

VD_OMNI GE.2011.0036 vom 18. Oktober 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-10-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2011.0036

FR: VD_OMNI GE.2011.0036 du 18 octobre 2011

IT: VD_OMNI GE.2011.0036 del 18 ottobre 2011

Regeste

X. _____/Service de la population (SPOP), Municipalité de Chevilly | Admission d'un recours déposé pour déni de justice. Quand bien même il appartient à la municipalité en tant qu'autorité de recours de statuer sur les questions relatives à la tenue du registre des habitants, l'inaction du SPOP en tant qu'autorité de surveillance équivaut à un déni de justice. Celui-ci aurait en effet dû informer la recourante qu'il n'était pas compétent pour connaître du litige et transmettre la demande correspondante à la municipalité en l'invitant à statuer. En l'espèce, la recourante a vainement tenté de contester la présomption légale instituée par l'art. 9 al. 3 LCH auprès de la municipalité en affirmant que la date retenue par le contrôle des habitants quant à son départ de la commune n'était pas correcte. Face à une telle contestation, la municipalité aurait dû inviter la recourante à collaborer à la constatation des faits puis statuer sur la question. En refusant de procéder ainsi, cette dernière peut également se voir reprocher un déni de justice.

Erwägungen

E. 1

a) La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 83 de la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire [LOJV; RSV.173.01] par renvoi à l'art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Pour qu'elle s'occupe d'un litige, il faut d'une part qu'une autorité cantonale ou communale ait rendu une décision administrative, d'autre part que cette décision puisse faire l'objet d'un recours auprès d'elle et qu'elle ait été saisie en temps utile et dans les formes prévues par la loi par une personne ou une autorité ayant qualité pour agir (v. notamment, art. 2, 75, 79, 95 et 99 LPA-VD). Selon l'art. 74 LPA-VD, applicable à la présente procédure par le renvoi de l'art. 99 LPA-VD, « l'absence de décision peut également faire l'objet d'un recours lorsque l'autorité tarde ou refuse de statuer ». Toute personne a en effet droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]). Commet un déni de justice formel l'autorité qui ne statue pas, ou tarde à statuer, sur une demande qui lui est présentée selon les formes légales, alors qu'elle aurait dû le faire (ATF 135 I 6 consid. 2.1; 134 I 229 consid. 2.3). Un recours pour déni de justice suppose donc que l'autorité concernée soit compétente et obligée de statuer (cf. JAAC 62/1998 n° 24 consid. 2; ATF 124 V 130 consid. 4 p. 133 concernant l'art. 4 aCst). b) En l'espèce, le recours pour déni de justice adressé au tribunal de céans est dirigée contre le SPOP. Or, si l'on s'en tient à l'art. 9 RLCH, ce n'est pas à ce service qu'il appartenait de rendre une décision formelle dans le cadre du présent litige. Cet article prévoit en effet qu'en ce qui a

trait à la tenue du registre des habitants et aux différentes requêtes y afférant, les décisions du bureau de contrôle des habitants peuvent faire l'objet d'un recours à la municipalité dans les dix jours. En l'espèce, l'autorité intimée n'était donc pas compétente pour statuer sur la demande de la recourante, le rôle lui étant dévolu par la loi étant uniquement celui d'autorité de surveillance (art. 18 de la loi vaudoise du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants: LCH; RSV 142.01). Cela dit, avant de se tourner vers le SPOP, la recourante s'est adressée à plusieurs reprises à la municipalité sollicitant de sa part une décision formelle quant à son départ effectif du territoire communal. Quand bien même ces différentes demandes ont été adressées indistinctement à l'administration communale, respectivement au syndic, les réponses fournies à la recourante ont quant à elles toujours été établies au nom de la municipalité. Il en va notamment ainsi de la lettre du 22 décembre 2009 par lequel la municipalité confirme le maintien de la date officielle de départ de la recourante au 1^{er} décembre 2009. Cette correspondance faisant suite à une lettre contestant la date de départ transmise par le bureau du contrôle des habitants de 3***** à son homologue valaisan (cf. lettre du 16 décembre 2009), on peut légitimement considérer que la recourante a fait usage des voies de recours prévues par l'art. 9 RLCH. Pour autant, il ne lui a jamais été possible d'obtenir une décision formelle concernant la date de son départ de la Commune de 3***** comprenant une motivation et une indication pertinente de la voie de droit. Au contraire, la municipalité a expressément renvoyé la recourante à l'autorité cantonale. En pareilles circonstances, on ne saurait faire grief à la recourante de s'être adressée au SPOP afin d'obtenir une décision formelle et de s'être plainte de l'inaction de celui-ci après que deux lettres de sa part aient été laissées sans réponse. Cette passivité semble d'autant moins compréhensible en l'espèce que ce service est appelé à surveiller l'activité des communes en matière de contrôle des habitants selon l'art. 18 LCH et 8 RLCH. En cette qualité, il appartenait au SPOP d'informer la recourante qu'il n'était pas compétent pour connaître du litige et de transmettre la demande correspondante à la municipalité de 3***** en l'invitant à statuer (cf. art. 3 et 7 al. 1 LPA-VD).

E. 2

Le recours étant formellement dirigé contre le SPOP, il reste à examiner si, en sus de l'autorité intimée, il peut également être reproché un déni de justice formel à la municipalité dans le cadre de la présente procédure. a) De jurisprudence constante, il est reconnu qu'une procédure juridictionnelle administrative puisse être étendue, pour des motifs d'économie de procédure, à une question en état d'être jugée qui excède l'objet de la contestation. Il est toutefois exigé que la question à traiter soit très étroitement liée à l'objet initial du litige de sorte que l'on puisse parler d'un état de fait commun et que l'administration se soit exprimée à ce sujet dans un acte de procédure au moins (ATF C 22/06 du

E. 5

janvier 2007, consid. 3.2 et les références citées). Ces conditions doivent être considérées comme remplies en l'espèce dès lors que la municipalité, compétente pour connaître du litige sur le fond, a été appelée dans la présente procédure et a pu se déterminer sur le recours. b) Depuis l'entrée en vigueur (échelonnée entre le 1^{er} novembre 2006 et le 1^{er} janvier 2008) de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (loi sur l'harmonisation de registres, LHR; RS 431.02), les registres cantonaux et communaux des habitants ne sont plus seulement régis par le droit cantonal et communal (en l'occurrence la LCH et son règlement d'application : RLCH), mais également par ladite loi (art. 2 al. 2 lettre a LHR) ainsi que par

l'ordonnance du Conseil fédéral du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation de registres (OHR; RS 431.021). L'harmonisation devait être achevée au plus tard le 15 janvier 2010 (art. 28 al. 1 OHR ; ATF 2C_478 & 572/2008 du 23 septembre 2008). c) Selon l'art. 1 LCH, le contrôle des habitants des communes est destiné à fournir aux administrations publiques les renseignements dont elles ont besoin sur l'identité, l'état civil et le lieu d'établissement ou de séjour des personnes résidant plus de trois mois sur le territoire communal (al. 1). L'art. 5 LHR dispose que les registres doivent contenir des données actuelles, exactes et complètes par rapport à l'ensemble des personnes visées. Le bureau de contrôle des habitants a notamment pour tâche de recevoir les déclarations d'arrivée et de départ (art. 17 al. 1 ch. 1 LCH) et de délivrer aux personnes qui en justifient le besoin des attestations d'établissement ou de séjour (art. 8 al. 1 RLCH). Selon l'art. 6 LCH, celui qui cesse de résider dans la commune ou dont la durée du séjour n'atteint plus trois mois par an, est tenu d'annoncer sans délai son départ et sa destination. Sauf dispense accordée par le préposé pour de justes motifs, les personnes astreintes aux déclarations sont tenues de se présenter personnellement au bureau de contrôle des habitants (art 1 al. 1 RLCH). Le respect de ces dispositions est sanctionné par une amende de vingt à deux mille francs (art. 24 al. 1 LCH). d) Comme le tribunal de céans a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises (GE.2008.0087 du 28 mai 2008 ; GE.2006.0004 du 6 juillet 2006; GE.2006.0060 du 5 juillet 2006; GE.2005.0047 du 26 août 2005; GE.1997.0015 du 4 juin 1997), la question de l'inscription d'une personne au contrôle des habitants d'une commune doit être distinguée de celle de la détermination de son domicile, cette inscription n'emportant pas un changement de domicile. Le rôle du contrôle des habitants est de localiser la population. Afin de fournir aux administrations cantonales et communales les renseignements dont elles ont besoin pour accomplir certaines tâches, il enregistre les personnes qui résident durablement sur le territoire communal, en précisant si elles y sont "établies" ou "en séjour". Bien qu'on ait souvent tendance à confondre ces termes, le domicile ne s'identifie pas à l'établissement ou au séjour. Alors que le premier est un lien territorial qui a des conséquences juridiques particulières sur le statut d'une personne, les seconds sont des notions de police, et plus précisément de cette partie de la police qui traite de la résidence des personnes. Ils désignent la résidence policièrement régulière d'une personne en un certain lieu (Aubert, Droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, pp 69-700, n os 1964 à 1966). Si le domicile, d'une part, l'établissement et le séjour, de l'autre, sont en rapport étroit, ils ne coïncident pas nécessairement (ibid.). Le domicile lui-même peut répondre à des définitions différentes selon les domaines juridiques qui lui attachent des conséquences (domicile civil, fiscal politique, d'assistance, etc.). La constatation, par une inscription au contrôle des habitants, qu'une personne est établie quelque part ne fixe donc pas, à elle seule, l'un de ces domiciles. Elle constitue tout au plus un indice pour la détermination de ceux-ci (ATF 102 IV 162 = JdT 1977 IV 108; RDAF 1984 p. 497). Il est toujours possible de prouver, dans une procédure civile ou administrative, que son domicile n'est pas au lieu où on est considéré comme établi (GE.2005.0047 précité et les références). Inversement il est possible de conserver son domicile en un certain lieu, alors qu'on n'y réside plus (v. art. 24 CC ; GE.2008.0087 précité). e) L'art. 9 al. 3 LCH dispose qu'une personne est réputée établie à l'endroit où le contrôle des habitants a procédé à son inscription en résidence principale ; à défaut d'une telle inscription, l'endroit où se trouve le centre de ses intérêts (lieu de résidence principal) est déterminant. Il ne peut y avoir qu'un lieu d'établissement. La présomption de l'art. 9 al. 3 LCH n'est pas irréfragable: personne ne peut prétendre s'établir quelque part où il ne réside pas, simplement en y étant inscrit. Elle ne s'appliquera

donc pas s'il est prouvé que l'intéressé ne séjourne pas à l'endroit où sont déposés ses papiers (GE.2008.0087 précité relatif à l'art. 9 al. 2 LCH dans son ancienne teneur et réf.). L'art. 3 LHR définit la commune d'établissement comme celle dans laquelle une personne réside, de façon reconnaissable pour des tiers, avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels. Une personne est réputée établie dans la commune où elle a déposé le document requis. Elle ne peut avoir qu'une commune d'établissement (art. 3 lettre b 1ère phr. LHR). La commune de séjour est celle dans laquelle une personne réside dans un but particulier sans intention d'y vivre durablement, mais pour une durée d'au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année; il s'agit notamment de la commune dans laquelle une personne séjourne pour y fréquenter les écoles ou se trouve placée dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention (art. 3 lettre c LHR). Ces définitions de l'établissement et du séjour s'appuient sur la notion de domicile au sens du droit civil ainsi que sur la pratique des cantons et des communes (Message du Conseil fédéral du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes, FF 2006 p. 439 ss, 469 ; ATF 2C_478 & 572/2008 du 23 septembre 2008). f) En l'occurrence, quand bien même la recourante affirme s'être établie en Valais dès 2006, ce n'est qu'entre 2008 et 2009 - lorsqu'elle s'est trouvée apparemment confrontée à divers problèmes d'ordre administratif - qu'elle a pris l'initiative de s'annoncer officiellement en Valais. Faute de ne pouvoir être enregistrée à 2*****, elle a informé, en date du 11 novembre 2009, le bureau du contrôle des habitants compétent de son changement de domicile et sollicité l'établissement d'un avis correspondant. Ce faisant, en signalant son départ plus de trois ans après les faits, la recourante n'a pas respecté l'art. 6 LCH, lequel dispose que celui qui cesse de résider dans une commune est tenu d'annoncer sans délai son départ et sa destination (cf. art. 6 LCH). Se fiant à la date de la déclaration d'arrivée de la recourante en Valais, l'autorité communale compétente de 3***** a retenu le 1^{er} décembre 2009 en tant que date de départ de la recourante de ladite commune. Cette dernière a cependant contesté cette décision en alléguant un départ en 2006. Or la municipalité n'a pas pris position sur cette contestation. Certes, l'inscription d'arrivée dans la Commune de 2***** au 1^{er} décembre 2009 permet de présumer de la date du départ de cette dernière de la Commune de 3*****. La municipalité pouvait ainsi se fonder sur cette présomption en l'absence d'autres éléments probants. Toutefois, à partir du moment où cette date de départ était contestée devant elle, la municipalité aurait dû inviter la recourante à collaborer à la constatation des faits dont elle entendait déduire un droit (art. 30 al. 1 LPA-VD) puis statuer ensuite sur la question. Ce d'autant plus que l'administration communale savait que la recourante et sa famille ne venaient plus qu'occasionnellement à 3***** pour relever leur courrier (cf. réponse du contrôle des habitants à la lettre du Tribunal de l'Entremont du 8 mai 2009). Cela étant, c'est bien à la recourante qu'il appartient de démontrer la date effective de son changement de domicile. Cette dernière ne saurait dès lors se borner à alléguer qu'elle réside à 2***** depuis l'âge de sa majorité si elle entend remettre en question la présomption établie par l'art.

E. 9

al. 3 LCH. En effet, la fin du domicile légal de l'enfant sous autorité parentale n'emporte pas nécessairement une modification du lieu d'établissement au sens de la loi sur le contrôle des habitants, lequel dépend de circonstances de fait, soit du lieu où l'intéressée réside effectivement et, si elle réside en plusieurs endroits, des liens plus ou moins étroits qu'elle entretient avec eux. Selon la jurisprudence, l'inscription d'une personne au contrôle des

habitants affecte ses droits et obligations, de sorte qu'il s'agit d'une décision administrative susceptible de recours (GE.2006.0060 et GE.1997.0015 précités). En refusant de statuer sur cette contestation, l'autorité communale a commis un déni de justice et il convient en conséquence de lui renvoyer la cause pour décision après complément d'instruction. 3. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et le dossier renvoyé à la Municipalité de 3***** comme objet de sa compétence. Cette dernière est par conséquent invitée à statuer sur la date exacte à laquelle la recourante a quitté la commune et à ordonner, le cas échéant, la rectification des données figurant au contrôle des habitants. En principe, l'émolument de justice est mis à la charge de la partie qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD), en l'occurrence le SPOP, voire la Commune de 3*****. Au vu de l'art. 52 al. 1 LPA-VD, des frais de procédure ne peuvent être exigés de l'Etat. Dès lors que le SPOP a omis, en tant qu'autorité de surveillance, de transmettre le dossier à la municipalité en lui rappelant ses obligations, il se justifie de laisser les frais à la charge de l'Etat.

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