

VD_OMNI CCST.2008.0013 vom 14. Juli 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-07-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2008.0013

FR: VD_OMNI CCST.2008.0013 du 14 juillet 2009

IT: VD_OMNI CCST.2008.0013 del 14 luglio 2009

Regeste

SIA Vaud Société suisse des ingénieurs, UPIAV Union patronale des ingénieurs, GP-AVIG Groupe patronal de l'Association/Grand Conseil, Conseil d'Etat | Subordonner la levée de l'effet suspensif lié au dépôt d'une réclamation ou d'un recours à l'existence d'un intérêt public prépondérant n'est pas arbitraire, dès lors que le législateur aurait parfaitement pu prévoir un régime où l'effet suspensif ex lege aurait été général, sans exception.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes dont elle est saisie (RDAF 2006 p. 88). a) Selon l'art. 136 al. 2 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur, la loi définissant la qualité pour agir (let. a); elle juge, sur recours et en dernière instance cantonale, les litiges relatifs à l'exercice des droits politiques en matière cantonale et communale (let. b) et tranche les conflits de compétence entre autorités (let. c). L'art. 136 de la Constitution vaudoise ne comporte pas de règles directement applicables (CCST 2005.0001, Conod c. Conseil d'Etat, 28 juin 2005, consid. 1b) et, pour que le contrôle puisse s'exercer, il a fallu que le législateur adopte une loi d'application, savoir la loi sur la juridiction constitutionnelle du 5 octobre 2004 (LJC; RSV 173.32) dont l'art. 1 précise qu'elle définit les attributions de la cour et règle la procédure applicable aux requêtes interjetées auprès d'elle (ATF 133 I 49 consid. 2.1). b) Peuvent notamment faire l'objet d'un contrôle de conformité au droit supérieur les lois et décrets du Grand Conseil contenant des règles de droit (art. 3 al. 2 let. a LJC). La loi contestée contient des règles de droit et a été adoptée par le Grand Conseil. Elle peut donc faire l'objet d'un tel contrôle. La requête a été déposée le 28 novembre 2008 alors que la loi querellée a été publiée officiellement le 11 novembre 2008. Le délai de vingt jours prévu par les art. 136 al. 2 let. a Cst-VD et 5 al. 1 LJC a ainsi été respecté. c) Aux termes de l'art. 9 al. 1 LJC, a la qualité pour agir contre une règle de droit cantonal 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 grandes 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. 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 (CCST.2007.0004 du 16 avril 2008 consid. 1c et les références citées). En outre, cet intérêt peut 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 (cf. aussi Donzallaz, Loi sur le Tribunal fédéral, commentaire, n. 3115, pp. 1169-1170 et les références citées à la note infrapaginale n. 7584; Wurzburger, Commentaire de la LTF, n. 38 ad art. 89 LTF; ATF 133 I 286 consid. 2.2). Enfin, en contrôle abstrait des normes, l'exigence de l'intérêt personnel et direct est relativisée lorsque la norme s'adresse à tout un chacun ou quasiment, ainsi pour la loi fiscale; ce n'est qu'au vu de l'atteinte que chacun des intéressés est susceptible de subir par la réglementation en cause et non pas en tant qu'elle le distinguerait des autres administrés qu'il a qualité pour agir (CCST.2006.0002 du 30 mai 2006 consid. 2a; Fehlmann-Leutwyler, Die prinzipale Normenkontrolle nach aargauischem Recht, 1988, p. 164). La qualité pour agir devant la cour est également reconnue aux personnes morales. Ainsi, une association, même non touchée elle-même par la norme entreprise mais qui souhaite défendre les intérêts de ses membres dont elle soutient que les droits seraient violés peut le faire aux conditions posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral, savoir être constituées corporativement, avoir notamment pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, touchés majoritairement ou en nombre important par les dispositions contestées, ces membres ayant de surcroît personnellement qualité pour recourir (cf. Donzallaz, op. cit., n. 3052, p. 1151; Bellanger, Le recours en matière de droit public, in Les nouveaux recours fédéraux en droit public, pp. 43 ss, p. 60; ATF 133 V 239 consid. 6.4; ATF 130 I 26 consid. 1.2, JT 2005 I 143; TF 8C_184/2008 du 3 octobre 2008 consid. 2.1 non publié in ATF 134 I 269 et les références citées). La jurisprudence de la cour constitutionnelle a ainsi admis à plusieurs reprises la qualité pour saisir la cour d'associations (CCST 2008.0015, SUD et consorts c. Grand Conseil, 24 juin 2009; CCST 2008..0006, Guignet et Association «Kitesurfer Association» c. Conseil d'Etat, 7 avril 2009; CCST 2007.0004, Association des géotechniciens et des géologues vaudois c. Grand Conseil, 16 avril 2009; CCST 2006.0011, Résid'EMS et consorts c. Grand Conseil, 14 août 2007; CCST 2006.0003, Résid'EMS et consorts c. Conseil d'Etat, 27 octobre 2006). d) En l'espèce, les associations requérantes sont composées d'architectes, d'ingénieurs et de géomètres. Leurs statuts prévoient qu'elles défendent les intérêts de leurs membres. La doctrine récente considère qu'un architecte ou un entrepreneur d'un maître d'ouvrage touché par un refus de permis de construire n'a pas qualité pour recourir contre cette décision (Wurzburger, op. cit., n. 37 in fine ad art. 89 LTF; Waldmann, Basler Kommentar, n. 29 ad art. 89 LTF). Cependant, en matière de marchés publics, le Tribunal administratif a déjà reconnu que deux des trois associations requérantes (de manière claire pour SIA Vaud et en laissant la question ouverte pour l'UPIAV, dont les statuts ont toutefois été modifiés par la suite pour tenir compte du point laissé en suspens) avaient qualité pour recourir contre une décision d'adjudication de prestations d'ingénieurs au même titre qu'un bureau d'ingénieur particulier (TA GE.2000.0136, 24 janvier 2001). Il irait de même pour des prestations d'ingénieurs-géomètres que défend la troisième association. La loi contestée ne vise pas exclusivement une catégorie de personnes et, à l'instar de la loi fiscale, est susceptible de s'appliquer à tous les justiciables. Un membre d'une des associations requérantes, adjudicataire de prestations d'ingénieur, d'architecte ou de géomètre pourrait par exemple avoir un intérêt digne de protection à ce que l'effet suspensif assortissant le

recours d'un concurrent soit levé, nonobstant l'absence d'intérêt public prépondérant commandant cette levée (sur la levée de l'effet suspensif en matière de marchés publics sous l'empire de l'aLJPA : cf. TA RE.2008.0003, 13 août 2008). Par conséquent, les associations requérantes ont qualité pour saisir la cour constitutionnelle et ont un intérêt digne de protection à contester la nouvelle loi sur la procédure administrative.

E. 2

a) L'effet suspensif est connu de toute procédure comportant le nouvel examen d'une cause par une autorité ou plusieurs autorités de recours. L'institution de l'effet suspensif est donc liée à la contestation de mesures ou de jugements ayant force obligatoire. En ce sens, elle peut être assimilée aux principes généraux de la procédure de recours. Dans le procès civil, l'effet suspensif signifie que le dépôt d'un recours ordinaire empêche le jugement attaqué de passer en force de chose jugée et en retarde par conséquent les effets. Ce n'est pas lors de son prononcé ni même de sa notification, qu'un jugement passe en force de chose jugée, mais seulement à l'échéance du délai pendant lequel un recours ordinaire peut être déposé. Ainsi, le jugement civil ne sortit pas encore d'effet pendant le délai de recours (Gygi, L'effet suspensif et les mesures provisionnelles en procédure administrative, in RDAF 1976 pp. 217 ss, p. 218). En droit administratif, en principe, les décisions sont exécutoires dès que, rendues, elles sont régulièrement notifiées. Cela signifie que l'administration peut passer à l'exécution forcée des obligations que la décision vise ou que l'administré peut utiliser les droits ou facultés conférés. Néanmoins, une utilisation immédiate aura lieu aux risques et périls de celui qui y procède, si, à la suite d'un recours, la décision est cassée. Cependant, la loi prévoit la possibilité d'un effet suspensif, dès le dépôt d'un recours, ce qui rend la décision contestée inefficace jusqu'à droit connu (Moor, Droit administratif, vol. II, 2^{ème} éd., n. 5.7.3.3, pp. 679-680). Les dispositions sur la juridiction administrative réglementent l'effet suspensif de façon extrêmement variée. Cette diversification est de celles qui bigarrent la vie juridique. Elles répondent souvent non à des nécessités de fond, mais résultent davantage de considérations de technique juridique (Gygi, op. cit., p. 221). Au début des années 1970, un auteur a répertorié les différentes options prévalant à l'époque. Il observait que le système consistant à prévoir qu'une décision ne passait en force de chose jugée que lorsqu'elle ne pouvait plus être attaquée par une voie de droit ordinaire était consacré en ce qui concernait l'exécution des décisions portant obligation de payer une somme d'argent, la mainlevée n'étant accordée que si la décision était définitive; que le droit zurichois prévoyait que le recours, comme le cours du délai de recours, avait effet suspensif mais que la décision pouvait être exécutée lorsque le recours n'avait pas d'effet suspensif ; que le droit saint-gallois disposait que la décision pouvait être exécutée lorsqu'elle était définitive, mais que où le recours avait effet suspensif ; que de façon générale le droit allemand retenait le système d'après lequel la décision déployait ses effets dès sa notification mais le recours avait effet suspensif ; que la loi fédérale sur la procédure administrative, les lois bernoise, argovienne, valaisanne et de Bâle-Campagne prévoyaient un régime semblable. Enfin, le droit français reconnaissait à l'administration le «privilege du préalable», soit la possibilité de prendre des décisions immédiatement exécutoires. C'était également ce que consacraient alors les droits fribourgeois et vaudois (Meylan, De l'effet suspensif en procédure vaudoise de recours administratif, in RDAF 1970 pp. 49 ss, pp. 50 à 52).. En effet, en droit vaudois, la règle était que le recours n'avait en principe pas d'effet suspensif (Bonnard, L'effet suspensif des recours administratifs au Conseil d'Etat du canton de Vaud, particulièrement en ce qui concerne les retraits de permis de conduire, in RDAF 1959 pp. 285 ss, p. 287; Fatton, L'arrêté vaudois fixant la procédure pour les recours

administratifs (du 15 septembre 1952), in RDAF 1956 pp. 1 ss, p. 10). Trente ans plus tard, un auteur notait qu'en droit cantonal, le recours avait en principe un effet suspensif automatique, sauf disposition légale ou décision contraire de l'autorité intimée ou de l'autorité de recours. Il observait que seul le droit vaudois, comme en procédure de recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, consacrait le système opposé, le dépôt d'un recours ne suspendant pas l'exécution de la décision attaquée, sauf décision contraire prise d'office ou sur requête, par le magistrat instructeur (art. 45 aLJPA), ce qu'il considérait comme surprenant compte tenu du fait que le Tribunal administratif vaudois était souvent l'unique instance de recours cantonale. Il mentionnait néanmoins que la pratique vaudoise reconnaissait que l'effet suspensif était la règle dans un certain nombre de domaines, notamment en matière de retrait d'admonestation du permis de conduire, de refus de renouvellement ou de révocation d'autorisations de séjour en police des étrangers ainsi qu'en matière de construction (Bovay, Procédure administrative, p. 402 et la référence citée à la note infrapaginale n. 1728, savoir Poltier, La juridiction administrative vaudoise deux ans après l'entrée en fonction du Tribunal administratif, in RDAF 1994 pp. 241 ss, p. 266). Dans son exposé des motifs et projets de loi sur la procédure administrative (EMPL n° 81 mai 2008), le Conseil d'Etat a exposé que le caractère exécutoire d'une décision donnait parfois lieu à discussion, notamment entre le moment où elle est notifiée aux parties et le moment où celles-ci interjettent recours, respectivement où l'autorité de recours statue sur une requête d'effet suspensif (EMPL précité, p. 34). Afin d'éviter toute ambiguïté, il a ainsi proposé au Grand Conseil l'adoption d'une disposition prévoyant qu'une décision n'était exécutoire que lorsqu'elle ne pouvait plus être attaquée par une voie de droit ordinaire, ou lorsque la voie de droit ordinaire n'avait pas d'effet suspensif ou lorsque l'effet suspensif était retiré (art. 59 du projet LPA-VD). En outre, il expliquait que si le recours n'avait pas d'effet suspensif d'office, il pourrait en résulter une certaine insécurité juridique sur le plan du droit, raison pour laquelle il paraissait opportun de prévoir, d'une manière générale, un effet suspensif d'office (EMPL précité, pp. 34 (ad art. 59 pLPA-VD), 39 (ad art. 70 pLPA-VD) et 43 (ad art. 81 pLPA-VD)). Il ajoutait encore que s'agissant du recours administratif, l'effet suspensif d'office se justifiait d'autant plus que l'autorité de recours pouvait non seulement sanctionner une violation du droit ou une constatation inexacte ou incomplète des faits, mais également substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de première instance, ce qui rendait l'issue de la procédure de recours d'autant plus aléatoire. Cela justifiait par conséquent d'empêcher, par principe, l'exécution de la décision avant que le recours ne soit tranché, sous réserve de décision contraire de l'autorité de première instance ou de l'autorité de recours, si les circonstances du cas d'espèce l'exigent (EMPL précité, p. 43). Le Conseil d'Etat a ainsi proposé au Grand Conseil d'adopter des dispositions prévoyant que la réclamation a effet suspensif, mais que l'autorité peut, d'office ou sur requête, lever l'effet suspensif, si un intérêt public prépondérant le commande (art. 70 pLPA-VD) et que le recours administratif a effet suspensif, mais que l'autorité administrative ou l'autorité de recours peuvent, d'office ou sur requête, lever l'effet suspensif, si un intérêt public prépondérant le commande (art. 81 pLPA-VD). Ces deux dispositions ont été adoptées par le Grand Conseil, sans débat particulier, et sont devenues les art. 69 et 80 de la loi contestée. b) Les requérantes soutiennent que, dans la mesure où la levée de l'effet suspensif est subordonnée à un intérêt public prépondérant, ces dispositions seraient arbitraires. Dans la procédure dite de contrôle abstrait des normes, il est rarement possible de prévoir d'emblée tous les effets de l'application d'un texte légal, même si, par sa précision, celui-ci n'offre guère de marge d'appréciation à l'autorité

chargée de l'appliquer. Si une norme semble compatible avec la Constitution, au regard des circonstances ordinaires que le législateur devait considérer, le juge constitutionnel ne l'annulera pas pour le seul motif qu'on ne peut exclure absolument l'éventualité de son application anticonstitutionnelle à des cas particuliers. Il ne le fera que si la perspective d'un contrôle concret ultérieur n'offre pas de garanties suffisantes aux destinataires de la norme litigieuse. Le rejet du grief d'inconstitutionnalité invoqué dans le cadre du contrôle direct d'une norme n'empêche en effet pas le recourant de soulever à nouveau ce grief contre la même disposition à l'occasion de son application dans un cas d'espèce. L'arrêt rendu au terme de la procédure de contrôle abstrait ne bénéficie, dans cette mesure, que d'une autorité relative de la chose jugée. Certes, le législateur n'en a pas moins pour devoir d'adopter une réglementation à même de prévenir, autant que possible, la violation ultérieure des droits fondamentaux et prendre ainsi en considération les conditions dans lesquelles la règle qu'il édicte sera appliquée et, en particulier, la qualité des organes chargés de cette application. Cela étant, le juge constitutionnel ne saurait laisser subsister une norme dont la teneur permet de craindre, avec une certaine vraisemblance et au vu des circonstances, qu'elle soit interprétée à l'avenir contrairement à la Constitution (ATF 119 Ia 321 consid. 4 et les références citées).

c) Aux termes de l'art. 9 Cst, toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Une norme viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire si elle ne repose pas sur des motifs objectifs et sérieux ou si elle est dépourvue de sens et de but (Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 2^{ème} éd., n. 1138, p. 534; Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, n. 3 ad art. 9 Cst; ATF 127 I 185 consid. 5; ATF 124 I 297 consid. 3b). La doctrine observe que, s'agissant des lois au sens formel, la procédure complexe de leur adoption exclut pratiquement qu'elles soient arbitraires. Elles sont parfois mal faites, inopportunes et imparfaites, mais il est exceptionnel qu'elles soient à ce point dépourvues de sens et de but qu'elles doivent être considérées comme arbitraires (Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, n. 1139, p. 535). En l'occurrence, le Conseil d'Etat a expliqué les raisons pour lesquelles il proposait un système tranchant avec la tradition vaudoise et prévoyant de manière générale un effet suspensif d'office. Il exposait que le caractère exécutoire d'une décision donnait parfois lieu dans l'ancien système à discussion, notamment entre le moment où elle est notifiée aux parties et le moment où celles-ci interjettent recours, respectivement où l'autorité de recours statue sur une requête d'effet suspensif. Il ajoutait que, dans le recours administratif, l'autorité de recours pouvait même substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de première instance. Ces considérations justifiaient d'empêcher par principe l'exécution de la décision avant que le recours ne soit tranché, sous réserve de décision contraire de l'autorité de première instance ou de l'autorité de recours, si les circonstances du cas d'espèce l'exigent. Ces motifs sont parfaitement objectifs et sérieux; ils ne sont nullement dénués de sens et de but. Ils justifient qu'en principe, la décision attaquée ne soit exécutoire avant qu'il soit statué sur le recours formé contre elle.

d) Les requérantes s'en prennent particulièrement à la condition de l'intérêt public prépondérant qui seule permettrait, dans le système prévu par la LPA-VD, la levée de l'effet suspensif. Exiger qu'en principe une décision ne déploie pas d'effet avant que sa légalité, voire son opportunité, ait été contrôlée par l'autorité de recours n'est nullement dépourvu de sens ni de but. Il en va de même de la limitation de l'exception à ce principe au seul cas où l'intérêt public l'exige. En effet, dès lors que le législateur peut prévoir un effet suspensif ex lege général, soit sans exception, il peut, sans arbitraire,

prévoir les tempéraments qu'il juge opportun. Au demeurant, relativement récemment, le Tribunal fédéral a appliqué, sans remettre en question cette norme, l'article 40 de la loi neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administrative qui prévoit que le recours a effet suspensif (al. 1), mais qu'il en est dépourvu si la décision attaquée le prévoit en raison d'un intérêt public important ou si l'autorité de recours le décide, d'office ou sur requête, en raison de l'intérêt public (al. 2 let. a et b) (TF 5A.19/2005 du 20 juillet 2005 consid. 3.1). Au surplus, une décision qui refuserait arbitrairement de lever l'effet suspensif serait susceptible d'être l'objet d'un recours, le Grand Conseil ayant expressément prévu que de telles décisions incidentes sont séparément susceptibles de recours (art. 74 al. 3 in fine LPA-VD; Bovay, La loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, in RDAF 2009 I 161 ss, pp. 179-180). Ainsi, si la notion d'intérêt public prépondérant devait être interprétée en violation des droits fondamentaux des parties, une voie de droit serait ouverte, de sorte qu'en application du principe de l'interprétation conforme rappelé ci-dessus, il n'appartient pas au juge constitutionnel de sanctionner la loi en supputant une application extraordinaire, non respectueuse des libertés fondamentales invoquées. Dans ces conditions, il n'appartient pas non plus au juge constitutionnel de définir la notion d'intérêt public prépondérant, mais à l'autorité ou au juge saisi d'une requête de levée de l'effet suspensif (sur cette dernière question : Bovay, op. cit., p. 183). e) Dans leur requête, les associations requérantes invoquent encore l'art. 7 al. 2 Cst-VD, mais cette dernière disposition n'a pas sur ce point de portée juridique plus étendue que l'art. 9 Cst (Commentaire du projet de nouvelle constitution, p. 8; Luisier Brodard, Les droits fondamentaux, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, éd. Pierre Moor, pp. 91 ss, p. 93). De même, le grief de violation du droit garanti par l'art. 27 Cst-VD à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable, pour autant qu'il soit suffisamment motivé au regard de l'art. 8 LJC qui exige que le requérant précise en quoi consiste la violation invoquée, ne paraît pas fondé. L'octroi d'office de l'effet suspensif, et sa levée en cas d'intérêt public prépondérant, n'empêchent pas la cause d'être traitée équitablement ni d'être jugée dans un délai raisonnable. Du reste, les décisions relatives à l'effet suspensif, qui font partie des mesures provisionnelles, sont soustraites au champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment à celui de l'art. 6 ch. 1 dont se prévalent aussi les requérantes (TF 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.2; ATF 129 I 103 consid. 2.1, JT 2005 IV 74 et les références citées).

E. 3

En définitive, la requête déposée le 28 novembre 2008 doit être rejetée et la loi contestée confirmée. Les requérantes, qui succombent, supporteront solidairement entre elles les frais de la cause (art. 12 al. 2 LJC et art. 49 al. 1 LPA-VD). L'émolument d'arrêt peut ainsi être fixé à 5'000 fr. (art. 1 al. 1 et 2 al. 1 TCCstelle).

E. 4

Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à l'autorité intimée, qui n'a pas recouru aux services d'un mandataire professionnel.