

VD_OMNI GE.2002.0048 vom 16. Mai 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-05-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2002.0048

FR: VD_OMNI GE.2002.0048 du 16 mai 2002

IT: VD_OMNI GE.2002.0048 del 16 maggio 2002

Regeste

Coopérative des exploitants de taxis de la région lausannoise c/ Sécurité publique de la Commune de Lausanne | Le contentieux relatif au retrait par l'autorité municipale de l'exploitation du central d'appel des taxis de place est de nature patrimoniale et échappe à la compétence du Tribunal administratif (ARRÊT ANNULÉ PAR LE TRIBUNAL NEUTRE EN DATE DU 6.9.2004)

Erwägungen

E. 18

décembre 1989 (LJPA), le Tribunal administratif doit vérifier d'office sa compétence et, cas échéant, transmettre à l'autorité compétente les causes qui lui échappent. Il y a donc lieu en l'espèce d'examiner si la cause appartient au contentieux attribué par le législateur au tribunal de céans. b) Selon l'art. 4 al. 1 LJPA, le Tribunal administratif connaît en dernière instance cantonale de tous les recours contre les décisions administratives cantonales ou communales lorsque aucune autre autorité n'est expressément désignée par la loi pour en connaître. L'application de la LJPA suppose l'existence d'une décision (art. 29 LJPA), l'art. 1er al. 3 de la loi excluant encore du champ de la compétence du tribunal les contestations d'ordre patrimonial relatives à l'exécution des contrats de droit administratif (lit. d). c) Selon l'art. 2 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonales (al. 1), notamment s'agissant de l'administration du domaine public, le service de la voirie et, dans les limites de la loi spéciale, la police de la circulation (al. 2 lit. c). S'agissant du service des taxis, que le droit cantonal ne règle pas expressément, la compétence de la commune en la matière est fondée sur les art. 2 al. 2 lit. c et 94 LC (arrêts GE 00/0096 du 15 février 2001 et GE 93/0128 du 6 décembre 1994), ainsi que sur l'art. 8 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR). d) Au niveau communal, les communes d'Epalinges, Lausanne, Prilly, Pully, Renens, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Belmont-sur-Lausanne, Paudex, le Mont-sur-Lausanne et Bussigny-près-Lausanne ont formé le service intercommunal de taxis de l'arrondissement de Lausanne, soumis au "Règlement intercommunal sur le service des taxis" (ci-après : RIT) du 28 avril 1964 et approuvé en dernier lieu par le Conseil d'Etat en date du 24 juillet 1992. Le RIT a fait l'objet de "Prescriptions d'application du Règlement intercommunal sur le service des taxis" de juin 1966 (ci-après : PARIT) approuvées par le Conseil d'Etat en dernier lieu le 24 juillet 1992. Le RIT instaure divers organes intercommunaux : la conférence des directeurs de police, la commission administrative et le préposé intercommunal aux taxis (art. 7 al. 3 à 5 RIT). La conférence des directeurs de police est notamment l'autorité de recours contre les décisions de la commission administrative et du préposé intercommunal (art. 107 RIT). L'art. 9 al. 3 lit. c RIT prévoit

que la conférence des directeurs de police nomme une délégation, formée de trois membres de la conférence, chargée de statuer sur les recours. Selon l'art. 23 bis RIT, nul ne peut exploiter un central d'appel téléphonique ou radio sans en avoir obtenu préalablement l'autorisation (al. 1), laquelle est délivrée par la commission administrative, aux conditions que les principales installations techniques et l'appareil administratif inhérent à l'exploitation du central soient situés dans l'arrondissement et que le requérant ait une bonne réputation (al. 2). Le requérant adresse au préposé intercommunal une demande écrite à laquelle il joint un acte de bonnes moeurs, un extrait du casier judiciaire vaudois et, s'il est confédéré ou étranger, du casier judiciaire central (al. 3). L'art. 69 RIT prévoit que la municipalité de Lausanne peut confier à un organisme privé l'exploitation du central téléphonique et radio des taxis de place (al. 1). En cas d'abus ou de mauvaise gestion, elle peut, sur préavis de la conférence des directeurs de police, ordonner, avec effet immédiat, l'exploitation provisoire par la direction de police de Lausanne (al. 2). La direction de police de Lausanne a le droit de procéder à tous les contrôles qu'elle estime utiles concernant l'activité de l'organisme privé chargé de l'exploitation (al. 3). e) Selon l'art. 67 LC, pour être réguliers en la forme, les actes de la municipalité doivent être donnés sous la signature du syndic et du secrétaire ou de leur remplaçant désigné par la municipalité et munis du sceau de cette autorité; s'ils sont pris en exécution d'une décision du conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision, laquelle est jointe à l'acte; les actes pris en vertu d'une délégation de pouvoirs doivent être donnés sous la signature du ou des membres de la municipalité ou de la personne au bénéfice de la délégation. L'art. 42 du règlement pour la Municipalité de Lausanne du 14 décembre 1965 prévoit que les décisions de la municipalité sont communiquées aux intéressés sous la signature du syndic et du secrétaire dans les relations de la Commune avec les autorités supérieures et pour les décisions qui, ayant une portée générale, ne relèvent d'aucune direction (lit. a) ou sous la signature du chef de la direction intéressée, pour toutes les autres questions qui concernent celle-ci (b).

2. La "décision" attaquée est fondée sur l'art. 69 RIT, dont l'alinéa 1 permet à la municipalité de Lausanne de confier à un organisme privé l'exploitation du central téléphonique des taxis de place. Ce document se réfère à une décision prise en séance par la municipalité et a été notifiée sur papier à en-tête de la direction de la sécurité publique de la commune et porte la signature de la conseillère municipale responsable de cette direction. Cette "décision" a été prise, quant à sa forme, en conformité avec les règles posées par les art. 67 in fine LC et 42 lit. b RM et, de ce point de vue, elle engage valablement la municipalité, l'art. 42 lit. b RM constituant, en quelque sorte, une clause générale de délégation de compétence en faveur de la direction de la sécurité publique pour les questions qui relèvent de sa compétence, ce que réserve du reste expressément l'art. 67 in fine LC. 3.

a) La question de la compétence du tribunal de céans se pose eu égard à la nature patrimoniale ou non du litige (art. 1 al. 3 lit. d LJPA). Il s'agit de savoir si le courrier du 16 mai 2002 de la direction de la sécurité publique contient une ou des décision(s) sujette(s) à recours, au sens de l'art. 29 LJPA, la municipalité agissant dans cette hypothèse selon ses prérogatives de droit public, ou s'il s'agit d'un acte juridique relevant de l'exécution de la convention et son avenant, la municipalité agissant dans cette seconde hypothèse comme une partie à un contrat de droit administratif. b) La recourante soutient le point de vue selon lequel le recours ne contient aucune conclusion patrimoniale, de telle sorte que l'exclusion prévue par l'art. 1 al. 3 lit. d LJPA ne devrait pas s'appliquer. Elle ajoute que le respect de la convention signée par la Commune de Lausanne avec elle n'est qu'un aspect du recours déposé, à savoir celui relatif au retrait du central d'appel des taxis de

place. L'autre aspect a trait à l'octroi à Intertaxis SA de l'autorisation d'exploiter le central d'appel des taxis de place, qui est une décision des pouvoirs publics lausannois, appliquant le règlement intercommunal des taxis de manière erronée et qui viole le principe d'égalité de traitement entre concurrents économiques et si l'on se réfère plus particulièrement à l'art. 70 al. 2 RIT, la décision est quasiment impossible à exécuter, en ce sens que l'on voit mal comment l'on pourrait obliger les titulaires d'une autorisation A de taxis de faire partie d'une société anonyme, créée par trois personnes physiques titulaires d'une autorisation de type A, de telle sorte que la décision attaquée est manifestement arbitraire dans l'application du RIT.

c) Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet (a) de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations; (b) de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations; (c) de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 29 LJPA). En présence d'une contestation de droit administratif, il convient en premier lieu de rechercher si la loi confère à l'autorité administrative un pouvoir de décision lui permettant de régler de manière définitive et exécutoire le rapport juridique en cause. Autrement dit, l'existence d'un pouvoir de décision, permettant à l'autorité de statuer unilatéralement et de manière contraignante, doit reposer sur une base légale (voir l'ATF 104 Ia 226, spéc. p, 232), voire, au niveau communal, sur une base réglementaire communale adoptée en la forme prescrite par l'art. 94 LC rendant celle-ci opposable aux tiers (arrêt GE 98/0174 du 8 novembre 1999; voir également l'arrêt GE 95/0066 du 1er septembre 1995 GE 93/0003 du 8 juillet 1993). Si tel est généralement le cas s'agissant du cas de la concession, pour lequel l'autorité conserve notamment la faculté de la dénoncer pour des motifs d'intérêt public importants, il n'en va pas de même s'agissant des autres contrats de droit administratif, au sujet desquels il n'y a pas de disposition conférant de manière générale un tel pouvoir de décision à la collectivité publique partie audit contrat (voir l'arrêt GE 96/0112 du 5 septembre 1997; de même, sur la notion de contrat de droit administratif, voir B. Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., Nos 1489 et ss; P. Moor, Droit administratif, vol. II p. 237 ss; A. Grisel, Traité de droit administratif, 2ème éd. p. 444 ss; ATF 112 II 107; 105 Ia 394, consid. 3a; 102 II 57, consid. 1). On ne pourrait arriver à une solution différente qu'en recourant à la théorie française des "actes détachables" qui revient à décomposer la conclusion (ou résolution) d'un contrat en deux actes, le premier fondé sur le droit public et constituant une décision, le second étant le contrat lui-même. Mais le Tribunal administratif a écarté cette théorie (RDAF 2000 I 128 et les références citées). Le tribunal administratif a considéré, par le biais d'une interprétation historique et téléologique de l'art. 1 LJPA, que la distinction entre le contentieux objectif et le contentieux subjectif est une base nécessaire de réflexion. Seul le premier type de contentieux porte sur une décision sujette à recours, au sens de l'art. 29 LJPA et est du ressort de la juridiction administrative : tel est le cas lorsque le litige porte sur la légalité d'un acte administratif contraignant, indépendamment des droits ou obligations auxquels cet acte donne naissance ou qu'il constate, le recours tendant à la modification de l'acte (décision), à son annulation ou à la constatation de sa nullité. En revanche, le contentieux subjectif échappe à la cognition du Tribunal administratif : il s'agit du contentieux mettant en présence deux parties, dont l'une conclut et l'autre s'oppose soit à l'exécution d'une prestation, soit à l'attribution ou à la reconnaissance de droits ou d'avantages déduits directement de la loi ou d'un acte juridique bilatéral. Pour ce type de contentieux, le moyen juridictionnel à disposition est l'action, en principe du ressort des tribunaux civils. Cette distinction n'est toutefois pas toujours suffisante, dans la mesure où certains actes juridiques

peuvent comporter un élément objectif et un élément subjectif (voir l'arrêt GE 93/0003 précité consid. 2.2; voir également l'arrêt GE 98/0060 du 1er juillet 1998). Point n'est toutefois besoin de développer cette problématique en l'espèce. Dans une jurisprudence relative à un état de fait présentant une certaine similitude avec la présente espèce, puisqu'il y était question d'une "décision" de la commission administrative du service intercommunal des taxis relative à la reprise d'une société anonyme de service de taxis par une autre société anonyme, le tribunal - qui avait décliné sa compétence sur la base de l'art. 4 al. 1 LJPA pour défaut d'épuisement d'une voie de droit devant la conférence des directeurs de police -, avait émis un doute quant à la compétence du Tribunal administratif pour trancher le litige au fond, lequel paraissait plus proche d'une pure transaction de droit privé (voir l'arrêt GE 91/0021 du 19 mai 1992). Dans un arrêt ultérieur, le Tribunal administratif a précisé la portée de l'art. 1er al. 3 lit. d LJPA, dont la teneur expresse exclut de la compétence du Tribunal administratif les contestations relatives à l'exécution des contrats de droit administratif, notamment entre personnes privées et collectivités publiques, de telle sorte que l'on ne saurait, sans remettre en question la nature même du contrat de droit administratif et le fondement de la clause exclusive de compétence voulue par le législateur, retenir l'existence d'un élément propre à la décision à chaque fois que la collectivité publique met un terme à un contrat de droit administratif de manière unilatérale (voir l'arrêt GE 96/0112 du 5 septembre 1997). Cette exclusion de la compétence du Tribunal administratif du contentieux relatif aux contrats va être encore précisée dans la loi (voir EMPL No 29, septembre 2002, modifiant la LJPA). d) Dans le cas d'espèce, la distinction entre une décision et un acte juridique relevant de la juridiction civile apparaît de prime abord peu aisée, ne serait-ce qu'en raison de la forme et des termes utilisés pour la rédaction de la "décision", qui comporte en outre l'indication d'une voie de recours éventuelle au Tribunal administratif. La "décision" se réfère expressément à deux bases réglementaires, à savoir les art. 23 bis (fixant les conditions d'octroi d'une autorisation d'exploiter un central d'appel) et 69 RIT (mode d'exploitation du central d'appel et radio des taxis de place). De plus, la terminologie de l'art. 69 RIT est également peu claire, dès lors qu'elle n'évoque pas, contrairement à l'art. 23 bis RIT, l'octroi d'une "autorisation" d'exploiter, mais se contente de prévoir que la municipalité peut confier la gestion du central d'appel à un organisme privé, - ce qui plaide pour la thèse du contrat de droit administratif -. D'un autre point de vue, cette disposition prévoit que la municipalité peut effectuer tous les contrôles utiles concernant l'activité de l'organisme privé et qu'elle peut, en cas de mauvaise gestion ou d'abus, ordonner, avec effet immédiat, sur préavis de la conférence des directeurs de police, l'exploitation provisoire par substitution par la direction de police de Lausanne, - ces derniers éléments tendant à démontrer que la direction de la sécurité publique est néanmoins investie de la puissance publique et qu'elle est habilitée à rendre diverses décisions, dans les conditions prévues par le règlement -. Cela étant, on ne saurait ignorer que les conditions et les modalités de la gestion du central d'appel des taxis de place sont prévues dans la convention et son avenant qui définissent, sans préjudice du RIT et du PARIT, notamment de l'art. 69 RIT, le champ d'application de la convention, la Commune de Lausanne étant propriétaire du central d'appel et seule titulaire, selon la convention, des lignes téléphoniques nécessaires; la convention et son avenant prévoient en outre les droits et les obligations des parties notamment quant à la répartition des frais, au contrôle par la direction de police sur les statistiques, la tenue de la comptabilité, la répartition des excédents éventuels et sur le déroulement et l'ordre du jour des assemblées générales de la coopérative. Il est prévu que la convention est conclue pour une durée déterminée, qu'elle

est reconduite tacitement de deux ans en deux ans, sauf dénonciation par l'une ou l'autre des parties notifiée sous pli recommandé six mois à l'avance, la Commune de Lausanne se réservant en outre le droit de retirer en tout temps l'exploitation du central en cas d'abus ou de mauvaise gestion ou d'imposer des conditions supplémentaires en cours d'exploitation. De plus, il ressort de l'avenant que le central a été doté d'un système d'appel-radio en complément, que la coopérative est désormais seule titulaire de l'abonnement téléphonique et de la concession de radio émettrice et réceptrice et qu'elle assume le paiement de tout loyer ou autres redevances. Il n'est en revanche nulle part question d'un pouvoir de décision unilatéral de la direction de la sécurité publique pour dénoncer le contrat, sauf cas de mauvaise gestion ou d'abus, également prévue dans la clause de l'art. 69 al. 2 RIT, lequel permet en outre à la municipalité d'assumer provisoirement l'exploitation du central aux seules conditions prévues par cette disposition. Il ressort de la lettre même de cet alinéa, qui mentionne une mesure provisoire, qu'il ne peut constituer une base réglementaire attribuant un pouvoir de décision contraignant et unilatéral, par l'exercice duquel l'autorité municipale pourrait mettre un terme définitif à la convention. e) En conclusion, le tribunal de céans constate que la municipalité s'est fondée sur l'art. 69 al. 1 RIT, mais qu'elle a choisi de régler de manière conventionnelle les modalités de la cession de l'exploitation du central d'appel dont elle est propriétaire. Il s'ensuit que les principes tirés de la jurisprudence susmentionnés conduisent à nier la compétence du Tribunal administratif s'agissant du présent litige, vu la nature des rapports de droit liant la recourante et la Municipalité de Lausanne, le "retrait" de l'exploitation du service d'appel ou de radio des taxis de place apparaissant non pas comme une décision sujette à recours réservée par le RIT, mais bien comme un acte juridique, fondé sur une clause de la convention, manifestant la volonté de la direction de la sécurité publique de la commune de mettre un terme à dite convention et de confier la gestion du central à une société anonyme tierce. Cette conclusion s'impose si l'on considère que le litige repose certes sur une base réglementaire, mais également et surtout, quant aux conditions d'exploitation de la gestion du central, sur l'exécution d'une convention liant la collectivité publique communale à une personne morale de droit privé, les parties étant liées par un contrat de droit administratif. Dès lors qu'il ne s'agit pas là 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 quant à l'application de celui-ci, contestée par l'autre partie, le litige tombe bel et bien sous le coup de la clause exclusive de compétence prévue par l'art. 1er al. 3 lit. d LJPA. 4. a) Il résulte des considérants qui précèdent que le Tribunal administratif doit décliner d'office sa compétence (art. 6 al. 1 LJPA), la recourante étant renvoyée, le cas échéant, à procéder devant la juridiction civile, *ratione materiae et valoris*, selon les formes prévues à cet effet par la procédure civile. b) Dans la mesure où la recourante a pu être induite en erreur par l'indication portée dans la "décision" entreprise prévoyant la possibilité d'un recours au Tribunal administratif, l'équité commande que le présent arrêt soit rendu sans frais ni dépens (art. 55 al. 3 LJPA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.