Tribunale federale
Tribunal federal

2P.288/2002/elo
{T 1/2}

Arrêt du 24 février 2003
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Betschart et Hungerbühler.
Greffière: Mme Rochat.

Coopérative des exploitants de taxis de la région lausannoise, ch. du Closel 13-15, 1020 Renens, recourante, représentée par Me Yves Hofstetter, avocat, Petit-Chêne 18, case postale 3420, 1002 Lausanne,

contre

Intertaxis SA, ch. du Closel 11-13, 1020 Renens, intimée, représentée par Me Stefan Disch, avocat, ch. des Trois-Rois 5bis, case postale 2608, 1002 Lausanne,
Municipalité de Lausanne, 1002 Lausanne, représentée par
Me Jacques Ballenegger, avocat, 10, rue Beau-Séjour, case postale 2860, 1002 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

art. 29 Cst. (retrait de l'exploitation de la centrale d'appel des taxis),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 1er novembre 2002.

Faits:
A.
Depuis le 2 mai 1960, la Coopérative des exploitants de taxis de la région lausannoise (en abrégé: la Coopérative) gère l'exploitation du central téléphonique dont la Commune de Lausanne est propriétaire. Les modalités de cette exploitation sont contenues dans la convention passée entre les parties le 2 mai 1973 et son avenant du 15 août 1996.

Au mois de mai 2001, la Municipalité de Lausanne a envisagé de céder à la Coopérative son central, mais elle a dû y renoncer en décembre de la même année, au vu des difficultés de gestion de la Coopérative. Elle a ensuite cherché une solution avec la société Intertaxis SA, créée en mars 2002.

Le 16 mai 2002, la Municipalité de Lausanne a communiqué à la Coopérative les décisions qu'elle avait prises en matière de cession du central d'appel des taxis. D'une part, elle laissait à la Coopérative, à bien plaire et transitoirement, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2002, l'exploitation du central d'appel actuel (chiffre 1). D'autre part, elle autorisait la société Intertaxis SA à exploiter un central d'appel, au sens de l'art. 23bis du règlement intercommunal sur le service des taxis ( en abrégé: RIT), dont elle lui confiait l'exploitation à partir du 1er janvier 2003, conformément à l'art. 69 al. 1 RIT (chiffres 2 et 4), à charge pour elle de mettre en oeuvre, à ses frais, un central répondant aux exigences techniques de l'Office fédéral de la communication (chiffre 3). Il était encore précisé que dans la mesure où ces décisions étaient sujettes à un éventuel recours, elles pouvaient être contestées auprès du Tribunal administratif.
B.
La Coopérative a recouru contre ces décisions auprès du Tribunal administratif qui, par arrêt du 1er novembre 2002, a décliné sa compétence. Il a considéré en bref que le retrait de l'exploitation du service d'appel des taxis n'apparaissait pas comme une décision sujette à recours, car la Municipalité de Lausanne avait choisi de régler

de manière conventionnelle les modalités de la cession d'exploitation du central dont elle est propriétaire. Dès lors, il ne s'agissait pas d'une décision d'une autorité usant de ses prérogatives de puissance publique, mais de la prise de position d'une partie à un contrat administratif quant à l'application de ce dernier, ce qui excluait la compétence du Tribunal administratif en vertu de l'art. 1er al. 3 de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administrative du 18 décembre 1989 (LPJA).
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, la Coopérative conclut, avec dépens, à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif du 1er novembre 2002, la cause étant renvoyée à cette instance pour qu'elle entre en matière sur le fond.

La Municipalité de Lausanne a conclu, avec suite de frais et dépens, au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

La société Intertaxis SA a conclu au rejet du recours, en se référant à ses observations sur la requête d'effet suspensif.
D.
Par ordonnance du 19 décembre 2002, la Président de la IIe Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif, traitée comme demande de mesures provisionnelles, qui tendait à ce que la recourante soit autorisée à continuer l'exploitation de son central d'appel au-delà du 31 décembre 2002.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 177 consid. 1 p. 179, 46 consid. 1a p. 48; 128 II 66 consid. 1 p. 67, 56 consid. 1 p. 58, 46 consid. 2a p. 47, 13 consid. 1a p. 16).
1.1 Le présent recours est dirigé contre une décision de non entrée en matière prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 OJ). Il s'agit donc uniquement de déterminer si, en déclinant sa compétence pour statuer sur le fond du litige, le Tribunal administratif a interprété et appliqué le droit cantonal de procédure de manière arbitraire ou en violation d'un droit constitutionnel (ATF 126 II 377 consid. 8d p. 395). Dans cette mesure, la Coopérative a qualité pour agir par la voie du recours de droit public, indépendamment de sa qualité pour recourir sur le fond ( art. 88 OJ; ATF 122 I 267 consid. 1b p. 270).
1.2 En vertu de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit toutefois, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 125 I 71 consid. 1c p. 78; 115 Ia 27 consid. 4a p. 30; 114 Ia 317 consid. 2b p. 318). En outre, dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst., l'intéressé ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 110 Ia 1 consid. 2a p. 3/4).

Motivé de façon particulièrement succincte, l'acte de la recourante doit être examiné à la lumière de ces principes.
2.
Invoquant l'art. 29 al. 1 Cst., la recourante soutient essentiellement que le refus d'entrer en matière de la juridiction cantonale constitue un déni de justice formel au sens de la jurisprudence (ATF 107 Ib 160 consid. 3b p. 164).
2.1 La recourante reconnaît elle-même que l'autorisation de poursuivre l'exploitation de son central d'appel jusqu'au 31 décembre 2002 au plus tard (chiffre 1 des décisions de la Municipalité du 16 mai 2002) relève d'une convention de droit administratif, en principe justiciable des tribunaux civils. Elle a ainsi ouvert action devant la Cour civile du Tribunal cantonal qui, à titre de mesures provisionnelles, l'a autorisée à poursuivre

l'exploitation de son central d'appel au-delà du 31 décembre 2002. Sur ce point, le grief de déni de justice est donc sans fondement.

Il est vrai que le fait de mettre un terme à la convention du 2 mai 1973 et à son avenant du 15 août 1996 pourrait, cas échéant, aussi être compris comme le retrait de l'autorisation d'exploiter un central d'appel, ce qui constituerait une décision susceptible de recours. Cette question n'est toutefois pas soulevée par la recourante, de sorte que le Tribunal fédéral n'a pas à l'examiner plus avant (art. 90 al. 1 OJ). La Coopérative a d'ailleurs présenté une requête tendant à pouvoir obtenir une nouvelle autorisation d'exploiter un central d'appel de taxis, selon les modalités prescrites par l'art. 23bis RIT, qui a été rejetée par décision de la Commission administrative du Service intercommunal des taxis de l'arrondissement de Lausanne du 25 novembre 2002, décision également susceptible de recours.
2.2 Pour autant qu'il soit motivé, le grief de déni de justice porte donc uniquement sur l'autorisation donnée à la société Intertaxis SA d'exploiter le futur central d'appel à partir du 1er janvier 2003, avec les charges y relatives (chiffres 2, 3 et 4 des décisions du 16 mai 2002). A cet égard, la recourante prétend que la Municipalité a pris une décision au sens de l'art. 69 al. 1 RIT, prévoyant que "la municipalité de Lausanne peut confier à un organisme privé l'exploitation du central téléphonique et radio des taxis de place". A son avis, une telle décision est un acte de puissance publique qui ne saurait être soustrait à la compétence du Tribunal administratif sur la base de l'art. 1 al. 3 lettre d LPJA, car cette disposition exclut les seules "contestations relatives à l'exécution des contrats de droit administratif."

En l'espèce, le Tribunal administratif a considéré que le fond du litige portait essentiellement sur la résiliation du contrat passé entre la Commune de Lausanne et la Coopérative et s'est déclaré incompétent pour entrer en matière sur ce point. En revanche, il ne s'est pas prononcé sur la nature des autres décisions. La recourante n'a cependant pas contesté, comme tel, le refus d'entrer en matière sur l'octroi d'une autorisation d'exploiter un central d'appel donnée à la société Intertaxis SA en application de l'art. 23bis RIT (chiffre 2 des décisions du 16 mai 2002). Reste la décision de la Municipalité de confier à cette société l'exploitation du futur central d'appel des taxis de place à partir du 1er janvier 2003, à charge pour elle de mettre en oeuvre un central répondant aux exigence de l'Office fédéral des communications (chiffres 3 et 4 des décisions du 16 mai 2002). Dans la mesure où il s'agit d'une décision qui repose sur l'art. 69 al. 1 RIT, celle-ci pourrait aboutir à la conclusion d'un contrat. A cet égard, la recourante ne démontre pas, en tout cas pas de manière conforme aux exigences de l'art. 90 al. 1 OJ et à la jurisprudence, que le fait d'attribuer l'exploitation du futur central d'appel à la société selon les
modalités contenues aux chiffres 3 et 4 des décisions du 16 mai 2002 aurait le caractère d'un acte de puissance publique et constituerait un prononcé susceptible de recours. De toute façon, l'attribution de l'exploitation du futur central à une autre société apparaît comme la conséquence directe de la résiliation du contrat avec la recourante. Elle dépend de la validité de cette résiliation et, si la recourante obtenait gain de cause dans la procédure civile qu'elle a engagée, cela aurait selon toute vraisemblance pour conséquence de rendre caduque la remise de l'exploitation du central d'appel des taxis de place à la société Intertaxis SA.
2.3 Il s'ensuit que le Tribunal administratif n'a pas commis un déni de justice, ni interprété l'art. 1er al. 3 lettre a LPJA de manière arbitraire, en se déclarant incompétent. Il pouvait ainsi, de façon soutenable, refuser d'entrer en matière sur les décisions du 16 mai 2002 et renvoyer la recourante à agir devant le juge civil pour l'ensemble du litige.
3.
3.1 Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, avec suite de frais à la charge de la recourante (art. 156 al. 1OJ).
3.2 En tant qu'elle s'est déterminée sur la demande d'effet suspensif et a pris des conclusions sur le fond, la société intimée a droit à des dépens (art. 156 al. 1 OJ). En revanche, pour la Commune de Lausanne, qui s'est faite représenter par l'avocat Président de la Commission administrative du Service intercommunal des taxis, il n'y a pas lieu de déroger à la règle générale selon laquelle aucune indemnité pour frais de procès n'est allouée aux autorités qui obtiennent gain de cause (art. 156 al. 2 OJ; ATF 125 I 182 consid. 7 p. 202).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 4’000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
La recourante versera à la société intimée Intertaxis SA un montant de 2’000 fr. à titre de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 24 février 2003.
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: