutives les plus anciennes de la liste d'attente (période prise en considération). Toutes les candidatures déposées durant la période prise en considération sont mises sur pied d'égalité. Elles sont départagées en fonction de la durée d'activité dans la profession. Enfin, la Commission prend en considération les aspects qualitatifs du dossier de candidature. Celui qui a subi des sanctions pourra être rétrogradé au sein de la liste, cas échéant de la liste suivante. La Commission dispose d'un libre pouvoir d'appréciation. 4) A compter de son inscription sur la liste d'attente, le candidat est tenu d'informer spontanément et sans délai, la Commission administrative de toute circonstance susceptible d'avoir une influence sur l'examen de sa candidature (changement de profession, mesures administratives, sanctions pénales, décisions disciplinaires, prononcé de faillite, poursuite ou acte de défaut de biens, etc.). Il annoncera également tout changement de domicile. La Commission administrative procède périodiquement à la mise à jour de la liste d'attente. Elle procède d'office à la radiation des candidatures, notamment, lorsque les conditions de l'art. 22bis al. 3 RIT sont remplies." Ces modifications ont été approuvées par la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité du canton de Vaud le 24 juin 2015 et cette approbation a été publiée dans la Feuille des avis officiels du 30 juin 2015.

B. Le 20 juillet 2015, A. et B. ont déposé une requête à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: la Cour constitutionnelle) tendant, principalement, à l'annulation des BGE 143 II 598 S. 603

modifications des art. 20, 21, 21bis, 21quinquies, 22 let. a, 22bis, 22quater, 1re phrase, 51 al. 3

RIT, ainsi que de l'art. 17bis PARIT, et subsidiairement à l'annulation du RIT, en se plaignant pour l'essentiel d'une violation de la liberté économique et de l'égalité de traitement entre concurrents. La Cour constitutionnelle vaudoise a rejeté cette requête par arrêt CCST.2015.0003 du 31 mars 2016.

C. A. et B. forment un "recours de droit public" contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle vaudoise du 31 mars 2016. Ils concluent en substance, sous suite de frais et dépens de première instance et devant le Tribunal fédéral, principalement, à la réforme de l'arrêt entrepris dans le sens de l'annulation des art. 20, 21, 21bis, 21quinquies, 22 let. a, 22bis, 22quater, 1re phrase, RIT et de l'art. 17 PARIT; subsidiairement, à l'annulation du RIT dans son intégralité, au motif qu'il ne contient pas de dispositions permettant une rotation dans un délai convenable des autorisations A ou que l'annulation des dispositions demandée à titre principal entraînerait celle du RIT dans son ensemble. Plus subsidiairement, ils requièrent l'annulation de l'arrêt cantonal et le renvoi de la cause à la Cour constitutionnelle pour nouvelle décision dans le sens des considérants. (...) Le Tribunal fédéral a partiellement admis le recours et partiellement annulé l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 31 mars 2016, en annulant les art. 21, 21quinquies, 22bis et 22quinquies RIT ainsi que 17bis PARIT. (extrait)

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Les recourants contestent la conformité au droit supérieur des dispositions intercommunales querellées. Ils se plaignent, en particulier sous l'angle de la liberté économique et de l'art. 2 al. 7 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02), de l'incohérence et de l'opacité du système d'attribution des autorisations A aux compagnies de taxis, lequel n'assurerait pas une rotation suffisante, mais consoliderait la position des cinq compagnies de taxis déjà établies sur le marché au détriment des autres entreprises et chauffeurs particuliers. Ils dénoncent également l'inégalité de traitement entre, d'une part, les compagnies de taxis obtenant immédiatement un nombre indéterminé d'autorisations A et, d'autre part, les conducteurs de taxis indépendants contraints à patienter durant des années sur une liste d'attente avant d'obtenir une telle autorisation A. Par ailleurs, l'obligation (cf. art. 22 let. a RIT) imposée aux
BGE 143 II 598 S. 604

conducteurs de taxis désireux d'obtenir une autorisation A qu'ils exercent leur métier au moins à raison de 1'500 heures par année constituerait, selon eux, une atteinte disproportionnée à l'autonomie organisationnelle et économique de l'exploitant indépendant.

4. Il convient d'analyser le grief basé sur la LMI. A ce titre, les recourants reprochent à la Cour constitutionnelle d'avoir méconnu les exigences découlant de l'art. 2 al. 7 LMI en matière de concessions d'usage exclusif du domaine public en lien avec le renouvellement des autorisations A pour taxis de place, qui sont en droit de faire un usage accru du domaine public. D'après les intéressés, leur (ré-)attribution en vertu des art. 20 et 21quinquies RIT ne saurait avoir lieu sans qu'une procédure d'appel d'offres à même de respecter les principes d'égalité de traitement entre concurrents, de neutralité économique de l'Etat et de transparence, eût été préalablement menée.

4.1 Enoncé sous le titre "Principes de la liberté d'accès au marché" de la section 2 de la loi et la note marginale "Liberté d'accès au marché", l'art. 2 al. 7 LMI prévoit que la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse. Cette transmission est en général dénommée concession (de monopole), étant cependant relevé que le terme employé n'est pas décisif en soi au regard du champ d'application de l'art. 2 al. 7 LMI (cf. ETIENNE POLTIER, in Commentaire romand, Droit de la concurrence, 2e éd. 2013, n° 33 ad art. 2 al. 7 LMI p. 1891).

4.1.1 La concession est un acte juridique par lequel l'autorité (le concédant) confère à une personne morale ou physique (le concessionnaire) le droit d'exercer une activité dans un domaine juridiquement réservé à la collectivité publique, autrement dit faisant l'objet d'un monopole étatique de droit ou de fait ou entrant dans les tâches de l'Etat (cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1416 ss p. 501 s.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, n. 2718 p. 617; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, ch. 3.2.1.1 p. 120; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2e éd. 2011, n. 38 p. 296; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 1029 p. 351). La concession revêt ainsi, d'une part, une certaine stabilité, dont le fondement réside dans sa nature partiellement bilatérale, par opposition à la décision d'autorisation exclusivement unilatérale; d'autre part, elle vise des activités sur lesquelles la
BGE 143 II 598 S. 605

collectivité publique dispose d'un monopole (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n. 2720 p. 618; MOOR, op. cit., ch. 3.2.1.1 p. 120; ATF 132 II 485 consid. 9.5 p. 513; ATF 80 I 239 consid. 3 p. 246). Le champ d'application de l'art. 2 al. 7 LMI s'étend tant aux monopoles de droit que de fait (cf. Commission de la concurrence [ci-après: COMCO], Recommandation n° 611-0019 du 1er janvier 2016, in DPC 2016/2 p. 565 ss, ch. 28 p. 568 s. et la doctrine abondante citée; COMCO, Rapport annuel 2010, in DPC 2011/1 p. 20 ss, ch. 4.4 p. 30; FRANÇOIS BELLANGER, Marchés publics et concessions?, in Marchés publics 2012, Zufferey/Stöckli [éd.], 2012, p. 191 ss, n. 101 p. 195, n. 108 p. 197 et n. 117 p. 199). Lorsque le transfert d'un droit d'exploitation concerne l'usage du domaine public, c'est l'intensité de l'usage qui permet de déterminer si l'on a affaire à une autorisation (usage accru) ou à la délivrance d'une concession (usage privatif) conduisant à l'application de l'art. 2 al. 7 LMI. En principe, l'autorisation lato sensu donnée aux exploitants de taxis aux fins de parage sur le domaine public n'implique pas la réalisation d'installations permanentes, ni d'emprise durable sur le domaine public, de sorte qu'une autorisation d'usage accru s'avère généralement suffisante (cf. arrêt 2P.213/1993 du 7 juin 1995 consid. 2b, non publié in ATF 121 I 129 mais in Pra 1996 n° 33 p. 87; arrêts 2C_829/2015 du 15 janvier 2016 consid. 4.3, in ZBI 117/2016 p. 493; 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.1, in SJ 2011 I p. 405; 2C_564/2009 du 26 février 2010 consid. 7.2; 2P.58/1996 du 28 mai 1996 consid. 3b, in SJ 1996 p. 533). En revanche, on est en présence de véritables concessions, mêlant des éléments domaniaux et de service public, lorsque les régimes cantonaux ou communaux attribuent à certaines catégories d'entreprises de taxis des tâches relevant du service public (POLTIER, op. cit., n° 42 ad art. 2 al. 7 LMI p. 1894).

4.1.2 La jurisprudence a, dans un premier temps, laissé indécidée la question de la portée de l'art. 2 al. 7 LMI, tout en soulignant que, selon la doctrine, la procédure d'appel d'offres à laquelle se réfère cette disposition n'avait pas pour conséquence de subordonner l'octroi de concessions de monopole cantonal ou communal à l'ensemble de la réglementation applicable en matière de marchés publics et que n'étaient visées par cette disposition que certaines garanties procédurales minimales (ATF 135 II 49 consid. 4.1 p. 52; arrêt 2C_167/2012 du 1er octobre 2012 consid. 5, in SJ 2013 I p. 341). Dans un arrêt de principe ultérieur, le Tribunal fédéral a confirmé la position précitée de la doctrine, en précisant que lors de la révision de la LMI
BGE 143 II 598 S. 606

entrée en vigueur le 1er juillet 2006 (RO 2006 2363, 2366), le législateur avait cherché à créer une concurrence et une transparence en matière de transferts des concessions de monopole cantonal ou communal, sans pour autant durcir leurs conditions de mise en oeuvre; en d'autres termes, en introduisant l'obligation de recourir à un appel d'offres, le législateur avait voulu faciliter, voire garantir un accès au marché non discriminatoire et transparent, tout en respectant la compétence constitutionnelle des cantons et des communes en matière d'activités économiques à caractère monopolistique (cf. ATF 143 II 120 consid. 6.3.1 p. 127). La Cour de céans a déduit des travaux préparatoires (cf. FF 2005 421, 436) que le législateur ne voulait pas imposer le respect de toutes les obligations du droit des marchés publics en matière d'appel d'offres portant sur le transfert d'une concession de monopole cantonal ou communal, mais permettre aux autorités compétentes de s'en inspirer, dans le respect des particularités propres aux activités monopolistiques (ATF 143 II 120 consid. 6.3.1 p. 127). Cela étant, l'art. 2 al. 7 LMI imposait deux exigences essentielles découlant du droit des marchés publics à la transmission de l'exploitation d'un monopole, à savoir l'organisation d'un appel d'offres et l'interdiction de discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse. Dans ce cadre, la collectivité publique devait non seulement organiser une procédure permettant aux entreprises privées intéressées par l'exploitation du monopole de déposer une offre, mais aussi attribuer la concession par le biais d'une décision contre laquelle des voies de droit devaient être ouvertes. Quant à l'interdiction de discriminer, elle s'appliquait non seulement à la procédure d'appel d'offres stricto sensu, mais aussi à la détermination des critères de sélection et au choix du concessionnaire; elle imposait le respect du principe de transparence (cf. ATF 143 II 120 consid. 6.4.1 p. 129). S'agissant de la liberté que l'art. 2 al. 7 LMI accorde aux cantons et communes en vue de céder une concession de monopole de nature commerciale s'exerçant sur le domaine public, le Tribunal fédéral a jugé que celle-ci devait être plus grande qu'en matière de passation d'un marché public, en ce sens qu'il n'y avait pas lieu de se montrer trop formaliste et que les collectivités étaient en droit de prendre en compte des intérêts publics plus larges. Cela dit, les choix opérés devaient respecter les principes de non-discrimination et de transparence, si bien que toutes les entreprises concernées devaient pouvoir déposer une offre avec les mêmes chances et voir évaluer celle-ci en toute transparence et impartialité. Le point
BGE 143 II 598 S. 607

- controversé - de savoir si et à quelles conditions la collectivité peut renoncer à un appel d'offres n'a

pas dû être tranché (cf. ATF 143 II 120 consid. 6.4.2 p. 130 s.).

4.2 En application des principes énoncés ci-dessus, on examinera dans quelle mesure l'activité des exploitants de taxis A dans la région lausannoise entre dans le champ de l'art. 2 al. 7 LMI et, le cas échéant, si les modifications du RIT et des PARIT querellées satisfont aux exigences de cette disposition de droit fédéral.

4.2.1 En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie, entre autres, dans les domaines de la gestion du domaine public et de la sauvegarde de l'ordre public (art. 139 al. 1 let. a et e de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst./VD; RSV 101.01]). L'art. 8 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR/VD; RSV 741.01) les déclare compétentes pour réglementer le service des taxis. Conformément à la réglementation mise en place par l'Association de communes de la région lausannoise, les autorisations d'exploitation B, sans permis de stationnement, sont accordées sans limitation quant au nombre; en revanche, les autorisations d'exploitation A, avec permis de stationnement sur le domaine public (cf. art. 15 let. a et art. 59 al. 2 RIT), sont limitées à un nombre compris entre 230 et 280, compte tenu de la place disponible, des conditions de la circulation dans l'agglomération, ainsi que de la coordination avec les besoins des transports publics (cf. art. 19 RIT). En sus de la quantité restreinte d'exploitants de taxis A autorisés à faire un usage accru du domaine public, le système mis en place impose des obligations qualitatives importantes auxdits exploitants, à commencer par l'application d'un tarif uniforme (art. 73 al. 3 RIT) et le paiement d'une redevance aux autorités (art. 94 al. 2 RIT). S'agissant des compagnies de taxis A ou en formation, elles ont le devoir, d'entente avec le central d'appel concessionnaire (auquel tout exploitant de taxis A est tenu de s'abonner [cf. art. 6 du Règlement du 1er janvier 2008 sur le central d'appel des taxis A de l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis; RCap]), de faire en sorte qu'un nombre de taxis minimum soit au moins toujours disponible pour répondre à toute heure aux besoins des clients, sauf circonstances majeures imprévisibles, ainsi que d'offrir une formation professionnelle adéquate à un nombre de futurs nouveaux conducteurs (cf. art. 21bis RIT). Quant aux exploitants individuels dotés d'une autorisation A, dont le caractère

BGE 143 II 598 S. 608

transmissible est fortement limité (art. 18 et 22ter RIT), ils doivent réunir plusieurs conditions personnelles exigeantes, notamment être titulaires d'un carnet de conducteur de taxis et exercer le métier depuis deux ans au minimum, à plein temps, soit au moins à raison de 1'500 heures par année, avoir une bonne réputation, justifier de connaissances suffisantes dans différents domaines, ainsi que d'une situation financière saine; ils sont de plus tenus de conduire eux-mêmes leur véhicule à raison de 1'500 heures par année au moins, l'engagement d'autres conducteurs salariés venant, sauf exceptions restrictives, s'ajouter à leur propre activité (cf. art. 22 et 22quater RIT). De façon plus générale, les conducteurs n'ont le droit de refuser une course que pour des raisons valables (art. 49 RIT). S'ajoute à cela que, selon la réglementation querellée, les autorisations d'exploitations A sont octroyées aux compagnies pour une durée de douze ans, renouvelable d'autant avant l'organisation, après une durée ininterrompue de 24 ans au maximum, d'un appel d'offres (cf. art. 21quinquies RIT); elles sont octroyées aux exploitants individuels pour une durée de sept ans, renouvelable d'autant une fois (cf. art. 22quinquies RIT).

4.2.2 A l'aune des normes cantonales et intercommunales exposées ci-avant, il apparaît que les autorités compétentes confèrent certes aux exploitants privés de taxis A le droit non exclusif, mais néanmoins accru, d'exercer leur activité sur le domaine public appartenant aux communes associées. Il n'en demeure pas moins que ce droit est couplé à un nombre important d'obligations à charge des exploitants, tant des points de vue quantitatif que qualitatif. Or, ces conditions et devoirs visent, d'une part, à ce que l'exploitation des taxis A soit assumée par des compagnies et conducteurs dignes de confiance, expérimentés et présentant des garanties financières suffisantes, de même qu'assurant - s'agissant des compagnies - une forme de service minimum à la clientèle à toute date ou heure; il s'agit bien là d'obligations contraignantes, qui sont assimilables à des tâches relevant du service public. D'autre part, lorsqu'elle oblige les compagnies de taxis A à former adéquatement de nouveaux conducteurs, la réglementation vaudoise poursuit des intérêts publics plus larges relevant de la politique sociale, ce qui est en principe caractéristique d'une concession de service public. Par ailleurs, la longue durée des autorisations - qui plus est renouvelable - qui sont décernées à certains exploitants individuels (sept ans) et, à plus forte raison, aux compagnies de taxis A (douze ans), rapproche ces autorisations de véritables concessions. Plaide, en dernier lieu, en faveur de l'assimilation de l'octroi des autorisations A selon le RIT au transfert d'une

BGE 143 II 598 S. 609

concession, la circonstance que, de jurisprudence constante, le Tribunal fédéral désigne l'exercice de la profession de chauffeur de taxis de place ("taxis A"), par sa fonction et son importance, en tant

que quasi-service public (concernant la région lausannoise: arrêts 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.2, in JdT 2006 I p. 492; 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.2.2 et 7.2.3, in SJ 2011 I p. 405; voir aussi: arrêts 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 2.3; 2P.35/2002 du 18 juin 2002 consid. 4.1 (Genève); cf. ATF 99 la 394 consid. 3 p. 401 s.; THIERRY TANQUEREL, Les services publics de transports, in Le service public, Tanquerel/Bellanger [éd.], 2006, p. 221 ss, 226), ce qui ne modifie toutefois en rien la circonstance que l'activité de conducteur ou d'entreprise de taxis A puisse se prévaloir de la liberté économique (ATF 121 I 129 consid. 3b p. 131; arrêt 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.1).

4.2.3 En conséquence, tel qu'il a été conçu dans sa version actuelle, le RIT entraîne le transfert, à tout le moins par analogie, d'une concession de monopole en faveur des exploitants de taxis A de la région lausannoise.

4.3 L'assimilation des autorisations A en litige à des concessions de monopole a pour conséquence que la réglementation intercommunale en matière de taxis A doit, selon l'art. 2 al. 7 LMI, observer les exigences primordiales qui découlent du droit des marchés publics. Cela signifie qu'il lui faut avant tout, selon des critères transparents et sans discrimination, prévoir un appel d'offres tant pour l'attribution que pour la réattribution des concessions, sous la forme de décisions sujettes à recours (cf. consid. 4.1.2 supra).

4.3.1 En l'espèce, il est vrai que la réglementation intercommunale attaquée énonce certains critères et conditions qui pourraient, le cas échéant, servir soit de conditions légales, soit de critères d'aptitude ou de qualification, soit aussi de critères d'adjudication ou d'attribution dans le cadre de marchés publics (cf., pour ces notions, ATF 140 I 285 consid. 5.1 p. 294; cf. notamment les art. 21, 21bis, 22bis et 22quater RIT; art. 17bis al. 3 PARIT). Il n'en demeure pas moins que ni le RIT, ni les PARIT ne soumettent l'attribution initiale des quelque 230 à 280 concessions de taxis A disponibles à un appel d'offres. La procédure de sélection et d'appréciation des candidatures tant individuelles (autorisation d'exploitation A individuelle) que corporatives (autorisations d'exploitation A pour compagnies) à une telle concession est au contraire confiée à la Commission administrative, un organe intercommunal composé de trois membres pouvant être
BGE 143 II 598 S. 610

choisis au sein de l'administration des communes de l'arrondissement lausannois (cf. art. 7 ch. 4 et art. 10 RIT) et disposant d'une très large latitude de jugement s'agissant de l'attribution, du renouvellement et de la réattribution des concessions. Ce n'est qu'au stade du renouvellement d'une concession de deux fois douze ans au maximum en faveur des autorisations d'exploitation A pour compagnies que le RIT impose l'organisation d'un appel d'offres, en précisant que la compagnie de taxis sortante est en droit de soumissionner (cf. art. 21quinquies al. 2 RIT). Il s'ensuit que, contrairement aux obligations résultant de l'art. 2 al. 7 LMI, qui érigent le principe d'un appel d'offres en tant que règle générale, la systématique du RIT transforme cette règle en une exception, respectivement ne l'impose qu'au sortir d'une durée de concession pouvant aller jusqu'à 24 ans, ce qui n'est compatible ni avec le texte, ni avec l'esprit de la loi fédérale sur le marché intérieur. Dans cette constellation, nul n'est donc besoin de trancher la question, laissée indécise dans l'ATF 143 II 120 (consid. 6.4.2 p. 130) et débattue en doctrine (cf. notamment DENIS ESSEIVA, Mise en concurrence de l'octroi de concessions cantonales et communales selon l'art. 2 al. 7 LMI, DC 2006 p. 203 ss, 204 s.), de savoir si et à quelles conditions la collectivité pourrait le cas échéant introduire certaines exceptions au principe de l'appel d'offres; cela présupposerait, en effet, que la réglementation des taxis consacre d'emblée le principe général de l'appel d'offres, ce que, toutefois, elle omet de faire en l'état.

4.3.2 La violation de la LMI constatée s'exprime dans plusieurs des dispositions intercommunales que les recourants ont entreprises soit à titre principal, soit à titre subsidiaire (...). Il sied de déterminer quelles dispositions sont concernées. Les art. modifiés 2 al. 2, 3, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19 RIT, auxquels les recourants ne s'en prennent qu'à titre subsidiaire, traitent de la réglementation de la profession de chauffeur de taxi de façon générale, sans lien direct avec les autorisations A; il en va de façon semblable des art. 21ter, 21quater, 22ter, 23, 23bis, 23ter, 23quater, 23quinquies et 51 al. 3 RIT, qui traitent successivement de l'organisation interne et de la gestion des compagnies A, du transfert exceptionnel d'une autorisation individuelle à un proche, des autorisations d'exploitation B et C, de l'exploitation d'un central d'appel et de la remise spontanée au client d'une quittance (cf., à cet égard, arrêt 2P.83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 5.2). S'agissant de la distinction que le RIT opère, quant à son principe, entre les compagnies et les exploitants individuels de taxis A (art. 20 RIT), qu'il soumet à deux régimes partiellement distincts, ou des
BGE 143 II 598 S. 611

conditions personnelles que le candidat à l'octroi d'une autorisation d'exploitation A individuelle doit remplir (art. 22 et 2 quater RIT), il est vrai que ces normes pourraient présenter certains liens avec le

domaine des marchés publics, en ce sens qu'elles pourraient s'interpréter en tant que conditions légales et critères d'aptitude ou d'attribution du marché (cf. consid. 4.3.1 supra). Ayant une portée autonome et générale, de sorte à pouvoir opérer indépendamment du système réglementaire mis en place pour les taxis A, elles se prêtent cela dit à une interprétation conforme au droit supérieur et ne devront donc pas être invalidées en raison d'une incompatibilité avec la LMI. Affectent en revanche de façon directe la bonne application de l'art. 2 al. 7 LMI les art. 21, 21quinquies, 22bis et 22quinquies RIT ainsi que 17bis PARIT, en ce sens que ces dispositions ont trait aux modalités concrètes et durée d'attribution des concessions pour compagnies et exploitants individuels de taxis A, lesquelles devraient en principe faire l'objet d'un appel d'offres. Il conviendra partant d'annuler ces dernières dispositions.

4.3.3 Au vu de ce résultat, qui oblige les autorités compétentes, qui disposent pour ce faire d'une certaine marge de manoeuvre, à élaborer un nouveau système qui soit compatible avec l'art. 2 al. 7 LMI, il est inutile d'examiner les griefs - qui sont du reste pour partie appellatoires - relatifs à la prétendue incohérence, iniquité (notamment par rapport à la durée des concessions accordées aux compagnies par rapport aux exploitants individuels), opacité et absence d'objectivité du système actuel d'attribution des autorisations de type A que les recourants fondent en sus sur la liberté économique. Il serait par ailleurs prématuré, ce également au vu de l'annulation du système d'attributions mis en place et du besoin de concrétisation de cet élément dans un nouveau règlement, de se prononcer sur tous les points des classification et traitement partiellement différents que le RIT réserve aux compagnies et aux exploitants individuels de taxis A. On précisera en outre que, de manière générale, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'admettre qu'une certaine différence de traitement soit opérée entre ces catégories d'exploitants, notamment au vu des obligations additionnelles dont doivent s'acquitter les seules compagnies de taxis A dans l'arrondissement lausannois (en lien avec l'obligation d'affiliation au central d'appel: arrêt 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.3.5, in SJ 2011 I p. 405; cf. aussi consid. 5.3 infra).

BGE 143 II 598 S. 612

5. Sous l'angle de la liberté économique et de l'égalité de traitement entre concurrents, les recourants s'en prennent, d'une part, à l'art. 22 let. a RIT, en vertu duquel "[p]eut solliciter l'octroi d'une autorisation d'exploitation A individuelle la personne qui réunit les conditions suivantes: a) être titulaire d'un carnet de conducteur de taxis et exercer le métier de conducteur de taxis depuis deux ans au minimum, à plein temps, soit au moins à raison de 1'500 heures par année". Ils contestent, d'autre part, l'exigence figurant à l'art. 22quater RIT, selon laquelle "[l]e titulaire d'une autorisation individuelle A est tenu de conduire lui-même son véhicule à raison de 1'500 heures par année au moins, sauf dispense expressément requise et accordée".

5.1 Aux termes de l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 consid. 3.1 p. 172; ATF 135 I 130 consid. 4.2 p. 135). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 135 I 130 consid. 4.2 p. 135; arrêt 2C_441/2015 du 11 janvier 2016 consid. 7.1, résumé in sic! 4/2006 p. 222). Des restrictions cantonales à la liberté économique sont admissibles, mais elles doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst.). La liberté économique comprend le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. Selon ce principe, déduit des art. 27 et 94 Cst., sont prohibées les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre les personnes exerçant la même activité économique (ATF 143 I 37 consid. 8.2 p. 47; ATF 140 I 218 consid. 6.2 p. 229). On entend par concurrents directs les membres de la même branche économique qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. Ne sont considérés comme concurrents directs au sens de cette règle que les entreprises situées dans la circonscription territoriale à laquelle s'applique la législation en cause (cf. ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 100; arrêt 2C_441/2015 du 11 janvier 2016 consid. 7.1.2, résumé in sic! 4/2016 p. 222). L'égalité de traitement entre concurrents directs n'est pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale, qu'elles répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même; il est

BGE 143 II 598 S. 613

seulement exigé que les inégalités ainsi instaurées soient réduites au minimum nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public poursuivi (ATF 143 I 37 consid. 8.2 p. 47 s.; ATF 137 I 167 consid. 3.5 p. 175).

5.2 Les recourants affirment que la nouvelle exigence imposée aux exploitants individuels de taxis A

d'effectuer deux années de travail à plein temps, à raison de 1'500 heures par année avant de pouvoir solliciter une autorisation A (cf. art. 22 RIT) porterait "une grave et inutile atteinte à la liberté de l'exploitant indépendant", lequel se verrait ainsi interdit d'organiser son travail de façon autonome, notamment en s'aidant de chauffeurs salariés au sens de l'art. 22quater RIT ou en réduisant son temps de travail pour tenir compte de son âge ou de ses obligations familiales. Dans l'arrêt querellé, la Cour constitutionnelle vaudoise a rejeté ces arguments, notamment aux motifs qu'il incombait à l'autorité de trouver un juste équilibre entre la nécessaire limitation du nombre des autorisations A et la satisfaction des besoins du public, qu'il était conforme à l'intérêt public que les autorisations A délivrées en nombre restreint ne fussent pas monopolisées par des entreprises qui en feraient un usage insuffisant et, du point de vue de la proportionnalité, que le total de 1'500 heures de conduite - temps d'attente et activités assimilées y comprises - exigées par année représentait en réalité un taux d'activité de 80 % (à savoir 47 semaines de travail [après déduction de cinq semaines de vacances par an] x 8 heures par jour x 4 jours par semaine = 1'504 heures) et permettait dès lors aux conducteurs de taxis A d'exercer leur activité à temps réduit.

5.3 Il y a lieu de souscrire à l'argumentation développée par la cour cantonale et par l'autorité intimée dans sa réponse, qui n'est point invalidée par les motifs fournis par les recourants, pour autant que ceux-ci ne s'avèrent pas d'emblée appellatoires (cf. art. 106 al. 2 LTF). En effet, comme il sera vu, les développements de l'instance inférieure correspondent, au contraire, à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en matière de taxis A. Premièrement, la Cour de céans a déjà souligné par le passé que le marché des taxis A n'était pas entièrement libre en raison de l'usage commun accru du domaine public qu'il supposait (arrêts 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.2.2; 2C_71/2007 précité, consid. 6.2; voir aussi: arrêts 2C_940/2010 du 17 mai 2011 consid. 4; 2P.83/2005 du 26 janvier 2006, in toto), de sorte qu'une réglementation plus étroite, dans le respect des conditions de restriction de l'art. 36 Cst., était admissible dans le domaine des taxis de place.

BGE 143 II 598 S. 614

Deuxièmement, le Tribunal fédéral a jugé, dans une cause relative à l'affiliation obligatoire des exploitants de taxis A lausannois à un central d'appel unique, que des mesures consistant, entre autres, à garantir la disponibilité de taxis, à répondre rapidement à toute commande de course, à garantir la fiabilité et la qualité du service des taxis A, ainsi qu'à favoriser une politique coordonnée des transports diminuant le risque de doubles commandes, sont d'intérêt public, en ce qu'ils contribuent à l'essor du quasi-service public qui est offert par ces taxis (cf. arrêt 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.2.2). Or, pour atteindre ces buts, il semble important de veiller à ce que les exploitants d'autorisations A, dont le nombre est limité, en fassent effectivement usage en vue de remplir leurs tâches. Les qualités et la disponibilité d'un tel service (et les capacités organisationnelles du central en cause dans cette précédente affaire) seraient en effet mises à mal au cas où un nombre important d'exploitants de taxis A choisirait de n'exercer leur activité qu'en tant qu'activité accessoire (cf. arrêts 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.3.3, in SJ 2011 I p. 405; 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 2.5).

Troisièmement, du point de vue de la proportionnalité de mesures réglementaires à charge des exploitants de taxis A, la Cour de céans a eu l'occasion d'en relativiser le caractère incisif en relevant que les exploitants de taxis souhaitant s'affranchir des contraintes liées au système d'autorisations A, notamment pour exercer ou poursuivre leur activité à temps réduit, étaient libres de le faire dans le cadre du système de taxis B, étant rappelé que le refus ou le retrait de l'autorisation A n'équivalait pas à une interdiction d'exercer la profession de conducteurs de taxis, dès lors que les exploitants restaient libres d'intégrer le système moins contraignant des taxis B (cf. arrêt 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7.2.3 et 7.3.3, in SJ 2011 I p. 405). On ajoutera, quoi qu'en disent les recourants qui exagèrent les contraintes en découlant (cf. notamment, la p. 19 de leur recours, dans laquelle ils mentionnent la moyenne de travail statistique pour les femmes de 1'497,60 heures par année et les 1'500 heures prescrites dans le RIT), que bien qu'il évoque une activité "à plein temps", l'art. 22 let. a RIT (cf. également l'art. 22quater, 1re phrase, RIT) maintient néanmoins une certaine souplesse en faveur des exploitants individuels. En effet, ces derniers restent libres de briguer une autorisation A même en ne travaillant, à titre personnel, qu'à raison de l'équivalent de 80 % de leur temps.

BGE 143 II 598 S. 615

Quatrièmement et dernièrement, on ne voit pas que la circonstance d'obliger les exploitants individuels de taxis A à travailler au minimum 1'500 heures par année, tandis que la personne responsable de la direction d'une compagnie de taxis A n'est pas soumise à une obligation identique (art. 21quater al. 1 RIT), heurterait l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. De manière générale, au vu des obligations spéciales que le RIT impose aux compagnies de taxis A, une certaine distinction entre ce dernier groupe et celui des exploitants individuels a été jugée admissible (cf. arrêt 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.2). De

manière plus spécifique, on notera l'obligation faite aux compagnies de taxis A de garantir un service minimum de taxis A à tout moment (cf. art. 21bis al. 2 RIT), tandis que les exploitants individuels n'assument pas une telle obligation et peuvent se contenter de travailler à 80 % (cf. supra). Enfin, ce sont les compagnies de taxis en tant que personnes morales à part entière qui se voient accorder des autorisations d'exploitation A (cf. art. 21 et 21ter al. 1 RIT), tandis que les autorisations d'exploitation A individuelles sont conférées à des personnes physiques nommément citées (cf. art. 22 ss RIT), de sorte que la position d'un directeur d'une compagnie de taxis A ne saurait être sans autre assimilée au statut d'un entrepreneur individuel. Il s'ensuit qu'il existe des motifs objectifs et systémiques suffisants pour justifier une telle différence de traitement. Enfin, c'est en vain que les recourants effectuent des comparaisons entre le RIT et les règlements-types d'autres communes vaudoises ou le modèle proposé par le canton de Vaud. Il est en effet inhérent au fédéralisme que les communes puissent, dans le respect du droit supérieur, adopter des normes divergentes; quant au modèle vaudois, il ne s'agit pas, comme l'ont relevé les précédents juges, d'un instrument contraignant.

5.4 Partant, les griefs des recourants tirés de la liberté économique et de l'égalité entre concurrents en lien avec les art. 22 let. a et 22quater RIT doivent être écartés.