

## **VD\_OMNI CCST.2010.0003 vom 3. November 2010**

VD Tribunal cantonal, 2010-11-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2010.0003](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2010.0003)

FR: VD\_OMNI CCST.2010.0003 du 3 novembre 2010

IT: VD\_OMNI CCST.2010.0003 del 3 novembre 2010

### **Regeste**

EPP/Association de communes Sécurité Riviera, Département de l'intérieur | Même dans un domaine exhaustivement régi par le droit supérieur, une réglementation de rang inférieur peut être admise si elle vise à le compléter ou le préciser (ATF 135 I 106, consid. 2.5) ou si elle institue des mesures de police destinées à préserver les personnes (ATF 133 I 172, consid. 2). Cette dernière hypothèse est réalisée dans le cas d'un règlement communal visant à réaliser les objectifs de l'art. 2 let. c et de la loi sur les communes (LC ; RSV 175.11), à savoir notamment la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics, en prescrivant notamment qu'un mineur n'est pas autorisé à promener un chien dangereux. Le législateur cantonal a d'ailleurs réservé la compétence des communes d'assurer la protection des personnes et des biens et de prendre des mesures relatives à la divagation des animaux (EMPL no 308 sur la police des chiens, in BGC septembre 2006, p. 2810). Ce règlement ne déroge par conséquent pas à la loi cantonale sur la police des chiens (LPoIC ; RSV 133.75).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Selon l'art. 136 al. 2 let. 1 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. L'art. 3 LJC précise que ce contrôle porte sur les "actes à adopter par des autorités cantonales contenant des règles de droit" (al. 1). Peuvent également faire l'objet d'un tel contrôle tous les règlements, arrêts ou tarifs communaux et intercommunaux contenant des règles de droit (art. 3 al. 3 LJC). Tel est le cas du règlement général de police de l'association de communes Sécurité Riviera. Lorsqu'elle porte sur un règlement communal ou intercommunal soumis à l'approbation cantonale, la requête doit être déposée dans un délai de vingt jours à compter de la publication officielle de cette approbation ou de son refus (cf. art. 5 al. 2 LJC).

#### **E. 2**

En l'occurrence, l'approbation cantonale a été publiée dans la Feuille des avis officiels du mardi 8 juin 2010. Envoyée à la Cour constitutionnelle le 26 juin 2010, la requête a été formée en temps utile.

#### **E. 3**

Le SECRI se plaint à tort (observations, p. 7) de ce qu'un délai a été fixé au requérant pour préciser sa requête, ce qu'il a fait par lettre du 7 juillet 2010. Selon l'art. 123e LEDP, l'instruction est menée conformément à la loi sur la juridiction constitutionnelle (LJC, RSV 173.32), plus particulièrement à son art. 12 (art. 19 LJC). L'art. 12 LJC, dans sa version en

vigueur jusqu'au 31 décembre 2008 déclarait applicables par analogie les art. 31 al. 2 à 4 et 35 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989 (LJPA, RSV 173.36). Si le recours ne satisfaisait pas aux exigences de l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA, notamment s'il n'indiquait pas les conclusions et motifs du recours, un bref délai était impartit à son auteur pour régulariser sa procédure (art. 35 al. 1 LJPA). Si le recourant ne donnait pas suite à cette injonction, le magistrat instructeur déclarait le recours irrecevable et statuait sur les frais et dépens (art. 35 al. 2 LJPA). L'art. 12 LJC se réfère, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, à la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD, RSV 173.36). Encore que l'art. 12 al. 2 LJC ne déclare pas applicable par analogie l'art. 27 al. 4 et 5 LPA-VD, qui prévoit que l'autorité impartit à l'auteur d'un acte qui ne satisfait pas aux conditions de forme posées par la loi un bref délai pour le corriger, on doit admettre que le législateur n'a pas entendu modifier sur ce point le système antérieur et qu'un délai doit être impartit au recourant d'un acte dont les conclusions sont insuffisantes ou qui n'est pas motivé. Il découle en effet de manière générale de l'exposé des motifs de la LPA-VD que le système actuel est maintenu en ce qui concerne les recours de droit administratif à la CDAP (Exposé des motifs et projets de lois relatif à la réforme de la juridiction administrative et de la juridiction des assurances sociales – CODEX 2010 volet "droit public", tiré à part pp. 46-47), ce qui vaut également pour ceux déposés devant la Cour constitutionnelle, rien n'indiquant que le législateur ait entendu modifier le régime légal sur ce point pour les recours ou requêtes soumis à la LJC (CCST 2009.0002 du 30 mars 2009, c. 1b). En l'espèce, dès lors que les conclusions de la requête du 26 juin 2010 n'étaient pas claires, la règle de procédure susmentionnée impliquait d'interpeller le requérant.

#### **E. 4**

a) A qualité pour agir contre une règle de droit communal toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé (art. 10 al. 1 LJC). Toutes les personnes dont les intérêts, qu'ils soient juridiquement protégés ou tout simplement de fait, sont effectivement ou pourraient un jour être touchés par l'acte attaqué ont qualité pour agir. Une simple atteinte virtuelle suffit, pourvu qu'il y ait un minimum de vraisemblance à ce que le requérant soit une fois ou l'autre touché par la norme en cause (cf. Cour constitutionnelle, arrêt CCST.2006.0007 du 16 février 2007 c. 1c; CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 c. 1 e; CCST.2006.0002 du 30 mai 2006 c. 2a). Selon la jurisprudence développée au sujet de la notion d'intérêt digne de protection en matière de recours de droit administratif, s'il suffit que la situation de fait du recourant puisse être influencée par le sort de la cause et que l'admission du recours lui procure un avantage de nature économique, matérielle ou autre ( ATF 133 II 400 c. 2.4.2 p. 406; 133 V 239 c. 6.2 p. 242; 131 V 298 c. 3 p. 300, et les arrêts cités), le recours formé dans le seul intérêt de la loi est irrecevable (ATF 124 II 499 c. 3b p. 504; ATF 123 II 542 consid. 2e p. 545 = JT 1999 I 186; ATF 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43/44, rés. in JT 1996 I 571, et les arrêts cités). Il en va de même dans le contentieux constitutionnel, pour lequel le législateur n'a pas prévu d'action populaire, indiquant au contraire qu'il y a lieu « d'éviter que tout citoyen puisse contester n'importe quelle norme, ce qui risquerait de provoquer une surcharge de la Cour » (BGC, septembre 2004, p. 3654). Cependant, 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 en tant qu'elle le distinguerait des autres administrés qu'il a qualité pour agir (CCST.2008.0013 du 14 juillet 2009, consid. 1c; CCST.2008.0001 du 4 avril 2008, consid. 1b; CCST.2006.0011 du 14 août 2007, consid. 1b). b) En l'espèce,

c'est apparemment surtout en qualité de conseiller intercommunal que le requérant a saisi la Cour, comme on le comprend à la lecture de sa lettre du 7 juillet 2010, dans laquelle il s'étonne d'avoir à effectuer une avance de frais pour respecter son serment, invoque l'intérêt public « à ce que tout flou juridique soit évité » et déclare qu'il n'est pas directement concerné par l'« injustice » à laquelle il s'en prend. Il ne peut cependant pas invoquer seul son appartenance au Conseil intercommunal, puisqu'aux termes de l'art. 10 al. 2 let. b LJC, c'est un dixième des membres du conseil communal qui a qualité pour former une requête. Interpellé au sujet de sa qualité pour agir, le requérant a toutefois déclaré qu'il était détenteur de deux chiens et que son épouse était éducatrice canine. On peut se demander si ces éléments procurent un minimum de vraisemblance que le requérant pourrait être une fois ou l'autre touché par la norme en cause en qualité de détenteur de chien dangereux. La question précitée peut cependant demeurer indéterminée pour les motifs qui suivent.

## **E. 5**

a) Pour le requérant, le droit cantonal réglerait exhaustivement la police des chiens sans laisser de place à des règles communales. En réalité, le principe de la hiérarchie des normes, selon lequel les règlements communaux et intercommunaux ne peuvent déroger au droit cantonal (CCST.2008.0015, consid. 1c), ne vaut que dans les matières que le législateur cantonal a réglées de façon exhaustive, tout comme on l'admet dans les relations entre le droit fédéral et le droit cantonal (ATF 131 I 133, consid. 2.1 ; Moor, Droit administratif, I, p. 118 ss). Même dans un domaine exhaustivement régi par le droit supérieur, une réglementation de rang inférieur peut être admise si elle vise à le compléter ou le préciser (ATF 135 I 106, consid. 2.5) ou si elle institue des mesures de police destinées à préserver les personnes (ATF 133 I 172, consid. 2). Cette dernière hypothèse est réalisée en l'occurrence, puisque le règlement litigieux vise à réaliser les objectifs de l'art. 2 let. c et de la loi sur les communes (LC ; RSV 175.11), à savoir notamment la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics. Le législateur cantonal a d'ailleurs réservé la compétence des communes d'assurer la protection des personnes et des biens et de prendre des mesures relatives à la divagation des animaux (EMPL no 308 sur la police des chiens, in BGC septembre 2006, p. 2810). b) Le requérant soutient tout d'abord que l'art. 51 du règlement, qui prévoit notamment que les animaux dangereux peuvent être soumis à l'examen d'un vétérinaire, est contraire à la loi sur la police des chiens (LPolC ; RSV 133.75). Il se réfère aux art. 24 et 28 LPolC. La première de ces dispositions prévoit notamment que les organes de police sont tenus d'annoncer au service vétérinaire les cas où un chien a blessé ou agressé des êtres humains ou des animaux (let. a) ou présente des signes de troubles comportementaux (let. b). Quant à la deuxième, elle prévoit notamment que le service vétérinaire prend diverses mesures d'intervention à l'égard des chiens et peut déléguer certaines de ses tâches aux communes disposant de l'infrastructure et du personnel compétent nécessaires. Pour le requérant, cette teneur du droit cantonal ne laisserait pas de place pour la réglementation communale contestée. En réalité, le droit cantonal traite des chiens tandis que le règlement vise les autres animaux. Cela ressort tout d'abord du fait que l'art. 51 du règlement réserve expressément les « dispositions cantonales pertinentes ». Il faut constater ensuite que le législateur cantonal, lorsqu'il a adopté la LPolC, a précisé qu'elle primait sur le code rural et foncier (CRF ; RSV 211.41), l'art. 118 al. 1 de celui-ci habilitant les communes à exercer la surveillance des animaux dangereux (BGC septembre 2006, p. 2811). Enfin le Comité de direction de l'Association des communes Sécurité Riviera confirme que, si l'art. 51 du règlement concerne en principe l'ensemble des

animaux, c'est la LPolC qui s'applique « pour les canidés » (déterminations du 28 juillet 2010, p. 2). L'art. 51 du règlement doit donc être interprété d'une façon qui exclut toute contradiction avec le droit cantonal supérieur. Ce moyen du requérant doit être rejeté. c) Le requérant soutient encore que l'art. 54 du règlement, selon lequel il est interdit à toute personne de moins de 18 ans révolus de promener sur le domaine public un chien dangereux ou potentiellement dangereux et de promener plus d'un chien dangereux ou potentiellement dangereux sans autorisation spéciale communale, est en contradiction avec deux dispositions de la LPolC. Selon l'art. 12 LPolC, la détention d'un chien potentiellement dangereux est soumise à autorisation. Pour le requérant, seul le Service vétérinaire cantonal serait ainsi habilité à autoriser la détention d'un chien, l'autorité communale étant privée de la faculté d'imposer à ce sujet une condition d'âge. En réalité, si l'octroi d'une autorisation de détention d'un chien dangereux n'a délibérément pas été soumis à une telle condition par l'art. 12 LPolC (cf. à ce sujet BGC septembre 2006, pp. 3246 et 4129 ; cf. aussi l'art. 9 al. 1 let. a du règlement d'application de la LPolC, qui exige néanmoins que le détenteur soit majeur), rien n'empêche le droit communal de police de prévoir, s'agissant de la promenade d'un chien dangereux sur le domaine public, une exigence particulière ayant trait à l'âge de la personne accompagnant cet animal, qu'il en soit le détenteur ou non. En d'autres termes, la police des chiens cantonale laisse subsister un champ d'application à la police communale tendant à la préservation de la sécurité et de l'ordre sur le domaine public. Il n'y a pas là non plus de contradiction avec le droit supérieur. Quant à l'art. 26 LPolC, il prévoit que tout chien suspect d'agressivité fait l'objet d'une expertise. Le requérant n'expose pas et on ne voit pas en quoi cette disposition ne s'accorderait pas avec l'art. 54 du règlement. A nouveau il faut distinguer la détention, sujette à autorisation cantonale, le cas échéant après expertise, et le fait de promener un chien dangereux sur le domaine public, soumis à la police communale dans la mesure particulière fixée par le règlement, interventions qui ne sont pas contradictoires. d) Le requérant prétend enfin que l'art. 55 du règlement, selon lequel la liste des races de chiens considérées comme dangereuses ou potentiellement dangereuses, ainsi que les croisements issus de ces races, est dressée par le Conseil d'Etat par voie réglementaire, n'est pas compatible avec l'art. 3 al. 2 LPolC, selon lequel sont considérés comme dangereux les chiens ayant des antécédents avérés. Il est vrai que l'art. 55 du règlement fait état d'une liste de chiens sans distinguer selon qu'ils sont dangereux ou potentiellement dangereux, alors que l'art. 3 al. 1 LPolc prévoit seulement que doivent figurer dans une liste les chiens potentiellement dangereux. Cette imprécision est toutefois sans portée puisque l'art. 55 du règlement ne constitue qu'un renvoi au droit cantonal. Le droit supérieur n'est dès lors aucunement contrarié.

## **E. 6**

Cela étant, la requête doit être rejetée, un émolument de justice étant mis à la charge du requérant. Les autorités intimée et concernée n'ont pas droit à des dépens, n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un avocat.

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