

VD_OMNI GE.2019.0173 vom 18. Februar 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-02-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0173

FR: VD_OMNI GE.2019.0173 du 18 février 2020

IT: VD_OMNI GE.2019.0173 del 18 febbraio 2020

Regeste

A. _____/Municipalité de Prilly | Recours dirigé contre une décision d'une municipalité prononçant l'exclusion du recourant de jardins familiaux suite à une dénonciation le mettant en cause pour avoir proposé la vente d'une parcelle et d'un cabanon à un tiers. Plainte pénale déposée contre le recourant et faits contestés par celui-ci. Règlement adopté par la municipalité et non approuvé par le chef du département conférant au service des domaines & bâtiments la compétence de décider de l'exclusion avec voie de recours à la municipalité. Rappel de la jurisprudence selon laquelle en présence d'une disposition du droit communal conférant la compétence décisionnelle à une autorité inférieure avec recours à la municipalité, l'administré a le droit d'exiger que le cours normal des instances soit suivi (consid. 1). Violation du droit d'être entendu, la décision attaquée ayant été rendue sans que le recourant puisse s'exprimer sur les griefs retenus (consid. 2). Décision annulée et cause renvoyée à l'autorité compétente.

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision de la municipalité qui n'est pas susceptible de recours devant une autre autorité et émanant du destinataire de la décision attaquée, dont les intérêts sont directement atteints par celle-ci, le recours a été déposé en temps utile et répond pour le surplus aux autres exigences formelles prévues par la loi si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière (art. 72, 75, 79, 92, 95 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]).

E. 2

Le recourant soulève plusieurs griefs de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu. a) Le recourant conteste la compétence de la municipalité pour prendre la décision attaquée. Il relève également que le règlement sur lequel se fonde la municipalité n'a pas été adopté par le conseil communal ni été approuvé par le chef du département compétent. aa) L'art. 29 al. 1 Cst. prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Il résulte de cette disposition que les règles par lesquelles le législateur détermine l'organisation de l'administration et définit quels types de décisions peuvent ou non faire l'objet d'un recours, doivent être observées strictement par les autorités appelées à statuer. Lorsque le législateur a prévu que les litiges doivent être soumis à une autorité déterminée, dont les décisions peuvent être portées par voie de recours devant une autorité supérieure, l'administré a le droit d'exiger que celle-ci ne se prononce pas sur le fond du litige lorsqu'il n'a pas été tranché par l'autorité inférieure. Il peut exiger que le cours normal des instances, tel qu'il a été prévu par la loi, soit suivi. L'autorité supérieure n'est donc pas habilitée à se saisir d'un litige qui doit d'abord être tranché par une autorité inférieure, à

moins que la loi ne le lui permette expressément (ATF 99 Ia 317 consid. 4a p. 322; arrêt 1P.210/2003 du 19 juin 2003 consid. 3 et les références; arrêt 2C_1016/2018 du 5 juin 2019, consid. 3.4). Ainsi, lorsqu'une disposition du droit communal confère une compétence à une autorité inférieure et prévoit une voie de recours à la municipalité, celle-ci n'est en principe pas autorisée à statuer directement (arrêt TF 2C_1016/2018 précité, consid. 3.5 au sujet d'un règlement communal de la Commune de Lausanne). bb) Selon l'art. 94 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11), les communes sont tenues d'avoir un règlement de police et les règlements imposés par la législation cantonale. Elles peuvent avoir d'autres règlements, notamment sur le fonctionnement des autorités et de l'administration communale. Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef du département concerné. L'article 109 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01) est applicable pour le surplus. L'art. 4 LC confère au conseil général ou communal la compétence d'adopter les règlements communaux sous réserve de ceux que le conseil a laissés dans la compétence de la municipalité. Selon l'art. 42 al. 1 LC, les attributions des municipalités s'exercent dans les limites déterminées par les lois et les règlements communaux. Elles concernent spécialement l'administration des biens communaux, l'administration du domaine public et les biens affectés aux services publics (ch. 2). cc) En l'espèce, la décision est fondée sur le règlement d'exploitation des jardins familiaux sis ***** (ci-après: le règlement sur les jardins familiaux), adopté par la municipalité le 25 novembre 2013, qui prévoit les dispositions suivantes s'agissant de la possibilité d'exclure un locataire: " Art. 11 Exclusion Les parcelles peuvent être retirées aux locataires par le Service des Domaines et Bâtiments. L'exclusion est prononcée après un seul avertissement adressé par écrit, sans indemnisation au locataire exclu et sans préjuger des éventuels dommages et intérêts que la Commune de Prilly peut réclamer. La validité d'un avertissement est fixée à 2 ans. Les locataires sortants ou exclus perdent tous leurs droits, sans être libérés pour autant de toutes leurs obligations. Les motifs d'exclusion, non exhaustifs, sont entre autres: - parcelle mal entretenue; - préjudice grave porté aux biens d'un locataire ou de la Commune de Prilly; - en cas de vol simple ou par effraction, l'exclusion est immédiate, sans possibilité de recours; en outre, la Commune ou le locataire lésé peuvent déposer plainte auprès des instances compétentes; - abus de boissons alcoolisées ou consommation de drogues; - nuisances persistantes envers les voisins, notamment à proximité de cabanons autorisés; - vente ou exploitation de n'importe quel produit cultivé sur une parcelle des jardins familiaux; - non-paiement de la location de la parcelle; - non-respect du présent règlement. [...] Art. 39 Contestation et recours L'exclusion prononcée par le Service des Domaines & Bâtiments peut être contestée auprès de la Municipalité dans les trente jours dès sa notification. Les décisions de la Municipalité sont susceptibles de recours, dans les trente jours dès leur notification, auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (article 92 LPA-VD)." Il sied d'abord d'examiner si la municipalité était compétente pour adopter ce règlement. A cet égard, l'autorité intimée soutient dans sa réponse que le règlement sur les jardins familiaux se fonde sur l'art. 42 al. 1 ch. 2 LC. Toutefois, cette disposition se réfère elle-même aux limites déterminées par les règlements communaux, lesquels relèvent en principe de la compétence du conseil communal (art. 4 LC). Certes, l'art. 4 al. 1 du règlement de police de la Commune de Prilly, adopté par le Conseil communal le 18 décembre 2017 et approuvé par

la cheffe du département compétent le 2 mars 2018, confère à la municipalité la compétence d'adopter les règlements que le conseil " reconnaît être de sa compétence ". Le règlement de police ne contient toutefois pas de disposition conférant à la municipalité la compétence d'adopter des règlements en lien avec le domaine public ou les bâtiments publics. Force est en outre de relever que le règlement sur les jardins familiaux, bien qu'il confère des droits et des obligations à des particuliers, n'a pas été approuvé par le chef du département compétent (art. 94 al. 2 LC). Or, la réserve du pouvoir d'approbation du chef du département s'applique également lorsque le règlement a été édicté par la municipalité en vertu d'une délégation de compétence contenue dans un règlement qui a lui-même déjà été approuvé (cf. Tribunal administratif arrêt GE.2000.0087 du 19 janvier 2004, consid. 3). Cela étant, même si l'on considère que le règlement sur les jardins familiaux pouvait être adopté par la municipalité, celle-ci ne serait pas pour autant compétente pour rendre la décision litigieuse. En effet, il résulte clairement de l'art. 11 du règlement sur les jardins familiaux que celle-là a délégué à l'une de ses entités administratives – soit le Service des Domaines et Bâtiments – la compétence d'exclure une personne des jardins familiaux. Selon l'art. 39 du règlement sur les jardins familiaux, la municipalité est en revanche compétente pour statuer sur un recours contre une décision d'exclusion. Cette disposition correspond par ailleurs à la règle de l'art. 67 al. 5 LC selon laquelle les décisions rendues sur la base d'une délégation sont susceptibles d'un recours administratif auprès de la municipalité. La municipalité était donc de toute manière tenue de respecter les règles de compétence qu'elle avait elle-même fixées en la matière, dont il résulte que seul le Service des Domaines et Bâtiments et non la municipalité était compétent pour rendre la décision attaquée. Le recours doit déjà être admis et la décision attaquée annulée pour ce motif. b) Le recourant fait également grief à l'autorité intimée d'avoir prononcé son exclusion sans qu'il ait été invité à s'exprimer sur les faits qui lui étaient reprochés. aa) Tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 144 I 11 consid. 5.3, 143 V 71 consid. 3.4.1; 136 I 265 consid. 3.2). En droit vaudois, les art. 33 ss LPA-VD concrétisent ces garanties. Il en résulte en particulier qu'hormis lorsqu'il y a péril en la demeure, les parties ont le droit d'être entendues avant toute décision les concernant (art. 33 al. 1 LPA-VD). Elles participent en outre à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD); elles peuvent notamment présenter des offres de preuve au plus tard jusqu'à la clôture de l'instruction ou encore s'exprimer sur le résultat de l'administration des preuves, l'autorité pouvant toutefois procéder à une mesure d'instruction en l'absence des parties s'il y a péril en la demeure ou si la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (art. 34 al. 4 LPA-VD). Les parties et leurs mandataires peuvent par ailleurs en tout temps consulter le dossier de la procédure (art. 35 al. 1 LPA-VD), l'autorité ne pouvant exceptionnellement refuser la consultation de tout ou partie du dossier que si l'instruction de la cause ou un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (art. 36 al. 1 LPA-VD). bb) En l'espèce, la décision attaquée a été rendue sans que le recourant ait été mis au courant des faits qui lui étaient reprochés et puisse s'exprimer à ce sujet. La municipalité s'est fondée uniquement sur les déclarations orales de C. _____ qui n'ont pas fait l'objet d'un procès-verbal. En effet, au moment où la décision attaquée a été rendue, cette dernière n'avait pas encore déposé de plainte pénale

contre le recourant. S'il ressort de la décision attaquée que B. _____ aurait reconnu avoir procédé à une sous-location, ce constat ne repose sur aucune pièce ou procès-verbal d'audition figurant au dossier. En outre, il est constant que le recourant n'a pas eu l'occasion de se prononcer ni de requérir des mesures d'instruction. Autrement dit, la municipalité a violé le droit d'être entendu du recourant. Dès lors que la cause doit être renvoyée à l'autorité compétente, il appartiendra à cette dernière, avant qu'elle rende une décision, de donner la possibilité au recourant de s'exprimer, à tout le moins par écrit, sur les griefs qui lui sont reprochés et, cas échéant, d'attendre l'issue de la procédure pénale ou d'ordonner des mesures d'instruction complémentaires pour établir les faits.

E. 3

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée au Service des Domaines et Bâtiments de la Commune de Prilly pour qu'il procède dans le sens des considérants. Au vu des circonstances, il est renoncé à percevoir des frais (art. 50 LPA-VD). Le recourant obtenant gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, il a droit à une indemnité à titre de dépens, laquelle sera mise à la charge de la Commune de Prilly (art. 55 LPA-VD).

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