

VD_OMNI GE.1995.0051 vom 9. Juni 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-06-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1995.0051

FR: VD_OMNI GE.1995.0051 du 9 juin 1997

IT: VD_OMNI GE.1995.0051 del 9 giugno 1997

Regeste

SIMON Daniel c/Municipalité de Montcherand | La constitution de dicastères (délégués des attributions municipales) par le conseil législatif ou la municipalité, facultative, est un acte général et abstrait non sujet à recours. Pas de recours non plus contre la répartition des délégations entre municipaux (mesure d'organisation), très variable en pratique. Douteux que le retrait du dicastère d'un municipal (votant mais sans dicastère) soit une décision sujette à recours. Subsidiairement, rejet du recours vu grand pouvoir d'appréciation municipal

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 09.06.1997 GE.1995.0051

SIMON Daniel c/Municipalité de Montcherand | La constitution de dicastères (délégués des attributions municipales) par le conseil législatif ou la municipalité, facultative, est un acte général et abstrait non sujet à recours. Pas de recours non plus contre la répartition des délégations entre municipaux (mesure d'organisation), très variable en pratique. Douteux que le retrait du dicastère d'un municipal (votant mais sans dicastère) soit une décision sujette à recours. Subsidiairement, rejet du recours vu grand pouvoir d'appréciation municipal

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 9 juin 1997 sur le recours interjeté le 29 mai 1995 par Daniel SIMON , à 1354 Montcherand, contre la décision de la Municipalité de Montcherand du 15 mai 1995 lui retirant son dicastère. * * * * * Composition de la section: M. Pierre Journot, président; Mme D.-A. Thalmann et M. Etienne Fonjallaz, assesseurs. Vu les faits suivants : A. Le recourant est un citoyen de Montcherand, commune du district d'Orbe qui compte 385 habitants (chiffre 1995 d'après l'annuaire officiel). Il a été président du conseil général pendant vingt ans et commandant des pompiers pendant une durée analogue. En 1993, il a été élu conseiller municipal. Il est entré en fonction le 1er janvier 1994. Lors de la première séance de municipalité du 13 septembre 1994, le dicastère des chemins, domaines et cimetières, lui a été attribué. Des difficultés sont survenues au sein de la municipalité. Elles sont énumérées dans un rapport que la syndique a adressé au conseil général le 22 juin 1995 au sujet de la décision attaquée dans la présente cause. En bref, la syndique expose dans son rapport que le recourant a manqué 20% des séances de municipalité en 1994. Il s'est aussi absenté lors de l'une d'elles, sans l'accord de la syndique, pour rejoindre des citoyens dont la municipalité venait de procéder à l'audition. Des difficultés sont aussi survenues à cause de travaux commandés par le recourant sans en référer à ses collègues, de même qu'au sujet de travaux exécutés dans un bâtiment communal par le recourant, qui est charpentier, et dont la facture a été contestée par la municipalité. En outre, la municipalité a dû intervenir à l'endroit du recourant au sujet d'une cabane pour moutons démontable installée par le

recourant en zone intermédiaire mais non admise par le Service de l'aménagement du territoire. Après avoir demandé au recourant de "régulariser la situation", mais en vain, la municipalité a dénoncé le recourant au préfet. En 1995, le recourant s'en est pris verbalement à l'un de ses collègues et comme il refusait de s'excuser lors de la séance suivante, la municipalité s'est adressée au préfet, qui est intervenu lors de la séance suivante. Une nouvelle altercation a eu lieu lors d'une séance ultérieure. Le président du conseil général est ensuite intervenu lors des séances suivantes. Le recourant a été informé que la municipalité pouvait lui retirer son dicastère; des excuses lui ont été demandées à nouveau, en vain. Finalement, la municipalité s'est adressée à nouveau au préfet, qui a consulté le département de l'intérieur, puis elle a rendu la décision attaquée. B.

La décision attaquée, du 15 mai 1995, a été prise par la syndique et les trois autres municipaux en l'absence du recourant. Elle expose au recourant que la municipalité a décidé de lui retirer son dicastère jusqu'à la fin de la législature et de répartir ce dicastère entre les quatre autres membres de la municipalité. Elle précise notamment ceci : "Il est bien entendu que votre nomination au sein de la municipalité n'est pas retirée et que vous pouvez toujours assister à toutes les séances." Depuis lors, le recourant assiste à toutes les séances de la municipalité. La syndique ajoute qu'il y fait des remarques désobligeantes pour ses collègues. C.

Le recourant s'est pourvu contre cette décision par lettre du 17 mai 1995 adressée au chef du Département de l'intérieur. Il se plaint de n'avoir pas été convoqué à la réunion de ses quatre collègues à la préfecture et déclare qu'il s'agit d'une cabale tendant à l'évincer et à éviter toute intervention de sa part dans la gestion directe de la commune. Le Service de l'intérieur a transmis le recours au Tribunal administratif. Le recourant s'est acquitté d'une avance de frais de 500 francs. Conformément à l'art. 45 LJPA et faute de décision contraire, le recours n'a pas en d'effet suspensif. D.

La municipalité s'est déterminée le 4 juillet 1995 en concluant implicitement au rejet du recours. Elle a joint à sa réponse le rapport adressé par la syndique au conseil général du 22 juin 1995. Les parties ont encore été interpellées sur l'existence d'un règlement de la municipalité. Elles ont reçu communication de la décision du Conseil d'Etat dans la cause Michel Pittet contre Municipalité de Lausanne (R 9987/89 du 30 août 1989). Elles ont déposé des déterminations complémentaires. Interpellé, le Service de l'intérieur s'est déterminé le 8 août 1995 en exposant notamment qu'on peut se demander si la décision en cause constitue bien une décision susceptible de recours et il propose, sous réserve de l'examen du principe de la proportionnalité, le rejet du recours dans la mesure où il est recevable. E.

Le recourant et le président du conseil général se sont enquis de l'aboutissement de la procédure. Les déterminations complémentaires ainsi que le préavis du Service de l'intérieur ont été communiqués aux autres parties. Celles-ci ont été informées que le tribunal statuerait à huis clos le 9 juin 1997 afin que les parties soient en possession de son arrêt pour la séance du conseil général prévue le 12 juin. Considérant en droit :

1. Le Tribunal administratif examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis. L'attention des parties a d'ailleurs été attirée sur les questions de recevabilité que soulève la présente cause par la communication d'une copie de la décision du Conseil d'Etat R 9987/89 du 30 août 1989. Le recours au Tribunal administratif n'est recevable que contre des décisions administratives (art. 4 al. 1 et 29 al. 1 LJPA). Ces décisions se distinguent d'autres actes, tels que les mesures d'organisation, qui ne sont pas sujettes à recours. En outre, en présence d'une décision administrative, le recours n'est recevable que si l'auteur de ce dernier a qualité pour recourir. Il s'agit là d'une question différente de celle de savoir si l'on a affaire à une décision. Le seul fait que l'auteur du recours ait intérêt à

soulever une contestation n'entraîne pas nécessairement qu'on se trouve en présence d'une décision sujette à recours. En d'autres termes, la recevabilité d'un recours en soi, c'est-à-dire le caractère annulable d'une mesure, ne peut pas être déduit sans autre de l'habilitation à recourir, même lorsque, par exemple selon l'art. 103, lit. a OJF, cette habilitation n'est pas subordonnée à la lésion d'un intérêt juridiquement protégé et qu'un intérêt digne de protection est suffisant (ATF 109 Ib 253, spéc. 256 au début). 2.

Reprenant l'essentiel de la définition usuellement admise (voir par exemple l'art. 5 LPA), l'art. 29 al. 2 LJPA définit la décision qui peut faire l'objet d'un recours de la manière suivante : "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." Dans sa teneur originelle, l'art. 145 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC) prévoyait que toute décision prise par une autorité communale en vertu de ses attributions de droit public peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, à moins que la loi spéciale n'institue une autre autorité de recours. Sous l'empire de cette disposition et de la jurisprudence y relative, la voie du recours au Conseil d'Etat n'était ouverte que contre les décisions administratives au sens strict, telles que les définissent la jurisprudence et la doctrine, ainsi que les dispositions légales déjà citées (art. 5 LPA, art. 29 LJPA). Toutefois, le Conseil d'Etat ne se référait jamais à la notion de décision administrative (pour citer ses propres termes) lorsqu'il s'agissait d'examiner la recevabilité d'un recours contre une décision d'un conseil général ou communal, dans la mesure où ce recours tendait à faire corriger soit un vice essentiel de procédure, soit une autre irrégularité affectant la formation de la volonté exprimée par ledit conseil (RDAF 1984 p. 331; RDAF 1990 p. 515). L'art. 145 LC a été modifié au moment de l'entrée en vigueur de la LJPA qui organise le Tribunal administratif. Il a désormais la teneur suivante : "Les décisions prises par un conseil communal ou général peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat". Le tribunal est ainsi l'autorité de recours contre les décisions des municipalités, en vertu de la clause générale de l'art. 4 LJPA qui réserve les dispositions contraires. Il n'y a pas lieu d'examiner la question de la recevabilité des recours qui n'invoquent qu'un vice de procédure dans l'adoption d'une décision du conseil général ou communal dès lors que la compétence pour examiner ces recours n'appartient de toute manière pas au Tribunal administratif mais est restée dans celle du Conseil d'Etat. Seule est donc déterminante la question de savoir si la mesure contestée par le recourant est une décision administrative au sens de l'art. 29 al. LJPA cité ci-dessus. 2.

Les art. 66, 72 et 76 de la loi sur les communes ont la teneur suivante : "Art. 66 Division de la municipalité La municipalité peut se diviser en sections ou directions. Certaines attributions de la municipalité peuvent être réparties à ces sections ou directions. Cette répartition peut faire l'objet soit d'un règlement ou d'une décision de la municipalité, soit d'un règlement pris par le conseil général ou communal. Celui qui est au bénéfice d'une compétence au sens des alinéas qui précèdent peut, sous sa responsabilité, déléguer cette compétence de cas en cas." CHAPITRE IV Du syndic Art. 72 Le syndic, outre ses attributions spéciales, a le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration. Art. 76 Le syndic est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets et arrêtés. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ce pouvoir aux sections ou directions de la municipalité. Cette délégation fait l'objet d'une mention au procès-verbal des séances de la municipalité. En cas d'absence du syndic, ses attributions sont exercées par le vice-président de la municipalité et, à son

défaut, par un conseiller municipal désigné par cette autorité. Comme chef d'une direction ou membre d'une section, le syndic est assimilé aux autres conseillers municipaux. En l'espèce, la municipalité, interpellée sur ce point, a précisé qu'elle n'a pas de règlement et qu'elle est donc régie par la loi sur les communes. a) Le règlement que peut adopter le conseil général ou communal en application de l'art. 66 al. 3 LC cité ci-dessus fait assurément partie des actes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif. Un tel règlement est en effet un acte normatif contenant des règles générales et abstraites et non pas une décision réglant, comme le prévoit l'art. 29 al. 2 LJPA cité ci-dessus, un cas d'espèce. On pourrait aussi considérer que l'acte qui procède à la répartition des attributions municipales entre différents dicastères est une mesure d'organisation et non pas une décision sujette à recours. En outre, le recours ne pourrait de toute manière être ouvert que devant le Conseil d'Etat en vertu de l'art. 145 LC mais comme on l'a vu, en l'absence d'un acte revêtant la qualité de décision administrative, la question de savoir ce qu'il en est des recours fondés sur des vices de procédure, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat rappelée ci-dessus, échappe à la compétence du Tribunal administratif. On observera en outre que l'adoption d'un tel règlement n'est d'ailleurs qu'une faculté laissée à l'organe législatif. b) Le même caractère facultatif s'attache à l'acte par lequel la répartition des attributions de la municipalité fait l'objet "d'un règlement ou d'une décision de la municipalité" au sens de l'art. 66 al. 3 LC. Il faut toutefois distinguer, lorsque c'est la municipalité qui procède à la répartition, selon qu'il s'agit de constituer les dicastères ou de les attribuer nommément aux membres de la municipalité (cette distinction est également évoquée dans la décision du Conseil d'Etat R 9987/89 du 30 août 1989, consid. I cb, p. 8). Assurément, l'acte dans lequel la municipalité procéderait à la désignation des dicastères et à l'énumération des attributions de la municipalité qui leur sont dévolues, qu'il soit dénommé "décision" ou "règlement", a le caractère d'une mesure d'organisation ou d'un acte général et abstrait, mais pas celui d'une décision susceptible de recours. La question est en revanche plus délicate lorsqu'est en cause l'acte par lequel la municipalité procède à la répartition de ces dicastères entre les municipaux élus. 3. Dans sa décision R 9987/89 du 30 août 1989 (consid. I cb, p. 8-9), communiquée aux parties, le Conseil d'Etat avait jugé qu'en écartant le recourant de ses délibérations, la municipalité alors concernée avait rendu une décision parce qu'elle touchait à un droit du recourant découlant de son mandat politique. Il en va implicitement de même dans un arrêt rendu par le Tribunal administratif dans le cas d'un municipal exclu des délibérations sur les questions d'urbanisme en raison d'un conflit d'intérêt personnel (cet arrêt GE 91/035 du 4 juin 1992 laisse également entendre qu'à supposer qu'une municipalité retire un dicastère à l'un de ses membres en modifiant ainsi la répartition des attributions, on aurait vraisemblablement affaire à une mesure d'organisation ne constituant pas une décision susceptible de recours). Il n'y a pas lieu de revenir sur ce point qui n'est pas litigieux en l'espèce puisque la municipalité intimée a expressément précisé que la participation du recourant à ses séances n'était pas remise en question. Quant à l'attribution d'un dicastère, le Conseil d'Etat avait également considéré qu'il s'agissait d'une décision parce qu'elle touchait à un droit du municipal. Ce point de vue mérite d'être nuancé car la loi sur les communes ne confère pas à un municipal le droit d'obtenir une délégation de compétence quelconque. La loi est en effet fondée sur la conception d'une municipalité fonctionnant selon un système collégial. Lors des travaux préparatoires, le législateur ne s'est d'ailleurs pas arrêté longuement à l'art. 66 al. 1 qui prévoit la possibilité de diviser la municipalité en dicastères, mais il s'est attaché à régler soigneusement la question des délégations permanentes et de la sous-délégation de

cas en cas, en considérant que ces délégations s'étaient imposées dans la pratique, du moins dans les grandes communes (BGC août-septembre 1955, p. 826; BGC février 1956, p. 962 et 1205 s, sur la question des signatures). Il n'en reste pas moins que le législateur n'a pas imposé aux municipalités de se diviser en dicastères, ce qui peut probablement s'expliquer parce que précisément, la nécessité de telles délégations ne se fait réellement sentir que dans de grandes communes. Il tombe également sous le sens (cela tient au caractère politique de cette décision) que le recours au Tribunal administratif ne saurait être ouvert contre la décision de la municipalité d'attribuer à tel conseiller municipal tel dicastère plutôt qu'un autre. De manière plus générale d'ailleurs, on conçoit mal que la manière dont la municipalité s'organise soit soumise à un contrôle judiciaire. La pratique montre que les municipalités répartissent leurs tâches entre leurs membres de manière fort diverses, fût-ce de manière non égalitaire, par exemple parce qu'il s'agit de tenir compte des capacités professionnelles propres à tel membre ou de ménager l'emploi du temps de tel autre membre aux obligations professionnelles particulièrement astreignantes. Il en va de même du régime des suppléances entre les municipaux, qui est susceptible d'adaptations en fonction des besoins de la commune, soit de cas en cas, soit de manière plus générale. On observe même en pratique, soit dit en passant, que les attributions propres du syndic (et par voie de conséquences celles des municipaux) sont interprétées de manière plus ou moins large ou étroite en fonction des circonstances de temps, de lieu ou de personnes, si bien que le "droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration" qu'exerce le syndic (art. 72 LC) aboutit parfois à une part non négligeable d'initiative dans la préparation des délibérations de la municipalité et dans la gestion des affaires communales. Quoi qu'il en soit, même en cas de répartition des tâches municipales entre différents dicastères, il est concevable, surtout dans les petites communes, que la charge de travail, l'importance des responsabilités ou le nombre de champs d'activités des municipaux, varient d'un municipal à l'autre, que ce soit de manière temporaire ou durable. Sous réserve de l'hypothèse où la majorité de la municipalité priverait l'un de ses membres du droit de participer aux délibérations (et, ce qui est important, de l'accès aux dossiers dont la municipalité est saisie), force est cependant de ne voir, dans les divers modes d'attribution des compétences municipales, qu'une mesure d'organisation non susceptible de recours. En l'espèce, la décision attaquée contient à la fois une réorganisation des dicastères et une attribution de chacun de ceux-ci à un municipal. Elle précise en effet que le dicastère précédemment détenu par le recourant sera réparti entre les quatre autres membres de la municipalité mais elle ajoute que la participation du recourant aux séances de la municipalité lui demeure garantie. Il en résulte ceci de particulier que la répartition ne s'opère pas seulement de manière quantitativement variable entre les différents municipaux mais que carrément, l'un des membres ne reçoit délégation (il en faudrait au moins une pour constituer un dicastère) d'aucune tâche municipale. Il est douteux que cette circonstance suffise pour transformer l'acte de la municipalité en une décision sujette à recours alors que toute autre forme de répartition (fût-elle très inégale pour l'un des motifs déjà exposés) ne pourrait être considérée que comme une mesure d'organisation non susceptible d'un recours judiciaire. De même, le fait que la municipalité ait conçu l'acte attaqué comme une sanction (selon les termes de ses déterminations du 4 juillet 1995) ne change rien au caractère attaqué ou non dudit acte: en effet, la question de savoir si un acte est une simple mesure d'organisation ou une décision ne dépend pas des éventuels motifs invoqués. On peut finalement s'abstenir de trancher la question de savoir si l'acte contesté par le recourant constitue réellement une décision sujette à recours car le recours peut être tranché de toute manière par les

considérants qui suivent. 3.

A supposer qu'on considère l'acte litigieux comme une décision, il n'est pas sûr que le recourant aurait qualité pour recourir, du moins dans la teneur de l'art. 37 LJPA en vigueur au moment de la décision attaquée : cette disposition exigeait alors que le recourant justifie d'un intérêt protégé par la loi applicable. Cette exigence d'un intérêt juridiquement protégé ne paraît pas remplie dès lors que, comme on l'a vu, la loi sur les communes ne confère pas à un municipal le droit d'obtenir une délégation de compétence quelconque. Seul le syndic peut se prévaloir de prérogatives qui lui sont directement attribuées par la loi dans le chapitre particulier qu'elle lui consacre. La question se pose toutefois différemment sous l'angle de l'intérêt digne de protection que consacre désormais l'art. 37 LJPA depuis le 1er mai 1996: on pourrait en effet admettre que le recourant, touché dans la manière d'exercer son mandat de municipal, est personnellement intéressé à l'issue du recours, c'est à dire à l'annulation de la décision attaquée.

a) Le recourant se plaint que la décision ait été prise en son absence mais en présence du préfet. La municipalité admet dans ses déterminations du 4 juillet 1995 que le recourant n'a pas été convoqué à la préfecture d'Orbe à la demande du préfet puisqu'il s'agissait de parler de lui. C'est effectivement ce jour-là qu'a été rendue la décision attaquée. Ainsi, la municipalité n'était pas au complet mais le quorum prévu par la loi (art. 65 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (ci-après : LC) était néanmoins réalisé et, en l'absence de dispositions réglementaires - inexistantes dans la commune concernée - il n'apparaît pas que la manière de procéder de la Municipalité soit contraire à la loi (dans le même sens GE 91/035 du 4 juin 1992). b) S'il entre en matière, le Tribunal administratif doit se livrer à l'examen du recours en se restreignant au contrôle de la légalité, qui comprend l'abus et l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que celui de la proportionnalité (art. 36 lit. a LJPA), à l'exclusion en revanche des questions d'opportunité (art. 36 lit. c LJPA). A cet égard, en l'absence d'un règlement communal prévoyant expressément la création de dicastères et leur attribution à chacun des membres de la Municipalité, force est de reconnaître à l'autorité municipale un très large pouvoir d'appréciation. En bref, tant que la majorité de la municipalité ne touche pas au droit du municipal concerné de participer aux séances de la municipalité et de concourir par son vote à la formation de la volonté de l'exécutif communal (en ayant accès aux dossiers), le Tribunal ne pourrait porter atteinte à son autonomie que dans des cas extrêmes. Il n'en irait différemment que si un règlement communal conférait des droits certains au municipal. C'est en effet la teneur du règlement lausannois qui justifie la solution adoptée par le Conseil d'Etat (R 9987/89 du 30 août 1989) mais elle n'est pas transposable dans une petite commune sans règlement. On observe d'ailleurs à cet égard que le conseil général de la commune intéressée dans le présente cause a été informé des faits et qu'il lui aurait été loisible, en adoptant un règlement contraignant quant à la constitution des dicastères et à l'attribution obligatoire de l'un d'eux à chacun des municipaux, de mettre fin lui-même au litige. En l'espèce, les problèmes qui se sont accumulés autour de la personne du recourant au sein de la municipalité ne sont pas négligeables. Ils ne sont pas tous purement psychologiques (même si certains faits rapportés par la syndique, comme l'acte ayant consisté à poser une lourde pierre sur la place de parc d'un collègue, paraissent plutôt anecdotique) et l'on peut concevoir que l'attitude en séance soit considérée comme une gêne dans l'activité d'un organe collégial. Le plus grave de ces problèmes tient assurément aux circonstances dans lesquelles la municipalité a été amenée à dénoncer le recourant au préfet en raison d'une construction illicite. L'opportunité des moyens à l'aide desquels la municipalité a jugé bon de tenter d'éviter que le recourant ne perturbe excessivement son

fonctionnement ne peut pas être examiné par le Tribunal. Le fait que le recourant n'ait plus de compétence déléguée est probablement de nature à réduire le nombre de ses interventions, ce qui permet d'admettre qu'il n'était pas disproportionné. Ce qui compte finalement, c'est que le recourant n'a pas été privé de sa voix délibérative au sein de la municipalité. Il ne soutient pas non plus qu'on lui aurait refusé l'accès aux dossiers relevant des compétences de la Municipalité. Tout bien considéré - et à supposer qu'on se trouve réellement en présence d'une décision sujette à recours - le recours devrait de toute manière être rejeté. 4.

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté, en tant qu'il est recevable, et l'arrêt sera rendu aux frais du recourant. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête : I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

II. La décision de la Municipalité de Montcherand du 15 mai 1995 est maintenue. III. Un émolument de 500 francs est mis à la charge du recourant. Lausanne, le 9 juin 1997 Le président : Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

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