

VD_OMNI GE.2017.0167 vom 3. April 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-04-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2017.0167

FR: VD_OMNI GE.2017.0167 du 3 avril 2018

IT: VD_OMNI GE.2017.0167 del 3 aprile 2018

Regeste

A. _____ à AV. _____ c/Municipalité de Penthalaz | Admission des recours déposés contre des décisions d'une municipalité qui exige des locataires d'emplacements d'un camping de libérer la totalité des emplacements à la fin de la saison et leur indique notamment quelles caravanes, respectivement sous quelles conditions les caravanes pourront de nouveau être installées lors de la nouvelle saison. Le camping, qui se trouve sur des parcelles dont la commune est propriétaire, est géré par une association qui a obtenu de la municipalité une autorisation d'exploiter au sens de la LCCR. Les locataires des emplacements ont conclu un contrat de location avec l'association exploitante en tant que bailleresse. La municipalité invoque pour ses décisions à l'encontre des campeurs une base légale (art. 19 LCCR) qui ne lui permet toutefois pas de s'adresser directement à eux, mais au gérant du camping. Elle ne fait pas non plus valoir de situation particulière qui aurait pu lui permettre de s'adresser directement aux locataires des emplacements par voie de décisions au sens de l'art. 3 LPA-VD. La municipalité a donc rendu celles-ci sans base légale suffisante (consid. 4 et 5). D'éventuelles prétentions entre la bailleresse et les locataires des emplacements, qui relèvent du droit civil, ne forment pas l'objet du litige qui a été déféré auprès de la CDAP et pour lequel celle-ci serait compétente. Le cas échéant, il appartiendra à la juridiction civile compétente de déterminer la portée juridique des courriers rédigés par la municipalité et cosignés par l'association exploitante. Le fait que l'association exploitante a été dissoute pendant la procédure judiciaire devant la CDAP et que ses droits et obligations ont été transmis à la commune ne change rien au sort du présent litige (consid. 3d, 4c in fine et 4d).

Erwägungen

E. 1

Les causes GE.2017.0167 et GE.2017.0169 sont jointes en une seule procédure (cf. art. 24 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]).

E. 2

Sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public – nommé alors recours corporatif ou égoïste – pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (cf. ATF 142 II 80 consid. 1.4.2; TF 2C_613/2015 du 7 mars 2017 consid. 1.2.2; 8C_779/2015 du 8 août 2016 consid. 4.4.1, in SJ 2017 I 138). En l'occurrence, A. _____ est une association au sens des art. 60 CC (RS 210), qui est ainsi, en principe, dotée de la personnalité juridique (art. 60 al. 1 CC). Selon ses statuts (ch. II), elle représente et défend les intérêts de ses

membres. Dans la mesure où ses membres, en tant que campeurs sur le site en question, sont tous personnellement touchés, A. _____ remplit les conditions pour introduire un recours corporatif en leur faveur.

E. 3

Dans un premier temps, il sera examiné si on est en présence de décisions qui peuvent être déférées auprès de la Cour de céans, respectivement s'il y a lieu de transmettre la cause à une autre instance. a) Selon l'art. 92 LPA-VD, en relation avec l'art. 83 de la loi cantonale d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 (LOJV; RSV 173.01), la CDAP 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. La Municipalité peut sans conteste être considérée comme autorité administrative. Elle peut toutefois aussi agir dans le domaine du droit civil et n'a alors pas le rôle d'autorité administrative (par exemple en tant que bailleresse d'une de ces propriétés à un particulier). L'art. 92 LPA-VD exige donc que l'objet de la contestation soit une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD. Aux termes de l'art. 3 al. 1 let. a LPA-VD est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations. b) En substance, la Municipalité estime dans ses déterminations du 28 septembre et 23 octobre 2017 avoir rendu le 18 août 2017 des décisions en application du droit public qui étaient sujettes à recours selon les art. 3 et 92 LPA-VD. Elle déclare avoir rendu ses décisions en application de la loi cantonale du 11 septembre 1978 sur les campings et caravanings résidentiels (LCCR; RSV 935.61) et surtout de l'art. 19 de cette loi. Selon les déterminations des autres parties, celles-ci estiment également qu'il faut considérer les écritures du 18 août 2017 en tant que décisions contre lesquelles la voie de recours auprès de la CDAP est ouverte. c) Dans la mesure où la Municipalité invoque l'art. 19 LCCR, il est effectivement fait référence à l'application du droit public au sens de l'art. 3 LPA-VD. Vu que la Municipalité demande notamment l'évacuation des caravanes et autres installations et restreint pour certains campeurs la réinstallation de leur caravane et/ou auvent, il s'agit également d'un acte ayant pour objet de créer ou de modifier des droits et des obligations. Certes, les courriers de la Municipalité du 18 août 2017 ne contiennent pas le terme " décision " et il n'y est pas non plus retenu que la Municipalité " décide " ou " statue ". Il manque par ailleurs (notamment) toute indication des voies de droit, contrairement à ce qu'exige l'art. 42 LPA-VD pour le contenu des décisions. Cela n'empêche pas de considérer les actes du 18 août 2017 en tant qu'ils ont été signés par le syndic et le secrétaire de la Commune comme décisions selon l'art. 3 LPA-VD; les conséquences du manque de ces indications n'ont d'effet que sur le délai de recours (cf. ATF 129 II 125 consid. 3.3; Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, 2012, n. 4.5.2 ad art. 42 LPA-VD). Pour les mêmes motifs, les courriers adressés aux campeurs le 23 juin 2017 peuvent également être considérés comme décision, puisqu'il y était déjà demandé l'évacuation des caravanes et autres installations pour la fin de la saison courante en application de la LCCR. En effet, plusieurs campeurs et leur association se réfèrent explicitement aussi aux courriers du 23 juin 2017 et les contestent dans les écritures qu'ils ont rédigées entre le 19 et le 24 août 2017, même si la Municipalité ne considère pas les courriers du 23 juin 2017 comme décisions, alors que leur contenu était identique à ceux du 18 août suivant concernant l'évacuation complète des emplacements. En définitive, le courrier du 18 août 2017 ne se réfère qu'à l'obligation déjà prononcée le 23 juin précédent. Quoiqu'il en soit, le délai légal pour recourir contre des décisions qui auraient été rendues le 23 juin 2017 doit être

considéré comme respecté par les actes du 19 au 24 août 2017; d'une part, il manquait également toute indication des voies de droit et, d'autre part, les délais de recours (de 30 jours selon l'art. 95 LPA-VD) ne couraient de toute façon pas du 15 juillet au 15 août (cf. art. 96 al. 1 let. b LPA-VD). Par rapport aux décisions du 23 juin 2017, le délai légal de recours n'aurait ainsi été dépassé tout au plus que de quelques jours (selon la date de réception par les destinataires), ce qui ne saurait être reproché aux recourants compte tenu des indications de voies de droit manquantes (cf. ATF 129 II 125 consid. 3.3; 129 II 193 consid. 1; Bovay et al., op. cit.). Le fait que les recourants se soient adressés à la Municipalité et non pas directement au Tribunal de céans n'y change rien (cf. art. 20 LPA-VD). Dans cette mesure, la Cour de céans peut entrer en matière sur les recours déposés en temps utile contre les décisions de la Municipalité du 23 juin et 18 août 2017. Certes, la majorité des actes, que les campeurs entendent avoir déposés comme recours, ne contiennent pas de conclusions explicites. Il ressort toutefois de la motivation de leurs écritures qu'ils demandent l'annulation des décisions de la Municipalité. d) Il n'appartient pas au Tribunal de céans de statuer au sujet d'éventuelles prétentions entre la bailleresse, c'est-à-dire l'Association exploitante, et les campeurs. Comme l'admet implicitement aussi le Tribunal des baux, de telles prétentions relèvent du droit civil et non pas du droit administratif. Leurs rapports sont réglés par un contrat de bail et les conditions générales auxquelles il est renvoyé. Selon le Tribunal des baux, les recourants n'ont pas fait valoir de prétentions civiles par rapport à la bailleresse. Vu qu'aucune partie ne demande pas non plus de transmettre son pourvoi au Tribunal des baux ou à toute autre instance civile et que tous les recourants avaient adressé leurs écritures, qui sont considérées comme des recours, uniquement à la Municipalité et non pas à l'Association exploitante, la Cour de céans statuera uniquement sur la partie qui peut être considérée comme décision au sens de l'art. 3 LPA-VD et renonce à procéder (partiellement) à une transmission à une autre instance. Il y a lieu de préciser qu'il appartiendra au surplus à la juridiction civile compétente de déterminer, cas échéant, la portée juridique des courriers des 23 juin et 18 août 2017, objets du présent litige, dans la mesure où ceux-ci émanaient de l'exploitante du camping. Certes, l'Association exploitante a prononcé sa dissolution pour la fin de l'année 2017 et n'existe donc plus. Selon l'art. 76 du Code civil suisse (CC; RS 210), une association peut décider sa dissolution en tout temps. Cependant, l'Association exploitante a transmis ses droits et obligations à la Commune de Penthalaz. La Commune étant en outre propriétaire des parcelles en question, il faut, a priori, considérer que la Commune a repris la position d'exploitant du camping ainsi que les relations contractuelles de l'Association exploitante par rapport aux locataires des emplacements. Comme exposé, les rapports entre l'exploitante et les campeurs ne ressortent toutefois pas du droit public selon l'art. 3 LPA-VD. Dans son activité d'exploitant du camping, la Municipalité n'agit, en l'état actuel, pas en tant que détentrice du pouvoir public; ses rapports avec les locataires des emplacements relèvent du droit civil et, partant, la Municipalité ne pourra pas procéder par voie de décision au sens de l'art. 3 LPA-VD.

E. 4

Pour motiver ses décisions adressées aux campeurs, la Municipalité avance qu'il faut se conformer aux dispositions de la LCCR et répondre aux exigences des services cantonaux, émises en 2005 déjà. Dans ses déterminations à l'intention du Tribunal de céans, elle invoque en particulier l'art. 19 LCCR sans donner plus de précisions. a) Le classeur produit par la Municipalité contient (sous l'onglet 4) un courrier, non signé, que l'ancien Service (cantonal) de la mobilité, intégré au Département cantonal des infrastructures, lui avait

adressé le 14 avril 2005 suite à des réclamations formulées par le propriétaire d'une parcelle à proximité du camping et à une visite des lieux qui avait été entreprise. Le Service cantonal avait exigé d'ériger une clôture autour du camping ne laissant qu'un seul accès à celui-ci, d'enlever les clôtures privées à l'intérieur du camp, de supprimer les installations " sauvages " d'adduction d'eau et de modifier ou supprimer des aménagements privés sur le camping tels que dallages, bordures, murets ou soubassements. Le délai imparti concernant ces derniers aménagements privés pouvait être différé de deux à trois ans si l'exploitant projette une réorganisation du camp. Sous le titre " Autorisation d'exploiter ", le Service cantonal a relevé ce qui suit: "Actuellement, le camp est exploité sans autorisation, la Municipalité n'ayant pas procédé au renouvellement de l'autorisation délivrée le 1 er janvier 1992 pour une durée de cinq ans. D'une manière générale, nous constatons que le règlement de camp édicté par l'exploitant n'est pas ou mal appliqué. Les dispositions de la loi et de son règlement, de même que les précisions et demandes de mise en conformité précédentes ne sont pas appliquées non plus. Par conséquent, nous prions la Municipalité de délivrer une autorisation provisoire pour la saison 2005, et de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que le camp soit exploité conformément aux règles applicables. A cet effet, il lui incombe de communiquer une décision à l'exploitant, en fixant des délais de mise en conformité et en indiquant les voies de recours. [...] Une visite complémentaire aura lieu en automne 2005, à l'issue de laquelle il pourra être statué sur la délivrance d'une autorisation d'exploiter au sens de l'art. 17 LCCR. Si lors de cette visite complémentaire il devait être constaté que des points importants ne sont pas en ordre, la fermeture du camp pourra être exigée." b) Les art. 17 et 19 LCCR susmentionnés se trouvent dans le chapitre IV, intitulé " Autorisation, patentes ", de la LCCR. Ce chapitre commence par l'art. 17 LCCR au titre " Autorisation " avec le contenu suivant: " 1 La municipalité délivre l'autorisation d'exploiter après avoir pris connaissance du règlement du camp et s'être assurée de sa conformité aux usages en matière de camping. 2 L'autorisation est accordée à une personne physique ou morale. 3 Chaque camp est placé sous la surveillance d'un gardien ayant l'exercice des droits civils et jouissant d'une bonne réputation." Quant à l'art. 19 LCCR, avec le titre " Retrait ", il est formulé comme suit: " 1 Le contrôle du terrain de camping incombe à l'autorité qui délivre l'autorisation d'exploiter. 2 L'autorisation peut être retirée par la municipalité ou à son défaut par le Département des travaux publics lorsque les installations et l'administration du camp ne répondent plus aux prescriptions et obligations de la présente loi, ainsi qu'à celles du règlement du camp." c) Dans ses courriers adressés les 23 juin et 18 août 2017 aux campeurs, la Municipalité ne donne aucune précision quant aux exigences retenues dans la lettre du Service cantonal du 14 avril 2005 ou par un éventuel autre service – dont le dossier produit par la Municipalité ne contiendrait toutefois aucune trace – qui seraient encore d'actualité et pourquoi elles nécessiteraient l'évacuation de toutes les caravanes avec leurs installations et non pas uniquement de certaines d'entre elles. Rien de plus ne ressort des déterminations produites par la Municipalité en cours de procédure judiciaire. Dans le courrier du 23 juin 2017, il est juste relevé que la libération de la totalité des emplacements permettra d'offrir aux campeurs " des surfaces correctement dimensionnées, un accueil facilité et des places de stationnement des voitures ". Pour cela faire, on ne voit toutefois pas la nécessité que la Municipalité rende une décision en application du droit public à l'encontre des locataires des emplacements du camping. On ne voit en particulier pas de situation qui exigerait que la Municipalité s'adresse en 2017 directement aux campeurs et non pas dans un premier temps à l'exploitant du camping qui, pour sa part, peut s'adresser aux campeurs en vertu des contrats et des dispositions qui

règlent leurs rapports (cf. notamment l'art. 31 du règlement du camping reproduit en extrait sous let. B). La Municipalité ne fait notamment pas valoir une situation à tel point urgente qu'il lui incomberait d'agir directement face aux campeurs. Du reste, cela apparaîtrait surprenant puisqu'elle se rapporte à des exigences émises par le canton déjà en 2005, sans qu'elle explique pourquoi il y aurait entre-temps une évolution qui impose d'agir soudainement sans tarder. L'art. 19 LCCR invoqué par la Municipalité règle uniquement le rapport, d'une part, entre la Municipalité, respectivement le Département cantonal des infrastructures, et, d'autre part, l'exploitant du camping qui, au moment où les décisions ont été rendues, était l'Association exploitante, à laquelle l'autorisation d'exploiter peut être retirée selon dite disposition, lorsque les installations et l'administration du camp ne répondent plus aux prescriptions et obligations de la LCCR et du règlement du camp. Il apparaît qu'il y a eu une certaine confusion des rôles entre celui de l'Association exploitante comme exploitante du camping qui est responsable de l'ordre, de l'hygiène et de la salubrité sur le camping (cf. art. 24 LCCR) et celui de la Municipalité qui délivre l'autorisation d'exploiter et, en pouvant venir contrôler le terrain de camping (cf. art. 19 al. 1 et 25 LCCR), surveille le camping et l'exploitant auquel elle peut retirer l'autorisation d'exploiter si celui-ci ne remplit pas ses tâches (cf. art. 19 LCCR). Cela pourrait être dû au fait que la Municipalité est membre autant de l'Association exploitante que de son comité. Dans ses déterminations du 23 octobre 2017, la Municipalité renvoie pour sa position à un arrêt rendu par le Tribunal de céans le 20 février 2014 dans la cause GE.2013.0029 (confirmé par le Tribunal fédéral, 1C_162/2014 du 20 juin 2014). Elle n'a toutefois pas reconnu que cet arrêt concernait justement l'injonction faite par les services compétents à l'exploitant du camping, et non pas directement aux campeurs, de démonter des installations accolées aux caravanes d'un camping. Du reste, le courrier précité du Service cantonal du 14 avril 2005 relève explicitement qu'il incombe à la Municipalité de " communiquer une décision à l'exploitant ", et donc pas aux locataires des emplacements, en lui fixant des délais de mise en conformité. Ce qui précède vaut, mutatis mutandis, aussi pour les décisions, prononcées (uniquement) par les courriers du 18 août 2017, concernant la question de savoir si les caravanes et leurs éventuels auvents peuvent être à nouveau installés pendant la saison 2018. On ne voit pas de nécessité que la Municipalité rende à ce stade des décisions de droit public au sens de l'art. 3 LPA-VD, ni sur quelle base elle peut rendre elle-même de telles décisions à l'encontre de tous les campeurs. Les décisions et déterminations de la Municipalité ne contiennent pas d'autres précisions, hormis le renvoi aux rapports de la " visite d'expertise " du 18 juillet 2017 qui eux n'expliquent pas non plus de manière claire notamment dès quel âge et pourquoi telle ou telle caravane doit être évacuée définitivement. Les documents produits donnent l'impression qu'une caravane d'un certain âge – lequel ? – doit être remplacée indépendamment de son état de conservation. Aucune réglementation particulière de droit public n'est indiquée qui permettrait à la Municipalité d'agir directement à l'encontre des locataires des emplacements. En définitive, les décisions de la Municipalité à l'encontre des locataires des emplacements portent atteinte à la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101]), dans la mesure où elles concernent les caravanes et les autres installations des recourants. Ces décisions doivent donc reposer sur une base légale suffisante (cf. art. 36 al. 1 Cst.). Comme exposé, cela n'est pas le cas en l'espèce, l'art. 19 LCCR n'étant pas une base légale qui permet à la Municipalité d'agir directement face aux locataires d'emplacements du camping. Suite à la dissolution de l'Association exploitante et à la reprise des activités d'exploitant du camping par la Commune, respectivement par la Municipalité qui la représente, cette dernière se

trouve dans la position d'exploitant et de bailleur des emplacements du camping. Les relations de la Municipalité avec les campeurs seront dans cette mesure en principe régi par le droit civil et non pas par le droit public. d) Pour le reste, vu que les rapports entre l'exploitant du camping et les campeurs se basent en premier lieu sur le droit civil, avec des contrats de bail sur une année, l'exploitant peut prévoir des restrictions à l'utilisation du camping qui vont au-delà des exigences minimales de la LCCR ou d'autres dispositions du droit public qui auraient permis à la Municipalité d'intervenir directement contre les campeurs; à la rigueur, l'exploitant peut aussi refuser le renouvellement du bail à l'échéance de l'année pour laquelle il a été conclu ou résilier le bail selon le droit du bail applicable. La Municipalité ne peut alors toutefois pas intervenir en tant qu'autorité administrative face aux campeurs pour faire imposer les exigences de l'exploitant.

E. 5

Les recours contre les décisions de la Municipalité du 23 juin et 18 août 2017, qui ont été rendues sans base légale suffisante, s'avèrent donc bien fondés et dites décisions doivent être annulées (cf. toutefois consid. 3d dans la mesure où il s'agit également de courriers rédigés par l'Association exploitante). Avec cet arrêt, la demande de levée de l'effet suspensif déposée par la Municipalité devient sans objet. Puisque la Municipalité n'obtient pas gain de cause, les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge de la Commune de Penthalaz. A. _____, qui est représentée par un avocat, a droit à des dépens, fixés à la charge de la Commune de Penthalaz à 1'500 fr. en tant que participation aux honoraires d'avocat. Les campeurs, qui n'ont eux-mêmes pas eu recours à un avocat, ne peuvent recevoir des dépens (cf. art. 49 et 55 LPA-VD et 4, 10 et 11 du Tarif cantonal du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; RSV 173.36.5.1]).

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