

# VD\_OMNI GE.2008.0043 vom 31. Oktober 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-10-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2008.0043](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0043)

FR: VD\_OMNI GE.2008.0043 du 31 octobre 2008

IT: VD\_OMNI GE.2008.0043 del 31 ottobre 2008

## Regeste

X. \_\_\_\_\_, Y. \_\_\_\_\_, Z. \_\_\_\_\_, W. \_\_\_\_\_/Service Immeubles, Patrimoine et Logistique | Conditions de logement dans les cures propriété de l'Etat de Vaud. L'arrêt rendu par le Tribunal des baux concerne le montant des loyers dus pour la période durant laquelle les rapports entre les recourants et l'Etat étaient - selon dite autorité - régis par le droit privé. La connaissance des considérants de cet arrêt n'apparaît dès lors pas déterminante. Rejet de la requête de suspension de la procédure.

## Erwägungen

### E. 1

Les ministres paroissiaux doivent prendre domicile dans la paroisse où ils sont titulaires d'un poste. Le Conseil synodal peut accorder une dérogation.

### E. 2

Dans les paroisses qui disposent d'une ou plusieurs cures, le Conseil synodal décide dans quels cas un ministre est tenu d'y résider. Pour les cures propriétés de l'Etat, le Conseil d'Etat est consulté.

### E. 3

La renonciation à la mise à disposition de cures n'entraîne aucune contrepartie financière de la part de l'Etat ". C'est ainsi l'art. 19 LREEDP qui constitue, en remplacement de l'art. 24 al. 3 LEccl depuis le 1 er janvier 2007, la base légale du règlement du 27 novembre 2000 sur les conditions de logement dans les cures propriété de l'Etat (RCLC; RSV 180.11.3), en vigueur depuis le 1 er janvier 2001. Ce règlement prévoit que les relations entre l'Etat et les ministres qui ont l'obligation de résider en cure relèvent du droit public, la cure étant un logement de fonction (art. 2 al. 1 RCLC ). Les relations entre l'Etat et les ministres qui n'ont pas cette obligation de résider, ainsi que les relations entre l'Etat et les tiers qui louent une cure, relèvent par contre du droit privé (art. 2 al. 2 RCLC ). Selon l'art. 7 RCLC, les critères de fixation de l'indemnité d'occupation pris en considération sont notamment la surface du logement, l'équipement du logement, le lieu de situation et le type d'habitation. L'indemnité d'occupation peut être modifiée proportionnellement à la variation des 4/5èmes de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation; l'indice de base est celui de janvier 2001 (art. 12 RCLC). Les taxes liées à l'occupation des lieux (épuration, enlèvement des ordures, etc.) sont en outre à la charge de l'occupant (art. 15 RCLC). La question de l'abattement consenti aux diacres et aux pasteurs ayant l'obligation de résider en cure est réglée par l'art. 9 RCLC. 2. Les recourants ont demandé la suspension de la procédure pendante devant la CDAP jusqu'à ce que la motivation du jugement du Tribunal des baux du 19 novembre 2007 soit connue. Comme cela a été constaté par le juge instructeur en date du 20 mai 2008, l'arrêt rendu le 19 novembre 2007 par le Tribunal des baux concerne le

montant des loyers dus pour la période durant laquelle les rapports entre les parties étaient régis par le droit privé. Il ressort en effet du jugement préjudiciel rendu le 24 février 2005 par le Tribunal des baux que les hausses et fixations de loyer des cures propriétés de l'Etat de Vaud étaient soumises au droit privé fédéral jusqu'au 31 décembre 1999, au droit privé fédéral appliqué en tant que droit public supplétif entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2000 et enfin au droit public cantonal à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001. A cela s'ajoute que, comme on le verra ci-dessous, le grief relatif à la nullité des décisions prises le 29 novembre 2000 pour fixer les indemnités d'occupation à partir du 1<sup>er</sup> mars 2001 n'est pas fondé. Partant, les décisions notifiées le 30 janvier 2008 aux recourants relatives à l'adaptation des indemnités d'occupation des cures à partir du 1<sup>er</sup> juin 2008 reposent valablement sur le RCLC, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Le litige soumis au Tribunal des baux concernant la période antérieure au 31 décembre 1999 (ou en tous les cas au 31 décembre 2000), la connaissance des considérants de l'arrêt du 19 novembre 2007 n'apparaît dès lors en aucune manière déterminante. Partant, c'est à juste titre que la requête tendant à la suspension de la cause a été rejetée. 3.

Les recourants soulèvent à titre de question préjudicielle la nullité absolue des décisions du 29 novembre 2000 fixant les loyers dus à partir du 1<sup>er</sup> mars 2001 pour les cures qu'ils occupent, " faute d'une véritable compétence légale " du Service des gérances. a) Les vices que peuvent présenter les décisions administratives ne conduisent, dans la règle, qu'à leur annulabilité. En d'autres termes, la décision viciée n'est corrigée (annulée ou réformée) qu'en présence d'un recours (ou, en matière fiscale, d'une réclamation); en l'absence d'une telle contestation, la décision en question, malgré le vice dont elle est affectée, entre en force. Toutefois, en présence de vices particulièrement graves, la décision administrative peut être affectée de nullité, ce que les autorités (qu'il s'agisse des autorités de première instance ou de recours) peuvent constater en tout temps. Jurisprudence et doctrine s'accordent à retenir que l'annulabilité constitue la règle, la nullité l'exception, cette dernière n'étant admise que de manière très restrictive (v. dans ce sens Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. 2, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2002, p. 305 ss, spéc. 310 à 312). Il y a à ce stade lieu d'examiner les vices invoqués par les recourants. b) aa) Selon les recourants, les décisions du 29 novembre 2000 seraient nulles au motif qu'elles leur ont été notifiées avant l'entrée en vigueur du règlement sur lequel elles se fondent (à savoir le RCLC du 27 novembre 2000 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001). Il importe de préciser, et cela ressortait de la formulation des décisions du 29 novembre 2000, que celles-ci fixaient des loyers dus à partir du 1<sup>er</sup> mars 2001, soit une période postérieure à l'entrée en vigueur du RCLC. Il ne s'agit donc pas d'un cas de rétroactivité, mais d'une notification anticipée. Il n'existe pas de norme légale ni de principe général de droit administratif qui interdise de notifier une décision avant l'entrée en vigueur de la loi sur laquelle elle se fonde, pour autant que la décision ne produise pas d'effet avant l'entrée en vigueur de la loi, que la date d'entrée en vigueur de la loi soit arrêtée et que l'administré n'en subisse pas de préjudice; ces conditions sont réalisées en l'espèce. En particulier, la notification anticipée des décisions du 29 novembre 2000 s'est clairement faite dans l'intérêt des administrés puisqu'elle leur permettait de bénéficier d'un délai plus important pour s'adapter aux hausses de loyer prévues. On peut par ailleurs sérieusement douter de la bonne foi des recourants qui invoquent la nullité des décisions du 29 novembre 2000 après s'y être conformés pendant sept ans. bb) Les recourants mettent aussi en cause la validité de la délégation opérée par l'art. 24 al. 3 LEccl, qui ne serait pas suffisamment précise, premièrement car elle ne prévoit pas expressément la possibilité de déroger aux règles du droit du bail instituées par la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant

le code civil suisse (Code des obligations; CO; RS 220 ) et deuxièmement car elle ne définit pas les grandes lignes du système de fixation des loyers. Le tribunal relève à ce propos qu'il est douteux qu'une décision soit nulle au seul motif qu'elle se fonde sur une disposition réglementaire reposant sur une délégation insuffisante, ceci en vertu du principe selon lequel les vices affectant les décisions administratives ne conduisent, dans la règle, qu'à leur annulabilité ; il n'est toutefois pas nécessaire de trancher la question en l'espèce, étant donné que la délégation en cause doit être considérée comme valable, comme il sera exposé ci-après. Le principe de la légalité exige que la base légale revête une certaine densité normative, c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Les exigences en matière de densité normative sont relatives: on ne saurait en effet exiger du législateur qu'il renonce totalement à avoir recours à des notions imprécises ou indéterminées, qui comportent une part nécessaire d'interprétation. Cela tient d'abord à la nature générale et abstraite de toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux organes chargés de l'appliquer une certaine marge de manœuvre lors de sa concrétisation. Le degré de précision que doit revêtir la loi dépend notamment du cercle de ses destinataires, de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux, ainsi que de la possibilité de prévoir et cerner à l'avance, en dehors d'un cas concret, la forme et le contenu que doit revêtir l'action étatique pour régler un problème donné, compte tenu de la diversité, de la variété et de la complexité des situations pouvant se présenter (cf. ATF 131 II 13 consid. 6.5.1 p. 29 [ traduit et résumé in RDAF 2006 I, p. 778 ] , 271 consid. 6.1 p. 278 [ traduit et résumé in RDAF 2006 I, p. 675 ] ; 129 I 161 consid. 2.2 p. 163 [ traduit et résumé in RDAF 2004 I, p. 881 ] ; 128 I 327 consid. 4.2 [ traduit et résumé in RDAF 2003 I, p. 385 ] ; cf. également arrêt CCST.2006.0011/CCST.2007.0001 du 14 août 2007 consid. 6 et les références citées). Les garanties de procédure et le principe de la proportionnalité peuvent également, jusqu'à un certain point, compenser une relative imprécision de la loi, en particulier si leur respect peut efficacement être garanti par une autorité judiciaire dans le cadre d'un contrôle concret (ATF 128 I 327 précité). Le problème se complique lorsque la base légale se dédouble en une clause de délégation et une disposition réglementaire ( Pierre Moor, Droit administratif, vol. 1, 2 e éd., Berne 1994 , p. 343 s.). Il est admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois (au sens matériel). Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ce droit est limité par quatre règles: la délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal, elle doit se limiter à une matière déterminée, elle doit figurer dans une loi au sens formel et la norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation, du moins lorsqu'elle touche gravement la situation des administrés. L'interprétation de ces exigences est plus stricte en cas de restriction des droits fondamentaux ou lorsqu'il s'agit de créer des obligations de droit public, étant entendu que la gravité de la restriction, respectivement l'intensité de l'obligation, est prise en considération. Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ne peut pas constituer une base légale valable pour une restriction à une liberté ou la perception d'un impôt (ATF 133 V 569 consid. 5.1 p. 570/571; 132 I 7 consid. 2.2 p. 9; 131 II 735 consid. 4.1 p. 740; 128 I 113 consid. 3c 122; Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 2 e éd., Berne 2006, p. 590 s). L'exigence de précision peut être atténuée eu égard notamment à la complexité et la technicité de la matière, la nécessité d'adaptations rapides, la multiplicité des solutions envisageables, les exigences de coordination avec d'autres mesures, le cas échéant avec d'autres collectivités (Pierre Moor, vol. 1, op. cit., p. 253). En l'occurrence, l'art. 24 al. 3 LEcl pose le principe selon lequel les conditions de logement

dans les cures dont l'Etat est propriétaire sont fixées par le Conseil d'Etat qui édicte les dispositions réglementaires à cet effet, après consultation du Conseil synodal, sans autre précision. On relèvera tout d'abord que le Tribunal des baux a considéré que l'art. 24 al. 3 LEccl constituait une base légale valable à la dérogation au droit privé du bail. Sans lier le tribunal de céans, cette appréciation constitue néanmoins un élément qu'il n'y a pas lieu d'écarter sans motif fondé. Les recourants soutiennent en premier lieu que la clause de délégation de l'art. 24 al. 3 LEccl ne prévoit pas expressément la possibilité de déroger aux règles du droit du bail instituées par le CO. On précisera à cet égard à titre préliminaire que les recourants ne contestent pas sur le principe la soumission au droit public des conditions d'utilisation des cures et qu'ils ne soutiennent en particulier pas que l'utilisation du logement de fonction ne présente pas un lien suffisamment étroit avec un rapport de service régi par le droit public pour justifier l'application du droit public (sur l'importance de ce critère, cf. ATF du 3 novembre 1995, in ZBI 1997 p. 71 [traduit et résumé in RDAF 1998 I, p. 695]). Il ne sera dès lors pas entré en matière sur cet aspect de la question, qui sera envisagée sous le seul angle de la base légale. A cet égard, l'absence de mention expresse de la possibilité de déroger aux règles du CO par l'art. 24 al. 3 LEccl n'est pas déterminante. Le tribunal relève en effet que l'art. 24 al. 3 LEccl ne peut être compris que dans le sens qu'il habilite le Conseil d'Etat à déroger aux règles du CO. Si tel n'était pas le cas, l'art. 24 al. 3 LEccl n'aurait pas de raison d'être. On ne peut raisonnablement considérer que l'art. 24 al. 3 LEccl aurait pour seul but d'établir que le Conseil d'Etat a la liberté d'utiliser la marge de manœuvre laissée aux bailleurs par le CO. Les recourants soutiennent en deuxième lieu que la clause de délégation de l'art. 24 al. 3 LEccl ne définit pas les grandes lignes du système de fixation des loyers et qu'elle ne satisferait à ce titre pas aux exigences posées par le principe de la base légale. Les recourants se réfèrent notamment aux principes s'appliquant en matière d'impôts et de taxes. Il n'est pas sûr que cet argument soit pertinent, un loyer ne pouvant a priori être qualifié ni d'impôt ni de taxe. Quoi qu'il en soit, il convient de relever que, pour les taxes causales, les exigences en matière de base légale sont assouplies en ce qui concerne la mesure et le barème de la taxe, seuls l'objet de la taxe et le cercle des personnes assujetties devant être définis par une base légale formelle (cf. ATF 131 II 735 consid. 3.2 p. 739; voir aussi ATF 128 II 247 consid. 3.1 p. 251 [traduit et résumé in RDAF 2003 I, p. 612]). Cet assouplissement se justifie par le fait que les taxes causales sont versées en contrepartie d'une prestation administrative dont la valeur objective peut être clairement établie, ce qui permet un contrôle du montant réclamé par l'administration. En l'occurrence aussi, le loyer est versé en contrepartie d'une prestation administrative dont la valeur objective peut être établie (mise à disposition d'une cure). Il est dès lors envisageable d'appliquer par analogie au cas d'espèce les principes valant en matière de base légale pour les taxes causales. Ces principes sont en l'occurrence entièrement respectés et la clause de délégation de l'art. 24 al. 3 LEccl satisfait aux exigences posées par le principe de la base légale. Par ailleurs, sous l'angle du contrôle judiciaire, on relève que le règlement contesté est soumis à un contrôle concret chaque fois qu'est prise une décision d'application (cf. consid. suivant). Dans ce cas de figure, l'autorité de contrôle est habilitée à vérifier si l'application du droit public amène à des résultats contraires aux dispositions fondamentales du droit privé du bail en matière de loyers abusifs (cf. ATF du 3 novembre 1995, in ZBI 1997 p. 71 [traduit et résumé in RDAF 1998 I, p. 695]) et à sanctionner de tels abus. Le contrôle judiciaire est ainsi suffisamment étendu pour que l'on puisse s'accommoder d'une clause de délégation relativement générale, d'autant plus que celle-ci n'autorise pas d'atteinte grave à un droit

fondamental . Il découle des considérations qui précèdent que le RCLC disposait jusqu'au 31 décembre 2006 d'une base légale valable à l'art. 24 al. 3 LEccl. Le raisonnement figurant ci-dessus est également valable pour l'art. 19 LREEDP, qui a remplacé l'art. 24 al. 3 LEccl. Le RCLC continue ainsi de disposer d'une base légale suffisante. Le grief de violation du principe de la légalité doit dès lors être rejeté, ce qui exclut que le tribunal constate la nullité des décisions du 29 novembre 2000. Par conséquent, le loyer initial versé depuis sept ans par les recourants et sur lequel s'est basée l'autorité intimée pour calculer les hausses de loyer contestées est également valable. 4. Le tribunal est habilité à contrôler, dans le cas d'espèce, la conformité de la hausse de loyer attaquée par les recourants aux principes généraux du droit administratif, en particulier au principe de proportionnalité. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'examiner des questions de nature technique, le tribunal s'impose une certaine retenue. En l'occurrence, les recourants n'ont pas indiqué pour quelle raison le montant prélevé serait excessif. L'autorité intimée explique pour sa part avoir fondé la hausse de loyer sur l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, comme le prescrit l'art. 12 RCLC. Le tribunal de céans ne voit pas de raison de remettre en cause l'affirmation de l'autorité intimée dont le calcul est convaincant; les recourants n'ont d'ailleurs avancé aucun motif particulier propre à démontrer que les loyers prélevés seraient abusifs et que le tribunal devrait s'écarter de l'appréciation de l'autorité intimée, voire s'écarter de l'art. 12 RCLC au motif qu'il utiliserait des critères illégaux. Les hausses annoncées aux recourants, qui ont été déterminées en fonction d'un critère objectif, doivent dès lors être considérées comme raisonnables et proportionnées. 5. Au vu des considérants qui précèdent, les recours doivent être rejetés et les décisions attaquées confirmées. Les frais de la présente procédure seront mis à la charge des recourants, qui n'ont pas droit à des dépens, pas plus que l'autorité intimée (art. 55 al. 1 LJPA). En effet, les dépens constituent une indemnisation partielle des frais que la partie qui obtient gain de cause a été contrainte d'engager pour sauvegarder ses droits. Tel n'est pas le cas d'un service cantonal qui n'agit que dans l'intérêt public et, qui plus est, a la faculté de s'adresser aux services juridiques de l'administration plutôt que de mandater un avocat.

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