

VD_OMNI GE.2008.0201 vom 24. Dezember 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-12-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0201

FR: VD_OMNI GE.2008.0201 du 24 décembre 2010

IT: VD_OMNI GE.2008.0201 del 24 dicembre 2010

Regeste

Service de prévoyance et d'aide sociales/Département des finances, REGISTRE FONCIER DE LAVAUX, X. _____ | Examen de la qualité pour recourir d'une autorité contre une décision prise par une autre autorité relevant de la même collectivité. Jusqu'ici la jurisprudence était constante et excluait la recevabilité du recours. L'ATF 135 II 12 ouvre cependant une brèche. En l'espèce, il a été admis que le canton, pour lequel agit l'autorité recourante, se trouve dans une position analogue à celle d'un sujet de droit privé. Ainsi, lorsque la collectivité publique est contrainte de requérir une inscription au RF, elle doit se voir reconnaître la légitimation à recourir aux mêmes conditions que les particuliers.

Erwägungen

E. 1

Exceptionnellement, le RI peut être accordé à une personne propriétaire d'un bien immobilier, si ce bien lui sert de demeure permanente. L'immeuble peut alors être grevé d'un gage au profit de l'Etat.

E. 2

Peuvent être grevés de ce gage les immeubles inscrits au Registre foncier au nom de l'intéressé, au nom de son conjoint, de son partenaire enregistré ou de la personne qui mène de fait une vie de couple avec lui.

E. 3

Les réglementations cantonales plus restrictives sont réservées. " Le Conseil fédéral a exposé en ces termes les raisons de cette modification légale (cf. Message du 27 juin 2007 concernant la révision du code civil suisse (Cédule hypothécaire de registre et autres modifications des droits réels), FF 2007 p. 5015) : " En droit actuel, les hypothèques légales destinées à garantir des créances du droit public ou privé cantonal naissent directement en vertu de la loi, c'est-à-dire sans inscription au registre foncier. Les cantons ont largement usé de la possibilité de garantir de cette façon leurs créances, en particulier dans le domaine fiscal. Le principe de la publicité du registre foncier en a pâti. Là où le droit cantonal n'a pas prescrit une inscription au registre foncier, la bonne foi des tiers n'est pas protégée. Les tiers qui acquièrent des droits sur des immeubles ont grandement intérêt à pouvoir s'informer sur l'existence de ces hypothèques légales, qui priment généralement tous les droits de gage contractuels. Dans la procédure de consultation, une grande majorité a salué l'amélioration de l'effet de publicité du registre foncier, en particulier également dans le but de protéger les acquéreurs de bonne foi. Cette nouvelle règle apporte ainsi une solution au problème des hypothèques légales que l'on ne peut aujourd'hui voir au registre foncier. L'al. 1 instaure désormais le principe selon lequel les hypothèques légales de droit cantonal prennent naissance par l'inscription au registre foncier lorsque la loi n'accorde au

créancier qu'une prétention à l'établissement d'un gage immobilier. L'inscription est dotée d'un effet constitutif, de sorte que le registre foncier satisfait pleinement au besoin de publicité des tiers. Il est en outre expressément précisé que la créance à garantir doit être en rapport direct avec l'immeuble grevé, ce qui est par exemple le cas pour l'impôt foncier, l'impôt sur les gains immobiliers, les frais de mutation ou les taxes de raccordement, mais non pour l'impôt sur le revenu. En ce qui concerne les hypothèques qui naissent en vertu du droit cantonal sans inscription au registre foncier, l'al. 2 précise qu'elles ne peuvent plus être opposées au tiers qui s'est rapporté de bonne foi au registre foncier si elles ne sont pas inscrites au registre foncier dans les six mois à compter de leur exigibilité ou, au plus tard, dans les deux ans à compter de la naissance de la créance. Ces hypothèques légales prennent ainsi naissance en dehors du registre foncier et peuvent être opposées, même sans inscription au registre foncier, au propriétaire foncier contre lequel la procédure d'inscription du gage a été dirigée ainsi qu'aux tiers acquéreurs de mauvaise foi. Par contre, elles ne peuvent plus être opposées à un tiers de bonne foi si elles ne sont pas inscrites au registre foncier dans le délai fixé. Sont exceptées de ces règles les hypothèques légales d'un montant allant jusqu'à 1000 francs par droit de gage. Le délai de deux ans déjà contenu dans l'avant-projet pour faire inscrire ce droit a été critiqué dans la procédure de consultation. Un tel délai est cependant maintenu, car seul un délai d'inscription relativement court peut accroître la publicité du registre foncier ainsi que la sécurité du droit. "

E. 4

Lorsque le débiteur n'est plus propriétaire des immeubles grevés, il ne peut invoquer l'article 41, alinéa 1 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. " Ce système ne modifie pas fondamentalement celui prévu par la LVCC. Il tient en outre compte de la modification prévue de l'art. 836 CC. L'EMPL précise à cet égard (Exposé des motifs relatif à la réforme de la juridiction civile – Codex 2010 volet « procédure civile », n° 187, p. 71-72, mai 2009) : "En droit vaudois, la publicité du registre foncier est immédiate, et l'hypothèque légale non inscrite au-delà de mille francs n'est pas opposable au tiers de bonne foi (art. 189 LVCC : le délai d'un an prévu par cette disposition n'est pas un délai d'inscription, mais une péremption du droit de gage selon le droit administratif vaudois). Les dispositions cantonales plus sévères étant réservées par le droit fédéral (art. 836 al. 3 nouveau CC), rien ne contraint dès lors à un changement dans le système général des hypothèques légales du droit vaudois, maintenu ainsi tel quel aux articles 84 à 86 du projet. Les lois précitées sont modifiées en ce sens que la mention de la LVCC est remplacée par un renvoi au code de droit privé judiciaire vaudois." Le renvoi à la LVCC dans les lois vaudoises susmentionnées a été remplacé par un renvoi au code de droit privé judiciaire vaudois.

E. 5

Le fait que l'art. 836 CC permet la création d'hypothèques légales de droit public occultes, valables sans inscription au registre foncier met toutefois en péril la publicité de ce registre et la bonne foi qui lui est attachée (voir à ce propos, Stähli, op. cit. p. 206 ss). Le droit vaudois a donc, de manière générale, mis en place un autre mécanisme (cf. Paul Piotet, Les hypothèques légales de droit public vaudois, RNR 1963, 65 ss), énoncé à l'art 189 LVCC : " 1 L'hypothèque légale prend naissance avec la créance qu'elle garantit. Elle grève l'immeuble à raison duquel la créance existe. S'il y a plusieurs immeubles, le gage est collectif. 2 L'hypothèque légale est inscrite au registre foncier si son montant en capital

excède 1'000 francs. Sauf dispositions légales contraires, la réquisition d'inscription doit être déposée dans un délai d'un an dès la première décision fixant le montant de la créance ou dès l'échéance si celle-ci est postérieure, faute de quoi l'hypothèque s'éteint. L'article 969 du Code civil est applicable. 3 En cas de recours, l'hypothèque est inscrite provisoirement sur la base de la décision attaquée. 4 Pour les créances d'un montant en capital inférieur ou égal à 1'000 francs, l'hypothèque est dispensée de l'inscription. " Avant de poursuivre, on rappellera ici brièvement la nature de l'hypothèque, soit l'une des trois formes de gage immobilier prévue par le Code civil. Elle sert essentiellement de garantie à une créance, dont elle est un droit accessoire; ainsi, la créance garantie peut exister sans le droit de gage et le débiteur répond de la dette sur tous ses biens. L'hypothèque est le seul droit de gage immobilier dont certains créanciers peuvent bénéficier de par la loi; on distingue l'hypothèque légale directe, qui prend naissance par le seul effet de la loi, de l'hypothèque légale indirecte, où la loi donne uniquement à une personne le droit de l'obtenir du propriétaire de l'immeuble ou, si celui-ci refuse, du juge (par exemple, art. 837 al. 1 CC; sur ces notions, Steinauer, op. cit. I p. 47 n° 46). On précisera aussi que l'hypothèque peut être constituée pour sûreté d'une créance quelconque, actuelle, future, ou simplement éventuelle (art. 824 al. 1 CC; voir aussi art. 794 al. 2 CC, qui exige l'indication d'une créance maximale). En outre, il faut distinguer deux types d'inscriptions: les inscriptions constitutives et les inscriptions déclaratives. L'inscription est constitutive lorsqu'elle est nécessaire à l'acquisition (constitution ou transfert) du droit réel considéré (l'hypothèque est visée à l'art. 963 al. 1 CC). Elle est au contraire déclarative lorsqu'elle n'est pas nécessaire à l'acquisition du droit réel en cause, mais joue un rôle pour le maintien ou l'exercice du droit (art. 963 al. 2 CC; on parle ici de principe relatif de l'inscription); l'inscription vise ici à mettre le registre en accord avec la réalité juridique (sur ces différents points, Steinauer, op. cit., I p. 251 ss). Piotet (RNRF 1963, p. 65 ss) distingue encore l'inscription conservatoire qui produit les mêmes effets que l'inscription déclarative, toutefois si elle n'a pas lieu dans un certain délai, l'hypothèque s'éteint de par la loi. L'hypothèque naît sans inscription au registre foncier mais doit y être inscrite dans un certain délai pour subsister après son échéance (p. 70). Steinauer résume le mécanisme de l'inscription constitutive en soulignant que celle-ci est la dernière étape d'un processus qui comprend tout d'abord un titre d'acquisition (vente ou contrat constitutif d'un droit de gage immobilier) et une opération d'acquisition, qui se subdivise elle-même en un acte de disposition (la réquisition au registre foncier, présentée par le propriétaire de l'immeuble) et un acte matériel (l'inscription constitutive elle-même au registre foncier; op. cit. I p. 251). Ce mécanisme est applicable aux hypothèques légales indirectes (y compris celles de droit cantonal; Steinauer, (op. cit., I p. 256 n° 706; voir également Stähli, p. 73 ss qui relève que ce type d'hypothèque légale est rarissime, sinon désormais inexistant dans le droit fiscal actuel; Steinauer, (op. cit., I p. 255 ss), décrit l'ensemble des conditions qui doivent être remplies pour assurer la validité d'une inscription au registre foncier, en particulier lorsque le titre d'acquisition est la loi, (p. 256 et 261 notamment). Les inscriptions déclaratives nécessitent aussi un titre d'acquisition et une réquisition émanant de la personne compétente. En substance, le titre d'acquisition doit être recherché dans la loi, ainsi en matière de remaniement parcellaire ou d'expropriation; quant à la réquisition, elle apparaît comme un acte unilatéral, accompli par l'acquéreur du droit, ce dernier pouvant être une autorité (Steinauer, op. cit., I p. 266 ss; l'auteur y évoque aussi la question de la légitimation du requérant auprès du registre foncier, en se référant à l'art. 18 ORF, spécialement al. 2). Le droit de gage institué par le canton doit nécessairement être prévu dans une loi (ATF 96 I 714). Il ne peut être créé que sous forme d'hypothèque. Pour

le reste, les cantons sont libres de choisir le type d'hypothèque légale qu'ils veulent mettre en place : hypothèque légale directe existant sans inscription et ne pouvant même pas être inscrite, hypothèque existant sans inscription mais dont le maintien est lié à une inscription déclarative ou hypothèque légale indirecte ne prenant naissance que par une inscription constitutive (Steinauer, op. cit., III, p. 256 n. 2830d). La plupart des cantons romands ont adopté le régime de l'hypothèque légale directe, prenant naissance de plein droit et sans inscription en même temps que la créance qu'elle garantit (cf. Stéphane Abbet, L'hypothèque légale en garantie des créances de droit public, in RDAF 2009 II p. 405, p. 407 qui indique que les cas où les cantons ont renoncé au privilège de l'hypothèque légale directe et soumis l'hypothèque légale à une inscription constitutive sont rares ; il cite une loi valaisanne pour des créances non fiscales et une loi genevoise pour les émoluments et débours du registre foncier, cf. p. 408, n. 23; Stähli, p. 73 ss). d) Dans le régime usuel du droit vaudois, l'hypothèque légale est directe et elle prend naissance du seul effet de la loi. Elle est occulte pour les montants de moins de 1'000 francs en capital, dès lors qu'elle peut exister indépendamment d'une inscription au registre foncier. Les hypothèques légales de 1'000 fr. et plus font l'objet d'une inscription de nature déclarative et conservatoire au registre foncier (art. 189 LVCC, précité ; Abbet, p. 407 ; Piotet parle uniquement d'inscription conservatoire). L'hypothèque légale constitue une restriction importante du droit de propriété, de sorte que la loi prévoit fréquemment, lorsque le débiteur de la créance n'est plus propriétaire de l'immeuble grevé, le prononcé d'une décision relative à l'hypothèque légale (art. 236 al. 3 LI, par exemple). Mis à part cette hypothèse, la réquisition présentée par l'autorité est accompagnée d'une copie de la décision portant sur la créance de droit public garantie (art. 236 al. 2 LI; cette disposition porte sur la décision de taxation ou le bordereau d'impôt en cause, mais le montant d'impôt dû peut ne pas correspondre à la somme pour laquelle la collectivité publique bénéficie de la garantie; cette solution est d'ailleurs conforme aux exigences de l'art. 22 al. 1 ORF; sur le mécanisme de la décision en relation avec l'hypothèque légale, voir RDAF 1995, 399).

E. 6

Il convient d'examiner le régime découlant de l'art. 37 LASV à la lumière des développements qui précèdent. On rappellera que l'art. 37 LASV prévoit l'octroi du revenu d'insertion à titre exceptionnel en faveur d'une personne propriétaire d'un bien immobilier, lorsque ce bien lui sert de demeure permanente; il ajoute que l'immeuble peut alors être grevé d'un gage au profit de l'Etat. Cette disposition, pas plus que l'art. 20 RLASV ne contient les termes "hypothèque légale". Les normes édictées par le SPAS pour les années 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010, qui ont valeur d'ordonnances administratives ou de directives, sont hésitantes sur la manière d'appliquer ces dispositions ; en particulier, aucune de ces versions successives ne parle d'hypothèque légale (voir normes 2006, ch. 3.4, qui prévoit que le SPAS s'adresse aux bénéficiaires pour requérir la remise d'une garantie immobilière ; le ch. 3.4 des normes 2008 indique que le SPAS peut, s'il le juge utile, demander la remise d'une cédule hypothécaire ; le chiffre 3.3 des normes 2007 ne dit rien sur ce point ; le chiffre 3.4.5 des normes 2009 et 2010 mentionne que le SPAS peut demander la remise d'un gage immobilier. L'al. 3 de l'art. 37 prévoit que le gage peut être inscrit « sur réquisition du SPAS », ce qui renverrait implicitement à l'institution de l'hypothèque légale, dès lors qu'un droit de gage institué par le canton ne peut l'être que sous cette forme. Seul l'Exposé des motifs présenté par le Conseil d'Etat qualifiait le gage prévu par le projet de loi et adopté par le législateur d'hypothèque légale (Bulletin du Grand Conseil - ci-après: BGC - novembre 2003, p. 4145 ss, spéc. p. 4224). L'art. 37 LASV n'a au

surplus donné lieu à aucun amendement ou débat au Grand Conseil (BGC - nov. 2003, p. 4280, 4320, 4403, 4951, 5007). Or, la jurisprudence considère que les opinions exprimées au cours de la préparation d'une loi ne peuvent être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci que si elles ont trouvé leur expression dans le texte. Elles ne peuvent pas prévaloir contre un texte clair, dans lequel on n'en trouve pas la moindre trace (ATF 98 Ia 584 consid. 3d; v. aussi p. ex. AC.2009.0117 du 2 novembre 2009, consid. 2 in fine; CR.2005.0435 du 30 mars 2006; AC.2002.0039 du 5 octobre 2004 consid. 4b; AC.2002.0002 du 20 octobre 2004; AF.1993.0020 du 23 décembre 1997). En outre, comme on l'a vu ci-dessus, par les dispositions générales sur l'hypothèque légale en faveur de l'Etat (art. 188 ss LVCC), reprises avec une rédaction plus claire par le CDPJ, le législateur cantonal a posé le principe de l'hypothèque légale directe, l'inscription au registre foncier étant déclarative et conservatoire, sauf disposition contraire contenue dans la loi spéciale instituant l'hypothèque légale. L'autorité intimée s'est référée ainsi aux art. 188 ss LVCC pour examiner si les conditions nécessaires à l'inscription d'une hypothèque légale sont remplies. Or, l'art. 37 LASV ne renvoie pas à la LVCC et il ne donne aucune indication sur l'effet de l'inscription, sa durée notamment, qui permettrait de déterminer quel type d'hypothèque légale le législateur a, le cas échéant, voulu prévoir. On peut ainsi fortement douter que l'art. 37 LASV suffit à remplir les exigences de base légale posées par la jurisprudence dans le cadre de l'art. 836 CC dès lors qu'il s'agit d'une restriction du droit de propriété. En tous les cas, la règle vaudoise (sans être aussi imprécise que celle évoquée dans le cadre de l'ATF 96 I 714; cf. également PS.2001.0006 du 22 novembre 2001) n'est pas à l'abri de la critique si l'on veut en déduire la faculté, pour l'autorité, d'obtenir l'inscription d'une hypothèque légale. En outre, le lien entre l'immeuble grevé et la créance garantie n'apparaît pas d'emblée manifeste. Il reste que les règles ordinaires devraient conduire au refus de l'aide au requérant bénéficiant d'une fortune immobilière; il n'apparaît dès lors pas déraisonnable, ni contraire au principe de la proportionnalité d'accorder le revenu d'insertion malgré la présence d'un immeuble, tout en assortissant la décision d'une charge consistant dans la constitution d'un droit de gage – qui n'a pas nécessairement à être une hypothèque légale – sur cet immeuble, destiné à garantir le remboursement éventuel de l'aide (voir, au sujet des sûretés à fournir en relation avec une obligation principale de droit public, Pierre Moor, Droit administratif II 74 et 77 ss; voir spéc. p. 79 s. les remarques relatives à l'assouplissement de l'exigence d'une base légale en relation avec une clause accessoire accompagnant l'octroi d'une autorisation, notamment d'une autorisation exceptionnelle). Ce lien en revanche paraît poser problème lorsqu'il ne s'agit pas de l'immeuble du bénéficiaire, mais de celui d'un tiers. Les questions ci-dessus souffrent néanmoins de rester ouvertes au vu des considérants suivants.

E. 7

L'hypothèque légale ne peut constituer que l'accessoire d'une créance. Il s'agit ici d'examiner de plus près la nature de cette créance et les titres propres à l'établir. Selon l'art. 60 let. b) de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD), l'Etat et les communes assurent à chaque personne habitant le canton les conditions d'une vie digne: "...par une aide sociale en principe non remboursable". L'art. 41 LASV prévoit divers cas dans lesquels, en dérogation au principe précité, l'aide fait l'objet d'une obligation de remboursement; tel est le cas notamment lorsqu'une personne, ayant obtenu des prestations du revenu d'insertion, entre en possession d'une fortune mobilière ou immobilière (let. c). Par ailleurs, les héritiers du bénéficiaire défunt sont, eux aussi, tenus au remboursement, pour autant qu'ils tirent profit de la succession et jusqu'à concurrence de celui-ci. Il est

également des cas où le revenu d'insertion fait l'objet d'une avance en faveur du bénéficiaire, celui-ci étant alors tenu de restituer les montants reçus lorsque les prestations attendues (par exemple d'un assureur social) sont versées rétroactivement (art. 46 LASV). L'autorité arrête par voie de décision le montant des prestations à rembourser (art. 43 LASV; l'obligation de remboursement se prescrit par dix ans à compter du versement de la dernière prestation). Il découle ainsi du régime légal que la créance à garantir, liée à l'obligation de rembourser le revenu d'insertion, est incertaine. Elle pourrait en effet prendre naissance au décès du bénéficiaire, à certaines conditions, voire dans d'autres hypothèses encore, dont la réalisation est hypothétique (entrée en possession d'une fortune mobilière ou immobilière : art. 41 let. c) LASV). S'agissant d'un bénéficiaire du RI propriétaire d'un bien immobilier, les normes 2006, 2007 et 2008, sans être très claires sur ce point, paraissent suggérer, dans des situations de ce type ou analogues, le prononcé de décisions provisoires spécifiant que l'aide a le caractère d'une avance (cf. normes 2006, ch. 3.3 in fine ; 2007, ch. 3.3; 2008, ch. 3.4 in fine). Les normes 2009 et 2010 (ch. 3.4.5) précisent expressément que les aides octroyées seront considérées comme des avances remboursables lors de la réalisation du bien immobilier. La jurisprudence a précisé que lorsqu'un requérant est au bénéficiaire d'un immeuble qui ne lui sert pas de logement, il n'a pas droit au RI. Le SPAS peut toutefois lui octroyer le RI à la condition qu'il mette en vente l'immeuble; le RI est alors remboursable (PS.2007.0146 du 27 février 2008 ; PS.2006.0178 du 21 juin 2007). Si l'immeuble sert au logement du bénéficiaire et qu'une des quatre conditions de l'art. 20 al. 1 RLASV est remplie, le RI peut être octroyé. Il est cependant remboursable, le tribunal ayant considéré que procéder différemment reviendrait à créer une inégalité de traitement entre celui qui dispose d'une fortune mobilière, dont on exigera qu'il réalise ses biens avant de pouvoir obtenir l'aide de l'Etat et celui, propriétaire immobilier, qui pourrait obtenir une aide non remboursable, quand bien même sa fortune dépasserait les limites prévues par la loi ; lors de la clôture du dossier, le SPAS peut renoncer au remboursement immédiat du RI en exigeant la constitution d'une cédule hypothécaire sur l'immeuble (PS.2009.0048 du 15 avril 2010). La jurisprudence a ainsi consacré le principe du versement du RI conditionné à la création d'un gage immobilier sous la forme d'une cédule hypothécaire, ce que semblait exclure l'arrêt PS.2007.0030 à son considérant 5, dans le cadre au demeurant du recours de Madame X._____.

E. 8

En l'espèce, le SPAS s'est contenté de requérir l'inscription d'une hypothèque légale sans qu'une décision concernant la création de ce droit de gage ne soit rendue. Or, une décision administrative est à tout le moins nécessaire pour faire naître ce droit de gage (dans ce sens, Paul Piotet, op. cit., RNRF 1963 p. 83 et RDAF 1995, 399; RDAF 2009 II 415). Il s'agit d'une décision en constatation de droit pour les hypothèques légales directes, et d'une décision condamnatoire pour les hypothèques légales indirectes (Abbet, RDAF 2009 II 415); Ainsi, l'autorité devait rendre une décision relative à la création de l'hypothèque légale ici en cause et la notifier à la requérante. Une décision s'impose d'autant plus que l'autorité peut grever l'immeuble d'un gage et qu'elle dispose ainsi d'un certain pouvoir d'appréciation. Le SPAS ne pouvait ainsi se contenter de requérir l'inscription d'une hypothèque légale. Seule une décision pouvait constituer un titre au sens de l'art. 18 al. 1 let. f) ORF, voire de l'al. 2 let. e) de la même disposition. En l'absence d'un tel titre (Steinauer, op. cit., I p. 255), le conservateur ne pouvait qu'écartier la réquisition. Sans doute, la décision tendant à la création de l'hypothèque légale pouvait-elle faire l'objet d'un recours; cependant, pendant la procédure de recours, l'inscription aurait pu être portée au registre à

titre provisoire. En définitive, il est douteux que l'art. 37 al. 3 LASV constitue une base légale suffisamment précise pour permettre la constitution d'une hypothèque légale ; les termes hypothèques légales n'étant pas même mentionnés et la nature de cette hypothèque n'étant pas précisée. Quoiqu'il en soit, une décision relative à la constitution de l'hypothèque légale fait en l'espèce défaut.

E. 9

En définitive, au vu des considérations qui précèdent, force est à la Cour de céans de rejeter le recours formé par le SPAS. Le présent arrêt doit au surplus être rendu sans frais ni dépens.

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