

B 7

**Kantonale Gerichte**  
Tribunaux cantonaux  
Tribunali cantonali

B 7

**1. Arrêt de la Cour Constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois du 27 avril 2016 concernant Uber Switzerland GmbH**

Publication d'un jugement cantonal rendu en application de la Loi sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02; art. 10a al. 2)

Canton de Vaud

TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

CCST.2015.0002

**Arrêt du 27 avril 2016**

[composition de la Cour]

Requérante **Uber Switzerland GmbH**, à Zurich, représentée par [avocats], à Zurich

Autorité intimée **Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis**, agissant par son Comité de direction, représenté par Mars Vuilleumier, à Lausanne,

Autorité concernée **Département des institutions et de la sécurité**, à Lausanne

Objet Requête Uber Switzerland GmbH c/ modifications du règlement intercommunal sur le service des taxis (RIT) et des prescriptions d'application du RIT (PARIT) de l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis, approuvées le 24 juin 2015 par la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité.

**Vu les faits suivants :**

A. En 1964, les Communes d'Epalinges, Lausanne, Prilly, Pully et Renens ont constitué le Service intercommunal de taxis de l'arrondissement de Lausanne (ci-après: le Service intercommunal), qui s'est progressivement étendu à Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Belmont-sur-Lausanne, Paudex, Le Mont-sur-Lausanne et Bussigny. Le Conseil communal des communes concernées a adopté le Règlement intercommunal sur le service des taxis (ci-après: RIT), approuvé pour la première fois par le Conseil d'État du canton de Vaud (ci-après: le Conseil d'État) le 28 avril 1964 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1964. Le RIT a été complété par un texte intitulé « *Prescriptions d'application du Règle-*

*ment intercommunal sur le service des taxis* » (ci-après: PARIT), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1966.

Les communes membres du Service intercommunal se sont regroupées en une Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis (ci-après: l'Association), dont les statuts ont été adoptés par les différents conseils communaux en 2002 et 2003 et approuvés par le Conseil d'État le 13 août 2003. L'Association comporte entre autres un conseil intercommunal compétent pour adopter le règlement intercommunal des taxis et ses modifications (art. 5 al. 1, 6 et 7 al. 1 des statuts), ainsi qu'un comité de direction.

Par préavis du 9 mars 2015 (n°16/2011-2016), le comité de direction a proposé au conseil intercommunal une révision partielle du RIT. Le 7 mai 2015, le conseil intercommunal a adopté les modifications suivantes du RIT:

« - **art. 2 al. 2:** *Sous réserve de l'article 15, al. 3, le conducteur ou l'exploitant, qui n'est pas au bénéfice d'une autorisation délivrée en application du présent règlement, est tenu de quitter le territoire de l'arrondissement une fois sa course terminée.*

- **art. 3:** *Les conducteurs de taxis et ceux qui exploitent un service de taxis ou un central d'appel au sens de l'article 23 quinquies sont soumis au présent règlement*

- **art. 12:** *Celui qui se propose de conduire professionnellement un taxi de l'arrondissement doit obtenir au préalable l'agrément du préposé intercommunal et la délivrance d'un carnet de conducteur*

*Pour obtenir un tel carnet, il faut;*

[...]

- **art. 13:** *Le requérant adresse une demande écrite au préposé intercommunal et produit;*

[...]

- **art. 14:** *Si les conditions prévues à l'article 12 sont remplies, le préposé intercommunal accorde l'autorisation demandée et remet au requérant un carnet de conducteur valable jusqu'au 31 décembre et qui doit être renouvelé chaque année avant le 15 décembre, moyennant preuve de 60 heures de conduite au minimum pendant l'année. Cette dernière exigence ne s'applique pas aux personnes chargées de la direction d'une compagnie.*

[...]

- **art. 15:** *Nul ne peut exploiter un service de taxis sur le territoire de l'arrondissement sans en avoir obtenu l'autorisation.*

*Il y a trois types d'autorisations ;*

a) *l'autorisation A, avec permis de stationnement sur des emplacements désignés d'entente avec le Comité de di-*

rection par les communes membres de l'Association (stations officielles de taxis) ;

- b) l'autorisation B, sans permis de stationner sur le domaine public ;
- c) l'autorisation C, pour voiture de grande remise

Est considérée comme voiture de grande remise celle qui est louée, avec chauffeur exclusivement ;

- 1) pour une demi-journée au minimum ;
- 2) pour des courses dépassant les limites des districts limitrophes de celui de Lausanne ;
- 3) pour les cérémonies publiques ou privées (enterrements, mariages, etc.) ;
- 4) aux hôtels, agences de voyage ou bureaux de tourisme pour le service de leur clientèle.

Hors des trois catégories d'autorisations susmentionnées, toute activité de taxis est interdite. Par ailleurs, un exploitant de taxi qui n'est pas au bénéfice d'une autorisation délivrée en application du présent règlement n'a le droit de charger des clients sur le territoire de l'Arrondissement de Lausanne que s'il a été expressément commandé à l'avance par ceux-ci alors que le taxi ne se trouvait pas dans les limites de l'arrondissement et que si une telle prise en charge n'a lieu qu'à dix reprises au maximum par mois. Sur demande de la police, le chauffeur de taxi est tenu de justifier que ces conditions sont respectées.

Nul ne peut détenir simultanément des autorisations A et B.

- **art. 16:** Pour obtenir l'autorisation d'exploiter un service de taxis il faut :

[...]

- **art. 17:** Le requérant adresse au préposé intercommunal une demande écrite dans laquelle il précise le type d'autorisation qu'il demande.

[...]

- **art. 18:** Les autorisations d'exploitation sont personnelles et intransmissibles, sous réserve des exceptions prévues à l'article 22 ter

- **art. 19:** Les autorisations A délivrées sont limitées à un nombre compris entre 230 et 280. Le Comité de direction arrête le nombre effectif après consultation des organismes et associations professionnelles intéressés, en tenant compte de la place disponible, des conditions de la circulation dans l'agglomération, ainsi que de la coordination avec les besoins des transports publics.

- **art. 20:** Les autorisations d'exploitation A sont attribuées pour partie à des compagnies 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 compagnies et exploitants individuels respecte un équilibre en fonction des rôles respectifs des unes et des autres.

- **art. 21:** La compagnie ou compagnie 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. 22:** Peut solliciter l'octroi d'une autorisation d'exploitation A individuelle la personne qui réunit les conditions suivantes ;

[...]

- **art. 23:** Les autorisations d'exploitation B, sans permis de stationnement, sont accordées sans limitation quant au nombre.

Elles peuvent être accordées à des exploitants indépendants ou à des compagnies organisées en personne morale.

S'agissant des compagnies, la Commission administrative peut réclamer en tout temps des garanties lui permettant de connaître l'identité du détenteur économique.

- **art. 23 bis:** La personne qui sollicite une ou plusieurs autorisations B doit satisfaire aux conditions particulières suivantes :

[...]

- **art. 23 ter:** L'exploitant B organise son activité librement, dans le respect des dispositions légales et réglementaires applicables. Il doit assumer personnellement au moins l'activité minimale lui permettant de conserver son carnet de conducteur de taxi. Il peut engager un ou plusieurs conducteurs salariés

- **art. 23 quater:** Les autorisations de type C (voiture de grande remise) sont accordées sans limitation quant au nombre.

La personne qui sollicite une ou plusieurs autorisations C doit satisfaire aux conditions générales fixées à l'art. 16 al. 1 et être titulaire d'un carnet de conducteur de taxi

- **art. 23 quinquies:** Nul ne peut exploiter un central d'appel téléphonique ou radio sans en avoir obtenu préalablement l'autorisation.

Est réputé central d'appel téléphonique ou radio au sens du présent règlement, le dispositif destiné à recueillir les commandes de la clientèle, à les diffuser par téléphone, par radio ou par tout autre moyen de communication et à en confier l'exécution à l'un des taxis qui sont en connexion avec le central et qui sont tous dûment reconnus par le préposé intercommunal comme conformes aux art. 24 et 26. L'autorisation est délivrée par la Commission administrative, à condition que:

- a) les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central soient situés dans l'arrondissement;
- b) le requérant ait bonne réputation.

Le requérant adresse au préposé intercommunal une demande écrite à laquelle il joint un acte de bonnes mœurs, un extrait du casier judiciaire vaudois et, s'il est confédéré ou étranger, du casier judiciaire central.

L'article 17 est applicable par analogie.

- **art. 51 al 3:** À 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. »

Ces modifications ont été approuvées par la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité 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, Uber Switzerland GmbH (ci-après: la requérante), société à responsabilité limitée inscrite au Registre du commerce de Zurich, dont le but est notamment de soutenir des entreprises, en particulier celles du groupe UBER, dans l'offre de prestations de service de transport par le biais de la téléphonie mobile ou de la communication en ligne et de fournir toutes les prestations directes ou indirectes y relatives (« *Die Gesellschaft bezweckt andere Unternehmen, insbesondere der Uber-Gruppe, beim Anbieten von Transportdienstleistungen durch mobile Kommunikation und Online-Anfragen zu unterstützen sowie alle damit direkt oder indirekt verbundenen Dienstleistungen zu erbringen* »), a déposé une requête à la Cour constitutionnelle tendant principalement à l'annulation des modifications des art. 2, 3, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 (bis-quinquies) et 51 nRIT, et subsidiairement à l'annulation des art. 2, 15 et 23 quinquies nRIT. La requérante soutient à l'appui de ses conclusions que la révision partielle du RIT doit être annulée dans son intégralité, car son adoption serait contraire au principe de la légalité. Elle fait valoir en outre que les art. 2, 15 et 23 quinquies nRIT violeraient les art. 2 et 3 de la Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02), ainsi que la liberté économique (cf. art. 27 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101] et 26 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst. VD; RSV 101.01]).

L'Association intimée s'est déterminée le 21 octobre 2015, concluant au rejet de la requête dans la mesure où elle est recevable.

Le 3 novembre 2015, la Cheffe du Département s'en est remise aux déterminations de l'autorité intimée.

Les parties ont maintenu leur position dans leurs écritures ultérieures.

C. La cour a statué par voie de circulation (art. 14 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC; RSV 173.32]).

#### Considérant en droit :

1. La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes dont elle est saisie.

a) Selon l'art. 136 al. 2 let. a Cst. VD, la cour contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. L'art. 3 LJC précise que ce contrôle porte également sur tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit (al. 3).

En l'espèce, l'acte attaqué est la révision partielle du RIT, à savoir un règlement intercommunal contenant des règles de droit. La cour de céans peut par conséquent en contrôler la conformité avec le droit supérieur. La requête a par ailleurs été déposée dans les vingt jours suivant la publication de l'approbation cantonale (art. 5 al. 2 LJC).

b) Selon l'art. 8 LJC, le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation. La cour de céans limite son examen aux griefs invoqués par les requérants, sauf s'il apparaît que l'acte at-

taqué est manifestement contraire au droit de rang supérieur (art. 13 LJC).

En l'espèce, la requérante soutient que la révision partielle du RIT doit être annulée dans son intégralité, car son adoption serait contraire au principe de la légalité. Elle fait valoir en outre que les art. 2, 15 et 23 quinquies nRIT violeraient les art. 2 et 3 LMI, ainsi que la liberté économique. Elle a indiqué dans sa requête précisément en quoi consistait ces violations. Les conditions de l'art. 8 LJC sont ainsi réunies.

- c) Il reste à examiner si la requérante, qui demande l'annulation des art. 2, 3, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 (bis-quinquies) et 51 nRIT, a la qualité pour agir contre la révision partielle du RIT, ce que conteste l'autorité intimée, à tout le moins pour l'essentiel des dispositions contestées.
2. a) Aux termes de l'art. 10 al. 1 LJC, a qualité pour agir contre une règle de droit communal ou intercommunal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé. Le requérant doit être touché dans une mesure importante par la norme attaquée, parce qu'elle touche à ses intérêts juridiques ou à une situation de fait particulière (BGC septembre 2004, p. 3665). Son intérêt doit être personnel et direct: il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération. En revanche, le législateur, à qui le constituant avait renvoyé cette question (cf. art. 136 al. 2 let. a *in fine* Cst. VD), a expressément refusé de limiter la qualité pour agir seulement à celui qui dispose d'un intérêt juridiquement protégé, comme le proposait la majorité de la commission parlementaire (BGC septembre 2004, pp. 3704, 3705, 3717 à 3719, 3907 à 3914 et 3980 à 3985). Ainsi, l'intérêt dont se prévaut le requérant peut être de pur fait, sans qu'il y ait besoin qu'une norme juridique protège cet intérêt (arrêt CCST.2007.0004 du 16 avril 2008 consid. 1c et les références citées). Cet intérêt peut au surplus n'être que virtuel et n'a pas besoin d'être actuel: il suffit que, avec un minimum de vraisemblance, le requérant puisse être touché une fois ou l'autre par la norme en cause (arrêt CCST.2014.0003 du 16 février 2015 consid. 1e; ég. Pierre-Yves Bosshard, La Cour constitutionnelle vaudoise. Premier bilan d'une nouvelle institution, RDAF 2008 I 3 ss, p. 12 et les références citées à la note infrapaginale n. 30; cf. aussi s'agissant de la qualité pour agir devant le Tribunal fédéral contre un acte normatif cantonal, ATF 137 I 77 consid. 1.4 et 133 I 286 consid. 2.2).
- b) En l'espèce, la requérante est entièrement détenue par UBER INTERNATIONAL HOLDING B.V. (ci-après: Uber Holding), dont le siège est à Amsterdam (Pays-Bas), qui en est également l'associée sans pouvoir de signature. Une ressortissante américaine domiciliée à San Francisco (Californie) est la présidente des gérants de la requé-

rante, avec signature individuelle, alors qu'un autre ressortissant américain, domicilié à Burlingame (Californie), en est le gérant avec signature individuelle.

Uber indique sur son site internet être présente en Suisse dans les villes de Bâle, Genève, Zurich et Lausanne (<https://www.uber.com/fr/cities>). Le site internet [www.uber.com](http://www.uber.com) propose divers modèles de transport, soit UberX, UberTAXI, UberBLACK, UberLUX et UberSUV. À Lausanne, Uber propose deux modèles (<https://www.uber.com/cities/lausanne>): un modèle intitulé « UberPOP », décrit comme « *un UBER sympa* », que la requérante définit comme un service ouvert aux chauffeurs privés indépendants qui satisfont les conditions posées par Uber (avec un prix de base de 3 fr., plus 30 centimes par minute et 1 fr. 35 par km, la course minimale et les frais d'annulation s'élevant à 6 fr.), ainsi que le modèle intitulé « UberX » (avec prix de base de 4 fr, plus 40 centimes par minute et 1 fr. 80 par km, la course minimale et les frais d'annulation s'élevant à 7 fr.), à savoir un service réservé aux chauffeurs professionnels (permis professionnel et véhicule équipé d'un tachygraphe) (cf. requête, p. 3).

Les conditions d'utilisation relatives à la Suisse (version du 8 décembre 2014, <https://www.uber.com/legal/chr/terms>) ont notamment la teneur suivante:

« Uber

Votre cocontractant est UberB. V., société à responsabilité limitée établie aux Pays-Bas, dont le siège se trouve Vijzelstraat 68, 1017 HL, Amsterdam, Pays-Bas, inscrite à la Chambre de commerce sous le numéro 56317441 (« Uber »).

Services proposés par Uber

Uber propose des informations et permet d'obtenir des services de transport offerts par des tiers transporteurs, chauffeurs ou exploitants de parcs de véhicules (« le transporteur »). Ces services peuvent être demandés par le biais de l'utilisation d'une application fournie par Uber téléchargée et installée par vos soins sur votre téléphone portable (smartphone) (« l'application »). Tous les services fournis par Uber par le biais de votre utilisation de l'application sont désignés ci-après par « le service ».

Comment un contrat est-il conclu entre Uber et vous ?

En utilisant l'application ou le service, vous concluez un contrat avec Uber (« le contrat »). Pour pouvoir utiliser l'application ou le service, vous devez d'abord vous inscrire chez Uber. Quand vous vous inscrivez, vous devez communiquer à Uber vos informations à caractère personnel, votre numéro de téléphone mobile et les données de votre carte de crédit. Si votre inscription a été opérée avec succès chez Uber, celle-ci vous fournira un compte personnel auquel vous pourrez accéder au moyen d'un mot de passe de votre choix.

[...]

Comment utiliser le service et l'application ?

L'application vous permet d'envoyer une demande de service de transport à un transporteur. Le récepteur GPS (qui doit être installé sur le téléphone portable (smartphone) sur lequel vous avez téléchargé l'application) détecte votre emplacement et envoie vos données de localisation au transporteur concerné. Le transporteur peut accepter ou refuser toute demande de service de transport, comme bon lui semble. Le transporteur est par ailleurs libre de décider d'utiliser ou non l'application pour recevoir les requêtes générées par le biais de l'application. Si le transporteur accepte une demande, l'application vous en avertit et vous communique des informations au sujet du transporteur (y compris son nom, le numéro d'immatriculation du véhicule et l'évaluation de son service à la clientèle) ainsi que la possibilité de contacter le transporteur par téléphone. L'application vous permet aussi de suivre la progression du transporteur vers le lieu de prise en charge, en temps réel.

Uber consentira des efforts raisonnables pour vous mettre en contact avec un transporteur afin d'obtenir des services de transport, en fonction de la disponibilité des transporteurs établis dans ou à proximité de votre région au moment de votre demande de services de transport.

Pour éviter toute ambiguïté: Uber n'est pas un fournisseur de services de transport; Uber n'est pas une entreprise de transport. Il appartient au transporteur d'offrir les services de transport qui peuvent être demandés par le biais de l'utilisation de l'application et/ou du service. Uber agit simplement en tant qu'intermédiaire entre le transporteur et vous. La prestation de services de transport par le transporteur est donc régie par le contrat (devant être) conclu entre vous et le transporteur Uber ne sera jamais une partie à ce contrat.

[...]

Paiement

L'utilisation de l'application et du service est gratuite. Uber se réserve le droit de demander une redevance pour l'utilisation de l'application et/ou du service. Si Uber décide d'appliquer une telle redevance, Uber vous en avertira et vous permettra de poursuivre ou de résilier le contrat.

Les tarifs pratiqués par le transporteur pour les services de transport sont indiqués sur le site web et peuvent être consultés par le biais de l'application. Ils peuvent être modifiés ou actualisés par Uber de temps en temps. Il vous appartient de rester informé des tarifs actuels des services de transport.

Uber vous facturera les services de transport qui vous sont fournis par le transporteur, pour celui-ci. Vous acceptez de payer tous les services de transport que vous achetez au transporteur. Vous reconnaissez qu'Uber peut débiter votre compte de carte de crédit que vous avez communiqué lors de votre inscription au service, pour les services de transport que vous avez demandés dans le cadre de votre compte (y compris les taxes et les pénalités de retard éventuelles). Vous êtes responsable du paiement en temps opportun de toutes les sommes dues. Vous devez indiquer à Uber un compte de carte de crédit valide pour le paiement de toutes les sommes dues à tout moment. Les paiements effectués ne sont pas remboursables.

[...]

## Responsabilité

[...]

La qualité des services de transport demandés par le biais de l'utilisation de l'application ou du service relève entièrement de la responsabilité du transporteur qui vous fournit les services de transport. Uber décline toute responsabilité dans le cadre des services de transport fournis par le transporteur ou en ce qui concerne des actes, actions, comportements, attitudes, et/ou négligences du transporteur. Toute réclamation au sujet des services de transport fournis par le transporteur devra par conséquent être adressée à celui-ci. »

Il résulte de ce qui précède que la requérante Uber n'est pas un fournisseur de services de transport ni une entreprise de transport. Uber agit uniquement en tant qu'intermédiaire entre le client et le transporteur, qui concluent un contrat de transport (auquel Uber n'est pas partie). Uber se charge également de l'encaissement du prix de la course et de la rétrocession aux chauffeurs partenaires de la somme encaissée, sous déduction d'une commission que Uber s'octroie. La requérante a du reste plaidé dans une affaire l'opposant au Service du commerce de Genève que ni elle, ni Uber Holding ne déployait dans le canton de Genève des activités tombant sous le coup de la loi genevoise sur les taxis et limousines (transport professionnel de personnes au moyen de voitures automobiles) du 21 janvier 2005 (LTaxis; H 1 30), dès lors qu'elle n'était pas impliquée dans les rapports entre les utilisateurs et les transporteurs, ainsi que cela résultait de ses conditions générales (cf. décision sur effet suspensif de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 20 mai 2015, A/1227/2015, p. 13 et 14, définitive, le recours interjeté par la requérante et Uber Holding ayant été déclaré irrecevable par arrêt du 7 janvier 2016 du Tribunal fédéral [cause 2C\_547/ 2015]). Dans sa requête, la requérante a expliqué disposer d'un intérêt à pouvoir conclure des partenariats avec le plus grand nombre possible de chauffeurs intéressés (cf. requête, p. 4). Dans le cadre de sa réplique, elle a précisé être un personne morale suisse soutenant le développement et l'activité du groupe Uber en Suisse, les chauffeurs partenaires Uber étant des prestataires de services indépendants qui offrent leurs services via la technologie et les applications smartphone développés par Uber (cf. réplique, p. 2).

- c) Dans ces conditions, la requérante n'a pas d'intérêt digne de protection à obtenir l'annulation des dispositions du nRIT qui concernent directement les conducteurs et exploitants d'un service de taxis, à savoir toutes les dispositions attaquées à l'exception de l'art. 23 quinquies nRIT, dans la mesure où elle n'exploite elle-même aucun service de taxi ni n'emploie de conducteurs de taxi. Elle ne fonctionne qu'en tant qu'intermédiaire, singulièrement comme une plateforme de mise en relation de chauffeurs privés indépendants et de clients (cf. requête, p. 3). Selon la requérante, son intérêt serait de pouvoir obtenir le contrôle des

dispositions du nRIT « *dès lors que celui-ci s'applique aux partenaires Uber* ». Il ne s'agit là toutefois que d'un intérêt indirect, qui n'est au demeurant pas personnel, mais celui de tiers, à savoir les chauffeurs et les exploitants. On ignore en outre tout des relations contractuelles de la requérante avec ses chauffeurs partenaires. La requérante n'est pas mandatée par les exploitants ou les chauffeurs de taxis potentiellement touchés par les modifications réglementaires. La qualité pour agir des « transporteurs » au sens des conditions d'utilisation d'Uber ci-dessus (à savoir « *des tiers transporteurs, chauffeurs ou exploitants de parcs de véhicules* ») aurait été donnée, contrairement à celle de la requérante, qui n'a dès lors pas la qualité pour contester les art. 2, 3, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 23 bis, 23 ter, 23 quater et 51 nRIT, les griefs dirigés contre ces dispositions (notamment ceux portant sur les art. 2 et 15 nRIT) étant irrecevables.

- d) Seuls seront dès lors examinés les moyens portant sur l'art. 23 quinquies nRIT, dans la mesure où la requérante doit être assimilée à une société exploitant un centre d'appel téléphonique, ce que l'autorité intimée ne conteste pas.
3. La requérante se plaint d'une violation du principe de la légalité. Elle fait valoir qu'en vertu du principe du parallélisme des formes, les dispositions du RIT ne pouvaient être amendées que par la même autorité et selon la même procédure que celles ayant conduit à leur adoption. Se référant à l'art. 146 Cst. VD, elle estime ainsi que seuls les conseils communaux des communes du Service intercommunal étaient compétents pour adopter la révision partielle litigieuse du RIT et notamment l'art. 23 quinquies nRIT, le Conseil intercommunal ne disposant que de la compétence d'adopter un nouveau règlement et non d'amender les dispositions en vigueur.
- a) Le principe de la légalité est consacré aux art. 5 Cst. et 7 Cst. VD, selon lesquels le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Il a notamment pour corollaire le principe du parallélisme des formes, qui veut qu'une norme adoptée par une certaine autorité en une certaine forme ne puisse être abrogée ou amendée que par cette même autorité selon cette même procédure en la même forme (ATF 141 V 495 consid. 4.2; 126 V 183 consid. 5b; 112 la 136 consid. 3c et les références citées; cf. ég. Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, p. 165).
- b) L'art. 112 al. 1 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC; RSV 175.11) permet aux communes de collaborer sous la forme d'une association de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale (parmi lesquelles édicter des règlements, tâche qui incombe au conseil communal ou général selon l'art. 146 al. 1 let. a Cst. VD). Les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, doivent être soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune (art. 113 al. 1 LC).

Après que chaque commune a adopté les statuts, ceux-ci sont soumis à l'approbation du Conseil d'État qui en vérifie la légalité (art. 113 al. 2 LC). L'approbation du Conseil d'État donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public (art. 113 al. 3 LC).

Selon l'art. 116 al. 1 LC, les organes de l'association sont: a. le conseil intercommunal; b. le comité de direction; c. la commission de gestion. Conformément à l'art. 117 LC, le conseil intercommunal est composé de délégués des communes membres de l'association. Le conseil joue dans l'association le rôle du conseil général ou communal dans la commune (art. 119 al. 1 LC). Il établit les règlements destinés à assurer le fonctionnement du service exploité par l'association (art. 119 al. 3 première phrase LC). Quant au comité de direction, il est composé de trois membres au moins (art. 121 al. 1 première phrase LC) et exerce, dans le cadre de l'activité de l'association, les fonctions prévues pour les municipalités (art. 122 al. 1 LC).

L'art. 7 al. 1 des statuts de l'Association intimée dispose que le Conseil intercommunal a notamment pour compétence d'adopter le règlement intercommunal des taxis et ses modifications, dans les limites de l'art. 126 LC (disposition relative à la modification des statuts). Quant au comité de direction, il est notamment compétent pour élaborer et adopter des prescriptions d'application du RIT (PARIT) (cf. art. 10 al. 1 des statuts de l'Association).

- c) En l'espèce, le RIT a certes été initialement adopté par les conseils communaux des communes concernées, puis approuvé par le Conseil d'État le 28 avril 1964, et entré en vigueur le 1er novembre 1964. Depuis lors toutefois, les communes de l'ancien Service intercommunal de taxis de l'arrondissement de Lausanne ont constitué, en 2003, une association de communes au sens des art. 112 ss LC, et se sont alors dotées de statuts prévoyant en particulier que le conseil intercommunal puisse modifier le règlement intercommunal (cf. art. 7 des statuts de l'Association). Dans la mesure où les modifications contestées par la requérante ont été valablement adoptées par les organes compétents - le comité de direction et le conseil intercommunal - avant d'être approuvées par la cheffe du Département, le moyen tiré de la violation du principe de la légalité doit être rejeté. Le principe du parallélisme des formes ne peut en effet conduire à réattribuer des compétences aux différents conseils communaux des membres de l'Association, lesquels ont valablement délégué à cette dernière, respectivement à ses organes, la compétence de réglementer le service des taxis (cf. art. 1 des statuts de l'Association).

Quant à la référence faite par la requérante à l'adoption par l'Association de communes Sécurité Riviera d'un nouveau règlement intercommunal sur le service des taxis, elle ne lui est d'aucun secours: la situation de l'Association de communes

Sécurité Riviera est en effet différente de la présente espèce, dans la mesure où cette Association était déjà constituée lors de l'adoption du règlement initial, contrairement à l'Association de communes de la région lausannoise pour la réglementation du service des taxis.

Mal fondé, le moyen tiré de la violation du principe de la légalité doit ainsi être écarté.

4. La requérante soutient en outre que l'art. 23 quinquies nRIT serait contraire au droit supérieur. Elle dénonce une violation des art. 2 et 3 LMI, ainsi que de la liberté économique.

- a) La LMI vise à éliminer les restrictions à l'accès au marché mises en place par les cantons et les communes (ATF 135 I 106 consid. 2.2). Elle est conçue comme une loi-cadre qui n'entend pas harmoniser les différents domaines, mais se limite à fixer les principes élémentaires nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur (Message du 24 novembre 2004 relatif à la révision de la LMI, FF 2005, 421 ss, 426). Elle pose le principe du libre accès au marché selon les prescriptions du lieu de provenance, qui est qualifié par la doctrine de "pierre angulaire" de la LMI (Vincent Martenet/Pierre Tercier, in *Commentaire romand. Droit de la concurrence*, 2e éd., Bâle 2013, n. 66 ad Intro. LMI, ainsi que les références citées; cf. ég. Matthias Oesch/Thomas Zwald, in *Wettbewerbsrecht Kommentar*, vol. 2, 3e éd., Zurich 2011, n. 1 ad art. 1 LMI). Cette volonté de garantir le libre accès au marché a été renforcée par la modification de la LMI du 16 décembre 2005, au travers de laquelle le législateur a tendu, en supprimant les entraves cantonales et communales à l'accès au marché, à consacrer la primauté du marché intérieur sur le fédéralisme (ATF 134 II 329 consid. 5.2 p. 333 s. et 5.4 p. 335). Cela ne signifie pas pour autant que toutes les limitations cantonales au libre accès au marché sont désormais prohibées (ATF 141 II 280 consid. 5).

L'art. 1 al. 1 LMI garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse. Par activité lucrative au sens de cette loi, on entend toute activité non régaliennne ayant pour but un gain (art. 1 al. 3 LMI). Toute personne a le droit d'offrir des marchandises, des services et des prestations de travail sur tout le territoire suisse pour autant que l'exercice de l'activité lucrative en question soit licite dans le canton ou la commune où elle a son siège ou son établissement (art. 2 al. 1 LMI). L'offre de marchandises, de services et de prestations de travail est régie par les prescriptions du canton ou de la commune où l'offreur a son siège ou son établissement (art. 2 al. 3 LMI). Toute personne exerçant une activité lucrative légale est autorisée à s'établir sur tout le territoire suisse afin d'exercer cette activité conformément aux dispositions en vigueur au lieu du premier établissement et sous réserve de l'art. 3 (art. 2 al. 4 LMI). Il en va de même en

cas d'abandon de l'activité au lieu du premier établissement. Il incombe aux autorités du lieu de destination de contrôler le respect des dispositions légales applicables en vertu du premier établissement. L'art. 2 al. 5 LMI prévoit encore que l'application des principes indiqués ci-dessus se fonde sur l'équivalence des réglementations cantonales ou communales sur l'accès au marché. La liberté d'accès au marché est ainsi soumise à une condition: l'offreur externe doit être autorisé à conduire l'activité lucrative en question dans le canton ou la commune où il a son siège ou son établissement. La condition est satisfaite toutes les fois où l'activité lucrative de l'offreur externe est licite au regard du droit du canton, respectivement de la commune, où il est établi ou a son siège et qu'il a obtenu, le cas échéant, la ou les autorisations nécessaires à la conduite de son activité (Manuel Bianchi della Porta, in: Commentaire romand, Droit de la concurrence, 2e éd., Bâle 2013, n. 25 ad art. 2 I-VI LMI).

Le titulaire de la liberté d'accès au marché doit établir son droit. Pour ce faire, il lui suffira d'apporter la preuve que l'activité qu'il entend mener au lieu de destination est licite selon le droit applicable au lieu où il est établi ou a son siège et, le cas échéant, qu'il est autorisé à le pratiquer selon ce droit (art. 2 al. 1 LMI). Dans le cas d'une profession soumise à autorisation, la production d'un certificat de capacité valable décerné par le canton d'établissement est en principe suffisante (Bianchi della Porta, op. cit., n. 32 ad art. 2 I-VI LMI). La personne qui est en droit d'exercer une activité à son lieu d'établissement est présumée pouvoir l'exercer partout en Suisse (Bianchi della Porta, op. cit., n. 35 ad art. 2 I-VI LMI). Dans un arrêt d'octobre 2008 relatif au droit d'établissement, le Tribunal fédéral a précisé les modalités et les limites du test d'équivalence des réglementations et a également clarifié les rapports entre les art. 2 al. 5 et 3 LMI. Selon cet arrêt, la vérification de l'équivalence de la réglementation cantonale du lieu de provenance avec celle du lieu de destination doit demeurer générale et abstraite (ATF 135 II 12 consid. 2.4). La présomption légale d'équivalence instituée par l'art. 2 al. 5 LMI serait en effet dénuée de toute portée pratique si l'autorité du lieu de destination était admise à procéder à une vérification rétroactive, au cas par cas, de la situation de l'offreur externe avec les conditions d'accès au marché (au lieu du premier établissement). Ce n'est qu'exceptionnellement, en présence d'indices concrets indiquant que l'autorité ayant délivré la première autorisation n'a manifestement pas tenu compte des intérêts publics prépondérants, que la situation personnelle de l'offreur externe peut être examinée par l'autorité du lieu de destination (Bianchi della Porta, op. cit., n. 37 ad art. 2 I-VI LMI).

L'art. 3 LMI définit les conditions auxquelles il peut être fait exception à la liberté d'accès au marché consacrée par l'art. 2 LMI. Selon l'art. 3 al. 1 LMI, la liberté d'accès au marché ne peut être refusée

à des offreurs externes. Les restrictions doivent prendre la forme de charges ou de conditions et ne sont autorisées que si elles: a. s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux; b. sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants; c. répondent au principe de la proportionnalité. L'art. 3 al. 2 LMI dispose que les restrictions ne répondent pas au principe de la proportionnalité lorsque: a. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être obtenue au moyen des dispositions applicables au lieu de provenance; b. les attestations de sécurité ou certificats déjà produits par l'offreur au lieu de provenance sont suffisants; c. le siège ou l'établissement au lieu de destination est exigé comme préalable à l'autorisation d'exercer une activité lucrative; d. une protection suffisante des intérêts publics prépondérants peut être garantie par l'activité que l'offreur a exercée au lieu de provenance. Les restrictions visées à l'al. 1 ne doivent en aucun cas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux (art. 3 al. 3 LMI). Les décisions relatives aux restrictions doivent faire l'objet d'une procédure simple, rapide et gratuite (art. 3 al. 4 LMI).

La Commission de la concurrence (ci-après: la Comco) a relevé dans son rapport annuel 2012 (publié in: Droit et politique de la concurrence, 2013/1, p. 30 et 31), en lien avec l'industrie des taxis, que de grandes parties de la régulation cantonale, respectivement communale, relative à l'industrie des taxis ne sont toujours pas conformes à la LMI. Elle s'est référée à un arrêt du Tribunal fédéral du 17 mai 2011 (cause 2C\_940/2010) et a relevé que la Haute Cour avait jugé qu'en vertu de l'art. 2 LMI, il n'était pas possible d'interdire aux centrales d'appel de taxis d'attribuer des mandats à des services de taxis non locaux. La Comco a profité de l'occasion offerte par cet arrêt pour émettre une recommandation du 27 février 2012 au sujet des effets de la LMI sur la régulation du marché des services de taxi (Empfehlung der Wettbewerbskommission vom 27. Februar 2012 betreffend Marktzugang für ortsfremde Taxidienste, in: Droit et politique de la concurrence, 2012/2, p. 438 ss), qui se veut être une ligne directrice pour les législateurs cantonaux et communaux en vue d'élaborer des réglementations conformes à la LMI. Selon cette recommandation du 27 février 2012 (n. 15) :

« un service de taxi provenant d'une autre localité qui exerce légalement sa profession à son lieu de provenance, a le droit, dans les autres communes de Suisse de:

- déposer des clients et de prendre en charge un nouveau client sur sa course de retour sur demande (prise en charge spontanée par ex. par signe de la main) dans la mesure où le lieu de destination du nouveau client se situe en dehors de la commune où a été pris en charge le client;
- de transporter des clients sur commande (par ex. par commande par téléphone ou internet ou par une centrale de taxis) au lieu de son choix.

Pour les autres formes d'activités, les communes peuvent demander en principe que les taxis venant d'autres localités (taxis non-locaux) détiennent une autorisation supplémentaire pour exploiter des taxis (chauffeur de taxis ou licence d'exploitation d'entreprises de taxis). »

Dans son arrêt du 27 mars 2012 (publié in: Droit et politique de la concurrence, 2012/2, p. 449 ss), la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève a admis les recours de la Comco et de Jean-Bernard May et May Taxis & Limousines SA, avec siège à Verbier, contre la décision du Service du commerce du 9 décembre 2010. La Chambre administrative de la Cour de justice a constaté qu'en tant que cette décision faisait obligation à Bernard May et May Taxis & Limousines SA de requérir une autorisation spécifique pour prendre en charge et déposer des clients dans le canton de Genève, elle restreignait indûment le marché et était contraire à la LMI.

- b) Le 12 novembre 2014, le Conseil fédéral a exposé en réponse à l'interpellation 14.3939 (« *Taxis et voitures de tourisme avec chauffeur et covoiturage payant. Un combat à armes égales ?* ») qu'en principe, la Confédération était favorable aux offres de prestations qui permettent d'améliorer le taux d'utilisation des véhicules et donc de l'infrastructure routière, car ces offres peuvent contribuer à éviter les surcharges et les bouchons. S'il s'agit de simples offres de covoiturage, gratuites ou moyennant une participation aux frais, elles restent dans le domaine de la liberté de contrat, il n'y a donc pas de raison de légiférer. Pour le Conseil fédéral, il en va autrement des courses proposées régulièrement ou à titre professionnel, c'est-à-dire à but lucratif. Ce domaine est régi par le droit fédéral, en ce qui concerne d'une part les véhicules conçus pour transporter plus de neuf personnes et d'autre part ceux qui peuvent accueillir neuf personnes au plus (y compris le conducteur ou la conductrice). Les transports professionnels de voyageurs en véhicule léger requièrent une autorisation de l'autorité cantonale compétente (art. 25 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière [OAC]; RS 741.51), qui est également subordonnée à des conditions: entre autres des conditions médicales minimales plus strictes qui doivent être vérifiées régulièrement, un examen théorique supplémentaire et un examen pratique. Le véhicule doit être obligatoirement équipé d'un tachygraphe, lorsque le conducteur ou la conductrice est assujettie à l'ordonnance fédérale du 6 mai 1981 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes (OTR 2; RS 822.222). Selon l'art. 3 al. 1<sup>bis</sup> OTR 2, sont réputées professionnelles les courses qui sont effectuées régulièrement par un conducteur ou avec un véhicule, dans le but de réaliser un profit économique. Les courses sont régulières si elles sont effectuées au moins deux fois dans des intervalles de moins de

seize jours. Le profit économique est réputé réalisé lorsque le prix requis pour la course dépasse les coûts du véhicule et l'indemnisation des dépenses du conducteur.

- c) Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 138 I 378 consid. 6.1; 137 I 167 consid. 3.1; 136 I 197 consid. 4.4.1 et les arrêts cités). La liberté économique englobe la liberté contractuelle (ATF 137 I 167 consid. 5.2; 131 I 333 consid. 4), de même que le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. En vertu de ce principe, sont prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (cf. ATF 140 I 218 consid. 6.2 p. 228 s.; 131 I 223 consid. 4.2 p. 231 s.; 130 I 26 consid. 6.3.3.1 p. 53; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités).

La liberté économique n'est pas absolue. Elle peut être restreinte comme n'importe quelle autre liberté fondamentale. Les restrictions à la liberté économique doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 136 I 1 consid. 5.1; 131 I 223 consid. 4.1; 130 I 26 consid. 4.5 et les arrêts cités). Elles peuvent viser à protéger l'ordre, la santé, la moralité et la sécurité publics, ainsi que la bonne foi en affaires (ATF 136 I 197 consid. 4.4.1; 131 I 223 consid. 4.2; 125 I 322 consid. 3a; 125 I 335 consid. 2a).

Invocable tant par les personnes physiques que morales, la liberté économique protège notamment l'activité de chauffeur de taxi indépendant, même si celle-ci implique un usage accru du domaine public (ATF 121 I 129 consid. 3b; cf. ég. TF 2C\_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.1 et 2C\_564/2009 du 26 février 2010 consid. 6.1). Cet usage accru du domaine public peut cependant être réglementé par l'État; le législateur cantonal peut ainsi limiter le nombre de places de stationnement réservées aux taxis et déterminer le cercle des bénéficiaires de ces emplacements. Indépendamment de l'usage accru du domaine public, l'État peut soumettre l'exercice de la profession de chauffeur de taxi à l'obtention d'une autorisation pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace de cette branche d'activité économique qui, par sa fonction et son importance, se rapproche d'un service public. Une telle exigence ne viole pas l'art. 27 Cst. mais constitue une mesure justifiée par l'intérêt public (TF 2P.56/2002 du 18 juin 2002 consid. 3.1 et 2P.167/1999 du 25 mai



2000 in: SJ 2001 I p. 65; ég. ATF 99 la 394 consid. 2 et 3 p. 397 ss). Les normes créées à cette fin et leur mise en œuvre doivent respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.).

5. En l'espèce, la requérante fait valoir que l'art. 23 quinquies nRIT ne respecte pas les principes exposés ci-dessus sous plusieurs aspects.

a) Il convient à titre préalable de constater que l'art. 23 quinquies al. 1 nRIT n'est pas nouveau. Il reprend à l'identique les termes de l'art. 23 bis al. 1 de l'ancien RIT. Or, selon la jurisprudence, en cas de révision partielle d'une loi, il est nécessaire que les dispositions demeurées inchangées s'inscrivent dans un cadre nouveau, compte tenu des modifications apportées, pour justifier l'ouverture d'un nouveau délai de recours permettant leur contrôle abstrait (ATF 135 I 28 consid. 3.1.1; 122 I 222 consid. 1b; 110 la 7 consid. 1d). Tel n'est pas le cas de l'art. 23 quinquies al. 1 nRIT, qui ne fait que reprendre le principe selon lequel nul ne peut exploiter un central d'appel téléphonique ou radio sans en avoir obtenu préalablement l'autorisation. La requérante n'est ainsi pas légitimée à contester cette disposition qui, si elle a certes changé de numérotation, n'en est pas moins une disposition ancienne du règlement. Les moyens dirigés contre l'art. 23 quinquies al. 1 nRIT sont dès lors irrecevables.

Quant à l'art. 23 quinquies al. 2 nRIT, sa teneur est quasi-identique à celle de l'art. 23 bis al. 2 let. a et b de l'ancien RIT. En particulier, l'art. 23 quinquies al. 2 let. a et b nRIT a la même teneur que l'art. 23 bis al. 2 let. a et b de l'ancien RIT. On admettra cependant avec la requérante que l'art. 23 quinquies al. 2, première phrase, nRIT, a vu sa teneur précisée par les termes « tout autre moyen de communication » et la conformité aux art. 24 et 26 RIT, ce qui permet d'ouvrir son contrôle abstrait par la cour de céans.

Il résulte par ailleurs du procès-verbal de la séance du 7 mai 2015 que la révision partielle de la réglementation sur le service des taxis qui fait l'objet du préavis n°16/2011-2016 est notamment une réponse à Uber, en particulier au service UberPop offert à Lausanne. Selon les autorités, le nouvel art. 23 quinquies nRIT doit notamment s'appliquer aux partenaires Uber (procès-verbal de la séance du 7 mai 2015, p. 4). Il n'est par ailleurs pas contesté que les services rendus par l'application Uber sont comparables à ceux d'un central d'appel, dans la mesure où elle permet la mise en relation d'un client avec un transporteur en vue d'une course rémunérée. En outre, la requérante est une société à responsabilité limitée ayant son siège en Suisse, qui en tant que telle bénéficie des droits accordés par la LMI (Bianchi della Porta, op. cit., n. 104 ad art. 1 LMI).

b) La requérante voit tout d'abord une violation des art. 2 et 3 LMI dans l'exigence posée à l'art. 23 quinquies al. 2 let. a nRIT, selon laquelle les principales installations techniques et l'appareil admi-

nistratif inhérent à l'exploitation du central d'appel "doivent" se situer dans l'arrondissement pour obtenir une autorisation en tant que central d'appel. À ses yeux, cette exigence n'est motivée par aucun intérêt public et ne répond pas au principe de la proportionnalité et à l'art. 3 al. 3 LMI.

L'arrêt CCST.2007.0003 du 7 mars 2008 auquel la requérante se réfère n'est pas transposable au cas d'espèce. Dans cette affaire, la disposition litigieuse du règlement de la Commune de Nyon concernant le service des taxis imposait aux entreprises de taxis d'avoir leur domicile ou leur siège sur le territoire de la commune; elle a été annulée, car il s'agit là d'une restriction expressément considérée comme ne répondant pas au principe de proportionnalité selon l'art. 3 al. 2 let. c LMI. En l'occurrence toutefois, l'art. 23 quinquies nRIT ne contraint pas les exploitants d'un central d'appel d'avoir leur siège ou leur établissement dans l'arrondissement. Il exige en revanche que les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central d'appel se situent dans l'arrondissement (cf. art. 23 quinquies al. 2 let. a nRIT). Certes, l'autorité intimée doit pouvoir s'assurer du respect de l'art. 58 bis RIT, selon lequel l'exploitant de tout central d'appel a l'obligation de prendre note par écrit de la date et de l'heure de diffusion de chaque commande, du lieu de prise en charge et de la désignation du taxi chargé de l'exécution. L'exploitant de tout central est aussi tenu, selon cette disposition, de fournir sur réquisition aux autorités communales ou intercommunales tous renseignements relatifs à la réception et à la diffusion des commandes déterminées. S'il est indéniablement plus aisé à l'autorité de faire appliquer l'art. 58 bis RIT si les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central se trouvent dans l'arrondissement intercommunal, cela ne suffit pas à justifier la restriction consacrée par l'art. 23 quinquies al. 2 let. a nRIT. Quant à la connaissance des circonstances locales mise en avant par l'intimée (cf. réponse, p. 11), elle doit être relativisée: il a ainsi été jugé (cf. TF 2C\_940/2010 précité, consid. 5.3) que le chauffeur de taxi de la ville de Zurich avait certes de bonnes connaissances au lieu de départ, mais pas nécessairement au lieu de destination; le client qui désirait se faire conduire de la ville de Zurich vers une autre commune accordait du reste peut-être plus d'importance à la connaissance qu'avait le chauffeur de la commune de destination que celle de la ville de Zurich. Quoi qu'en dise l'intimée, l'obligation faite à l'art. 23 quinquies al. 2 let. a nRIT crée une restriction à la liberté d'accès au marché et porte atteinte à la liberté économique des exploitants de centrales d'appel, sans que l'on puisse discerner à la présentation de quels intérêts publics prépondérants elle est indispensable, pas plus que son caractère proportionné. Elle interdirait ainsi par exemple à un central dont les bureaux seraient situés à Vevey ou à Morges, soit à quelques kilomètres seulement de

l'arrondissement intercommunal, d'obtenir une autorisation.

Il convient dès lors d'annuler les termes « *les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central soient situés dans l'arrondissement* » figurant à l'art. 23 quinquies al. 2 let. a nRIT.

- c) La requérante considère que l'art. 23 quinquies al. 2 nRIT est également contraire aux art. 2 et 3 LMI, dans la mesure où il prévoit que l'exécution d'une course doit être confiée à des taxis « *dûment reconnus par le préposé intercommunal comme conformes aux art. 24 et 26* » RIT, c'est-à-dire des chauffeurs disposant d'un véhicule conforme (art. 24) et titulaires d'une carte de taxi (art. 26).

Cette exigence a pour conséquence que les centrales d'appel ne peuvent diffuser et communiquer des courses qu'à des taxis locaux (cf. préavis n°16/2011-2016 du 9 mars 2015, commentaire de l'art. 23 quinquies nRIT). Une telle restriction constitue une entrave de droit public au libre accès au marché. Le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'il n'était pas possible d'interdire aux centrales d'appel d'attribuer des mandats à des services de taxis non locaux (cf. TF 2C\_940/2010 précité). Les restrictions visées à l'art. 3 al. 1 LMI ne doivent en effet pas constituer une barrière déguisée à l'accès au marché destinée à favoriser les intérêts économiques locaux (cf. art. 3 al. 3 LMI). Au demeurant, et comme relevé dans son exposé des motifs (PL 11709 PL 11710, p. 30) par le Conseil d'État de Genève: « *les diffuseurs de courses sont des acteurs incontournables du transport professionnel de personnes. Les exigences qui peuvent être posées à leur égard sont moins importantes que pour les chauffeurs puisqu'ils se contentent de servir d'intermédiaires entre les chauffeurs et les clients* ».

Les préoccupations de l'autorité intimée, à savoir de contribuer à assurer la protection du public, le consommateur devant être assuré que sa commande aboutisse à un taxi dûment autorisé et reconnu, sont légitimes. Toutefois la protection des intérêts publics en cause est assurée par les dispositions du canton ou de la commune de provenance qui s'appliquent directement aux prestations de l'offreur externe. La requérante ne conteste au demeurant pas, à juste titre, que les chauffeurs de taxis doivent se soumettre au règlement intercommunal et aux contrôles des autorités de police compétentes (cf. requête, p. 20). En d'autres termes, cela ne signifie pas que n'importe quel chauffeur privé partenaire de Uber hors arrondissement puisse se voir confier le mandat: un offreur externe de service de taxi doit être admis à offrir ses services dans un autre arrondissement de taxis que le sien, à partir du moment où il est dûment reconnu comme chauffeur de taxi et autorisé à offrir ses services dans son propre arrondissement (par exemple un chauffeur partenaire de Uber dûment autorisé à offrir ses services à Nyon doit être autorisé à offrir ses services

à Lausanne). Il y a en effet un intérêt public évident à protéger le public contre les taxis dit « sauvages », soit des taxis conduits par des chauffeurs peu scrupuleux et conduisant des voitures mal équipées et potentiellement dangereuses.

Il s'ensuit que les termes « *et qui sont tous dûment reconnus par le préposé intercommunal comme conformes aux art. 24 et 26* » figurant à l'art. 23 quinquies al. 2 nRIT doivent être annulés.

- d) La requérante critique en outre le fait que l'art. 23 quinquies nRIT soumet à autorisation des formes d'activité qui ne l'étaient pas jusqu'à présent, à savoir les dispositifs destinés à recueillir les demandes de la clientèle et à la diffuser « *par tout autre moyen de télécommunication* » que la téléphonie et la radio. Elle y voit une atteinte à la liberté économique des entreprises qui, comme elle, propose leurs services au moyen de tels dispositifs, sans que cette restriction ne soit justifiée par un intérêt public prépondérant. Elle souligne en particulier que le client qui utilise son application smartphone dispose en tout temps des tarifs applicables et peut recevoir une estimation préalable du prix de la course, ce qui exclut tout risque d'abus justifiant l'intervention du législateur.

On ne saurait suivre la requérante sur ce point. L'extension de la définition du central d'appel aux moyens de communication actuels permet de protéger le consommateur contre les abus. Il est en effet important de s'assurer que les commandes effectuées par ces canaux n'aboutissent pas à n'importe quel chauffeur. Comme on l'a déjà indiqué, il y a un intérêt public évident à combattre les taxis dit "sauvages". Les informations dont disposent le consommateur par le biais de l'application qu'il a téléchargée sur son smartphone ne le prémunissent pas de ce risque. Elles préviennent simplement les abus en matière de prix. La réglementation litigieuse, en permettant à l'autorité de procéder aux contrôles nécessaires (notamment après le dépôt d'une plainte d'un client), n'apparaît ainsi pas critiquable.

- e) La requérante invoque enfin comme conséquence de l'extension du champ d'application de l'art. 23 quinquies nRIT une restriction supplémentaire pour les chauffeurs bénéficiant d'une autorisation A d'exercer une activité accessoire et d'accepter une autre clientèle que celle transmise par le central unique, restriction qui selon elle ne répondrait pas à l'intérêt public et ne serait pas proportionnée au but poursuivi.

La requérante, qui ne fonctionne qu'en tant qu'intermédiaire entre le transporteur et le client, n'est toutefois pas titulaire d'une telle autorisation. Elle n'est ainsi pas affectée par la prétendue restriction à la liberté économique alléguée. Elle n'a dès lors pas d'intérêt digne de protection à s'en plaindre (cf. supra consid. 1d). Ce grief est irrecevable.

- f) En résumé, l'art. 23 quinquies nRIT est contraire aux art. 2 et 3 LMI, ainsi qu'à la liberté écono-

mique à un double titre: d'une part, en exigeant que les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central d'appel se situent dans l'arrondissement intercommunal; d'autre part, en prévoyant que l'exécution d'une course doit être confiée à des taxis dûment reconnus par le préposé intercommunal comme conformes aux art. 24 et 26 RIT.

6. Les considérants qui précèdent conduisent à admettre partiellement la requête, en tant qu'elle est recevable, et à annuler les termes « *et qui sont tous dûment reconnus par le préposé intercommunal comme conformes aux art. 24 et 26* » figurant à l'art. 23 quinquies al. 2 nRIT (cf. supra consid. 5b), ainsi que les termes de l'art. 23 quinquies al. 2 let. a nRIT (« *a. les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central soient situés dans l'arrondissement* ») (cf. supra consid. 5c).

[considérant sur l'émolument de justice et sa répartition]

[considérant sur les dépens pour la recourante]

**Par ces motifs**

**la Cour Constitutionnelle**

**arrête :**

- I. La requête, en tant qu'elle est recevable, est admise partiellement.

II. Sont annulés:

- les termes « *et qui sont tous dûment reconnus par le préposé intercommunal comme conformes aux art. 24 et 26* » figurant à l'art. 23 quinquies al. 2 nRIT, ainsi que
- les termes de l'art. 23 quinquies al. 2 let. a nRIT (« *a) les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central soient situés dans l'arrondissement* »).

III. La requête est rejetée pour le surplus.

IV. [émolument de justice]

V. [émolument de justice]

VI. [indemnité de dépens]

Lausanne, le 27 avril 2016

[Communication de l'arrêt]

[Voies de droit]