

# VD\_OMNI GE.2011.0124 vom 17. April 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-04-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2011.0124](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2011.0124)

FR: VD\_OMNI GE.2011.0124 du 17 avril 2012

IT: VD\_OMNI GE.2011.0124 del 17 aprile 2012

## Regeste

AX. \_\_\_\_\_, BX. \_\_\_\_\_ c/Municipalité de Riex | Selon l'art. 20 al. 2 LPA-VD, lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente, le délai est réputé sauvegardé. Dans ce cas, l'autorité saisie à tort atteste la date de réception. L'administré qui conteste immédiatement l'annonce de travaux par substitution auprès de la municipalité forme un recours qui aurait dû être transmis à la CDAP. La municipalité ne pouvait faire abstraction de cette contestation, procéder aux travaux et envoyer la facture aux recourants.

## Erwägungen

### E. 1

Avant d'entrer en matière, le cas échéant, sur les questions de fond soulevées par les recourants, il importe de s'interroger sur la nature de la décision entreprise, sur les griefs recevables, ainsi que sur la régularité de la procédure suivie par l'autorité intimée. La facture adressée aux recourants pour l'intervention et nettoyage sur ordre de la Commission de salubrité comporte trois postes distincts dont il y a lieu de distinguer la nature: - Un montant total de frs. 500.- correspondant aux dix heures de travail de la Commission de salubrité.; - Un montant de frs. 100.- relatif aux " frais administratifs et intervention employé communal "; - Un montant de frs. 344.30 correspondant aux travaux de nettoyage commandés par la commune à l'entreprise Eco2net SA.

### E. 2

Concernant les frais relatifs à l'intervention de la Commission de salubrité, la commune s'est basée, pour fixer son montant, sur le Règlement communal sur le tarif des taxes pour permis de construire, permis d'habiter ou d'occuper, taxes diverses et contributions de remplacement du 25 août 2007 approuvé par le Conseil d'Etat le 25 février 1998. Celui-ci prévoit une rémunération horaire de fr. 50.- par heure et par membre lorsqu'il est question d'une intervention de la commission dans le cadre de la délivrance d'un permis d'habiter ou d'occuper. Il n'est pas certain que les mêmes frais puissent être facturés pour d'autres interventions de cette commission. On peut en effet se demander si une telle analogie est conforme au principe de la légalité en matière fiscale, que l'art. 127 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) exprime en ces termes: " Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi." Quoi qu'il en soit, ces frais correspondent à une taxe dont la contestation aurait dû être transmise et tranchée en premier lieu par la Commission communale de recours. En effet, la CDAP connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives uniquement lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Aussi, si une voie de recours administratif est préalablement prévue dans une disposition spéciale, la voie du

recours de droit administratif devant la CDAP n'est ouverte qu'en deuxième instance. La loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; RSV 650.11) contient une telle disposition à son art. 45 al. 1 qui dispose que chaque commune doit instituer une commission de recours de trois membres au moins, nommés par le conseil communal ou général au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Celle-ci est compétente pour statuer sur toute décision prise en matière d'impôts ou taxes communaux et de taxes spéciales (art. 45 al. 2 LICom). Le recours s'exerce conformément à la LPA-VD (art. 46 LICom). Les règles de procédure de la loi cantonale sur les impôts communaux s'imposent aux communes, qui ne peuvent pas prévoir, en l'indiquant dans la décision, une voie de recours directement à la CDAP.

### **E. 3**

Reste à savoir si, comme le soutient la commune, le lien de connexité entre l'obligation primaire (l'obligation de nettoyer les fientes de pigeons) et la contribution perçue (rémunération de la commission de salubrité) est tel qu'il paraît justifié d'entrer en matière sur l'ensemble des moyens invoqués. La jurisprudence admet en effet que lorsque la CDAP est saisie d'un litige concernant une obligation primaire imposée à l'administré, elle traite également, par attraction de compétence, de la question de la contribution de remplacement (arrêt du TF 2P.337/2005 du 16 novembre 2006 consid. 4.2). Dans le cas d'espèce, la contribution perçue n'a pas pour objet de compenser l'avantage que représente pour l'assujetti la dispense de l'obligation primaire. Elle n'est pas indissociable de l'obligation primaire, comme ce serait le cas pour un permis de construire qui, d'une part, arrête le nombre des places de stationnement à réaliser et, d'autre part, fixe la contribution de remplacement pour les places manquantes. Elle sert au contraire à rémunérer un service de la commune, soit la mise en œuvre de l'administration. Elle répond préférentiellement à la définition d'un émolument, celui-ci étant " dû précisément à raison d'une prestation que l'administration fournit au contribuable ou que celui-ci occasionne " (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2<sup>ème</sup> éd., p. 353) et " est la forme la plus générale de rémunération de l'activité administrative " (Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 3<sup>ème</sup> éd., § 7, p. 4). Sont considérés comme des émoluments par exemple, le recouvrement des frais en matière d'inspection des viandes (ATF 99 Ia 697), de ceux relatifs aux mesures de canalisation ou d'épuration des eaux (ATF 112 Ia 260), de ceux liés au prononcé de l'avertissement de la police du commerce suite aux manquements constatés dans un café-restaurant (arrêt GE.2010.0148 du 5 juillet 2011), de ceux liés au prononcé des décisions du Service de la consommation et des affaires vétérinaires suite au contrôle d'échantillons de lait (arrêt GE.2010.0187 du 29 mars 2011), des frais de contrôle liés au travail au noir (arrêt GE.2009.0220 du 23 février 2010) ou encore des frais du géomètre et de l'architecte mandatés par la commune pour des contrôles supplémentaires des plans déposés par le constructeur (arrêt FI.2005.0024 du 4 juin 2007). Plus généralement, les frais de contrôle constituent une contribution causale (sur cette notion cf. ATF 135 I 130 consid. 2), soit une taxe liée aux prestations particulières de l'administration (arrêts GE.2009.0215 du 23 mars 2011 consid. 2; FI.2005.0024 précité). On ne peut donc pas suivre la commune lorsqu'elle soutient qu'il s'agit d'une contribution de remplacement dont le sort doit suivre celui de l'obligation primaire, soit la voie du recours de droit administratif, par attraction de compétence. L'assujettissement à une taxe doit dès lors pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire selon la procédure prévue par les art. 45 ss LICom quand bien même l'autorité intimée a elle-même indiqué expressément et sans réserve comme seule voie de droit le recours à la CDAP. La cour de céans n'étant compétente qu'en seconde instance, elle ne

saurait se substituer à la Commission de recours et priver par là même les recourants d'une double instance prévue par la loi (art. 45 al. 2 LICom et 92 al. 1 LPA-VD; arrêt AC.2008.0094 du 20 octobre 2010 consid. 2b s'agissant d'une taxe communale égout épuration).

#### **E. 4**

Pour ce qui concerne les fr. 100.- facturés à titre de frais administratifs et intervention d'un employé communal, il s'agit d'un émolument communal, plus précisément d'un émolument de chancellerie exigée en contrepartie d'un travail administratif ne nécessitant pas un examen approfondi. Elle est en principe modique et doit suivre le principe d'équivalence (ATF 126 I 180 c. 2 in JdT 2002 I 413; 123 I 254 c. 2b in JT 99 I 70; 107 Ia 29). Les considérations précédemment développées aux considérants 2 et 3 valent également pour l'émolument de chancellerie. La contestation sur ce point aurait dû être transmise et tranchée en premier lieu par la Commission de recours. Le dossier sera transmis à l'autorité compétente (ATF 134 I 199 consid. 1.3; 130 II 65 consid. 7) pour qu'elle statue, après avoir entendu les recourants, sur les deux objets litigieux.

#### **E. 5**

Les frais mis à la charge de l'obligé sont fixés par décision de l'autorité». L'exécution par équivalent est l'un des trois moyens d'exécution forcée dont dispose l'autorité, les deux autres étant la contrainte directe et l'exécution immédiate. Elle correspond à l'ensemble des actes par lesquels les agents de l'Etat ou les tiers qu'il charge de cette tâche remplissent une obligation à la place de l'obligé et à ses frais (ATF 105 Ib 343). Exceptés les cas d'urgence, elle comprend plusieurs phases: premièrement, la prise d'une décision de base avec sommation et menace d'exécution par substitution (art. 61 al. 3 LPA-VD); deuxièmement, la constatation de l'inexécution et la décision de confier les travaux à un tiers; troisièmement, la décision sur les frais suite à l'exécution (art. 61 al. 5 LPA-VD). Même si la deuxième phase ne figure pas clairement à l'art. 61 al. 1 LPA-VD, il est admis que chacune de ces phases constitue une nouvelle décision susceptible de recours (arrêts AC.2008.0014 du 31 octobre 2008 consid. 6 et les références citées). Selon la jurisprudence toutefois, une décision qui ne fait qu'ordonner l'exécution de travaux commandés par une décision entrée en force ne peut pas faire l'objet d'un recours tendant à contester le bien-fondé de cette dernière, dès lors qu'elle ne modifie pas la situation juridique de l'administré (cf. notamment ATF 119 Ib 492 consid. 3c p. 499 et arrêts AC.2008.0135 du 5 février 2009 consid. 2; AC.2004.0295 du 5 août 2005 et AC.2005.0052 du 29 avril 2005 consid. 2). En effet, les mesures qui se fondent sur une décision antérieure ne peuvent plus être attaquées pour des motifs qui pouvaient être invoqués à l'encontre de la décision initiale (RDAF 1986 p. 314; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, p. 994). Partant, la validité de la décision de base (Sachverfügung) ne pourra plus être remise en question aux stades ultérieurs de la procédure, sauf en cas de nullité ou de violation d'une liberté publique inaliénable et imprescriptible (ATF 105 Ia 15 consid. 3 et références; André Grisel, Traité de droit administratif, 1984, p. 638 s.). En revanche, les conditions de l'exécution par substitution, soit le choix de l'entrepreneur, ainsi que les délais et modalités d'exécution, peuvent être contestés dans la mesure où ils n'ont pas été définis par la décision de base (arrêt AC.2009.0247 du 30 mars 2010 consid. 1). La présence d'indications telles que le coût probable des travaux de démolition ne saurait être érigée en condition de validité de la décision d'exécution (arrêts AC.2010.0185 du 6 décembre 2010 consid. 5; AC.2009.0247 du 30 mars 2010). Le contrôle de la proportionnalité de la mesure reste quant à lui garanti,

puisque les recourants peuvent, à réception de la décision arrêtant les frais mis à leur charge, faire recours s'ils estiment excessifs les coûts de l'exécution par équivalent (André Grisel, op. cit., p. 639; art. 61 al. 5 LPA-VD). L'autorité peut faire procéder à l'exécution par équivalent sans sommation préalable s'il y a péril en la demeure (art. 61 al. 4 LPA-VD) ou lorsqu'il est d'emblée clair que l'intéressé n'obtempérera pas à l'injonction parce qu'il n'a pas les moyens ou la volonté nécessaires (ATF 105 Ib 343 consid. 4b; 94 I 403 consid. 3 p. 408; 91 I 295 consid. 3a). Même si cette dernière circonstance n'est pas mentionnée à l'art. 61 LPA-VD, il faut considérer qu'elle garde sa pertinence, à l'instar de ce qui est le cas en droit fédéral par rapport à l'art. 41 al. 2 PA dont la teneur est similaire (arrêt AC.2010.0185 du 6 décembre 2010 consid. 3 en référence à l'ATF 105 Ib 343 consid. 4c) b) En l'espèce, les recourants contestent tant les modalités de l'exécution par substitution que le principe même de sa nécessité. Il convient dès lors d'examiner si ces griefs sont recevables et s'ils sont bien-fondés.

## E. 6

Se pose au préalable la question de savoir si le principe de l'exécution par substitution peut encore être remis en cause et si, partant, la correspondance de l'autorité intimée du 8 mai 2009 doit être considérée comme une décision encore susceptible de recours au sens de l'art. 78 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). a) Par décision, on entend, selon l'art. 3 LPA-VD, toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). La décision est ainsi un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 121 II 473, traduit in JdT 1997 I 370 consid. 2a). En d'autres termes, elle constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 121 I 173 précité ; PE.2009.166 du 19 mars 2010 consid. 1a et les réf. cit.). b) L'acte du 8 mai 2009 constitue la décision de base qui impartissait aux recourants, ainsi qu'aux propriétaires de la rue \*\*\*\*\*, un délai au 15 janvier 2009 pour procéder aux travaux de nettoyage, sous la menace que la municipalité procède à la désinfection d'office et aux frais des propriétaires. Elle enjoint un comportement précis et détermine d'avance la mesure qui sera prise à son encontre s'il n'obtempère pas. Une telle déclaration d'intention, qui fixe l'attitude qu'adoptera l'autorité dans un cas concret, clairement défini, constitue une décision qui doit pouvoir faire l'objet d'un recours immédiat, sans que l'administré qui conteste l'obligation qui lui est faite doive attendre la sanction qui lui est promise pour faire trancher le litige (ATF 114 Ib 191 consid. 1a, s'agissant d'une déclaration d'intention relative à des décisions futures). Faute de contestation, la décision est devenue définitive et exécutoire. Les recourants ne semblent d'ailleurs pas être opposés au principe d'un dépigeonnage dès lors qu'ils ont obtempéré à l'injonction comprise dans la décision de base. Ils sont dès lors à tard pour remettre en cause le principe même du dépigeonnage. On s'étonnera par ailleurs que les recourants sont seuls en cause alors que la décision d'origine s'adressait aux propriétaires de la rue \*\*\*\*\* n os \*\*\*\*\* et \*\*\*\*\*, soit également aux voisins des recourants.

## **E. 7**

S'agissant de la deuxième étape de la procédure, la municipalité a prononcé une décision le mercredi 19 août 2009 (reçue au plus tôt le jeudi 20 août) ayant pour objet l'annonce d'une exécution par substitution pour le mardi 25 août 2009, quand bien même les recourants s'étaient exécutés le 3 juillet 2009. Aucune constatation de l'insuffisance des travaux engagés par les recourants n'était motivée. La décision du 19 août 2009 ne contenait par ailleurs pas l'estimation des coûts engendrés par les travaux de substitution ni même l'indication des voies de recours. Les recourants se sont d'emblée opposés à ladite décision dans une lettre du 24 août 2009 adressée à la Municipalité de Riex en contestant, d'une part, les mesures de remise en état exigées et, d'autre part, la procédure opérée par la commune. Ils demandaient, cas échéant, un délai supplémentaire pour terminer les travaux et se conformer aux exigences de la municipalité. Cette contestation doit être considérée comme un recours qui aurait dû être transmis à la cour de céans (cf. art. 20 al. 2 LPA-VD qui dispose que lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente, le délai de recours est réputé sauvegardé). Au lieu de cela, l'autorité intimée a, le 11 septembre 2009, adressé aux recourants la facture comprenant les frais des travaux engagés ainsi que les diverses taxes examinées ci-dessus. Dès réception de cette dernière, les recourants se sont à nouveau opposés par le biais d'une lettre adressée à la municipalité, le 22 septembre 2009, en précisant que " si, contre toute attente, vous deviez considérer que l'envoi de votre facture constitue une décision, la présente doit être considérée comme un recours et adressée à l'autorité compétente ". Force est de constater que la procédure d'exécution par substitution à laquelle a procédé la municipalité ne respecte pas les exigences jurisprudentielles. En ordonnant l'intervention par un tiers pour le 25 août 2009 dans une lettre du 19 août 2009, l'autorité intimée a agi avec précipitation alors qu'il n'y avait pas d'urgence. On ne saurait en effet admettre que les fientes de pigeons créaient un tel danger qu'il y avait péril en la demeure et que cette manière précipitée de procéder était justifiée. De plus, vu les travaux commandés par les recourants à la société Comas pour un montant de frs. 1'050.-, on ne peut affirmer que les recourants s'opposaient d'emblée à se soumettre à la décision. Ils se sont montrés coopérants en répondant à l'injonction ordonnée par la commune et ont engagé des frais conséquents pour se conformer à sa décision. On s'étonnera encore que seuls les recourants ont répondu à l'ordre de remise en état, alors que l'injonction était adressée aussi bien aux recourants qu'à leurs voisins domiciliés au n° \*\*\*\*\* de la rue \*\*\*\*\*. La municipalité aurait dû transmettre à la cour de céans le recours interjeté le 24 août 2009 par les recourants. Après avoir cru qu'elle pouvait tenter des poursuites sur la base d'une facture, la municipalité a compris qu'elle devait rendre une décision formelle. Aussi, la décision du 26 mai 2011 attaquée ne fait que reprendre les éléments contenus dans les actes des 25 août, 9 et 30 septembre 2009. Partant, la Municipalité a négligé le respect des étapes de la procédure commandée pour toute exécution par équivalent. La décision ordonnant l'intervention d'une entreprise de nettoyage doit être annulée, si bien que les frais de nettoyage ne peuvent pas être mis à la charge des recourants. Le recours doit être admis sur ce point.

## **E. 8**

Le recours est partiellement admis en ce qu'il concerne les frais de nettoyage. S'agissant des considérants 2 à 4, la cause est transmise à la Commission communale de recours en matière d'impôt de Riex (Bourg-en-Lavaux) pour qu'elle se prononce sur les arguments des recourants. Compte tenu des circonstances, le présent jugement est rendu sans frais (art. 50,

91 et 99 LPA-VD). Les recourants n'ont pas droit à des dépens (art. 55 a contrario , 91 et 99 LPA-VD).

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