

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Jacques Haldy et consorts " pour permettre la vente par les communes des biens abandonnés par un locataire expulsé " (15_MOT_063)

1 PRÉAMBULE

Le présent exposé des motifs et projet de loi est une proposition de révision minimale de la Loi sur les communes (LC) qui a pour but de résoudre un problème pratique. Cette révision introduit une base légale qui permettra d'éviter que les communes n'engagent leur responsabilité ou soient tenues de conserver de façon illimitée les biens abandonnés par des locataires expulsés.

La motion a été renvoyée à l'examen d'une commission qui, dans son rapport, a recommandé à l'unanimité la prise en considération et le renvoi au Conseil d'Etat, ce que le Grand Conseil a décidé le 10 novembre 2015, lui aussi à l'unanimité.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION JACQUES HALDY ET CONSORTS "POUR PERMETTRE LA VENTE PAR LES COMMUNES DES BIENS ABANDONNÉS PAR UN LOCATAIRE EXPULSÉ" (15_MOT_063)

2.1 Rappel de la motion

Le 24 mars 2015, Monsieur le député Jacques Haldy a déposé la motion suivante, développée en séance du Grand Conseil du 31 mars 2015 et renvoyée à l'examen d'une commission :

" Lorsque le bail d'un locataire prend fin, celui-ci doit libérer les locaux à une date déterminée, ce qu'il fait dans la plupart des cas. Mais il arrive que le locataire ne quitte pas spontanément les lieux, le bailleur devant alors requérir son expulsion qui se fait sous autorité de justice.

Dans cette hypothèse, le juge procède à l'exécution de l'expulsion, les biens mobiliers du locataire devant être pris en charge par la commune, en vertu de l'article 2, alinéa 2, lettre d, de la loi sur les communes, faisant obligation à celles-ci de garantir l'ordre et la sécurité publique, ce qui implique que les biens mobiliers du locataire ne puissent pas être laissés sur la voie publique.

Jusqu'à récemment, selon des recommandations du Service des communes et des relations institutionnelles de 2011, on appliquait un système pragmatique consistant à considérer que se nouait entre le locataire expulsé et la commune un contrat de dépôt par acte concluant, permettant ensuite, aux conditions du Code des obligations, la vente des biens non récupérés après sommation, vente ordonnée alors par le Juge de paix.

En vertu d'un arrêt du 2 juin 2014, le Tribunal fédéral a rendu une décision condamnant ce système, le Tribunal fédéral considérant que l'on ne saurait appliquer les règles du droit privé à une relation juridique soumise au droit public cantonal. Il apparaît ainsi nécessaire de légiférer pour adopter une solution similaire à ce qui existe en matière de véhicules abandonnés (cf. art. 26 et 26a de la loi vaudoise sur la circulation routière), afin d'éviter que les communes soient contraintes de conserver d'une façon illimitée les biens mobiliers en dépôt.

Les motionnaires demandent ainsi qu'une base légale de droit public cantonal soit adoptée, permettant d'éviter aux communes de devoir conserver de façon illimitée les biens mobiliers d'un locataire expulsé. "

Selon le rapport du 18 août 2015, la commission a recommandé à l'unanimité de prendre en considération la motion

et de la renvoyer au Conseil d'Etat. Lors de sa séance du 10 novembre 2015, le Grand Conseil a pris la motion en considération et l'a renvoyée au Conseil d'Etat.

2.2 Rapport du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les motionnaires et propose au Grand Conseil d'accepter le présent EMPL comme réponse à la motion Jacques Haldy et consorts.

3 CADRE LÉGAL

Les motionnaires font référence à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 juin 2014 (références 4A_132/2014). Celui-ci relève que la Loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA) règle la réparation des dommages causés illicitement ou en violation de devoirs de service dans l'exercice de la fonction publique cantonale ou communale. La responsabilité de la collectivité publique et de ses agents est donc soumise au droit public cantonal. Notre Haute Cour précise aussi que les règles de droit privé ne peuvent pas être appliquées à une relation juridique soumise au droit public cantonal. Elle condamne ainsi le système appliqué jusqu'ici, qui consistait à admettre la conclusion tacite, entre la commune et l'ex-locataire, d'un contrat de dépôt, soumis à l'article 472ss du Code des Obligations (CO), régissant le sort des biens mobiliers (Explications et recommandations à l'attention des communes élaborées par le Service des communes et des relations institutionnelles en 2011).

Il sied de rappeler que selon l'art. 2 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), les autorités communales exercent les attributions et exécutent les tâches qui leur sont propres, dans le cadre de la constitution et de la législation cantonales, dont font notamment partie les mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique (art. 2 al. 2 LC let. d). Cette disposition constitue la base légale fondant l'obligation pour les communes de prendre en charge les biens mobiliers des ex-locataires ayant fait l'objet d'une exécution forcée (arrêt du Tribunal fédéral 4A_132/2014, consid. 2). En effet, si ces biens étaient laissés sur la voie publique, il en résulterait un trouble de l'ordre et de la tranquillité publics, tandis qu'il ne serait pas admissible de les détruire sans autres. La prise en charge des meubles du locataire expulsé est donc une tâche officielle qui relève du droit public cantonal.

Par conséquent, le régime de droit privé appliqué jusqu'ici n'ayant pas reçu l'aval du Tribunal fédéral, et ni la LC, ni la LRECA n'offrant de réponse satisfaisante aux problèmes qui se posent aux communes lorsqu'un locataire expulsé néglige de récupérer ses meubles, il est nécessaire de créer un régime juridique particulier. Celui-ci évitera que les communes n'engagent leur responsabilité ou soient tenues de conserver de façon illimitée les biens abandonnés par des locataires expulsés.

Une base légale de droit public doit ainsi être introduite dans la législation vaudoise, comme cela a déjà été fait pour les véhicules abandonnés. Les art. 26 et 26a de la Loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR) précisent que tout véhicule dont l'arrêt ou le stationnement est contraire aux prescriptions, qui gêne la circulation, la met en danger, ou qui occupe indûment une place peut être, si le conducteur ne peut être atteint ou s'il refuse d'obtempérer aux injonctions de la police, des voyers ou des cantonniers, déplacé par ceux-ci, sous la responsabilité et aux frais du conducteur ou du détenteur du véhicule (art. 26 LVCR). Le détenteur du véhicule gardé en fourrière est sommé par écrit de venir le retirer dans les trente jours et informé que, passé ce délai, l'administration peut faire vendre le véhicule aux enchères. Si le détenteur est inconnu ou ne peut être atteint, cette sommation intervient par voie de publication dans la Feuille des avis officiels (art. 26a al. 1 LVCR). Le droit à la restitution du produit de la vente, sous déduction des frais, s'éteint cinq ans après communication ou publication de la sommation (art. 26a al. 2 LVCR).

4 PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES VARIANTES ENVISAGÉES

Au vu de la jurisprudence précitée, les préoccupations des motionnaires sont légitimes. La question qui se pose est de savoir où doit figurer cette base légale au niveau cantonal.

Dans le cadre des travaux de la commission du GC pour la prise en considération de la motion, le Service des communes et du logement (SCL) avait proposé deux variantes:

- une base légale communale, notamment dans le règlement communal de police ;
- une base légale cantonale qui pourrait figurer par exemple dans le Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010, dans la Loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise, ou encore dans la LC.

La commission avait alors émis le souhait d'introduire la base légale dans cette dernière loi.

La structure actuelle de la LC n'est guère adaptée à l'introduction d'une base légale permettant aux communes de régler la question du sort des meubles d'un locataire expulsé. En effet, ladite loi décrit d'abord aux chapitres I à VII les autorités communales et leur fonctionnement. Dans un deuxième temps, elle aborde la question du territoire communal et des collaborations intercommunales. Enfin, elle règle la surveillance de l'Etat sur les communes.

Toutefois, étant donné qu'une refonte totale de la LC n'est pas prévue dans l'immédiat et pour répondre à la préférence exprimée par la commission du Grand Conseil, il est prévu d'introduire la base légale réglant le sort des meubles du locataire après l'actuel article 2 LC. Cela apparaît d'autant plus opportun que l'article 2 alinéa 2 lettre d LC constitue la base légale obligeant la commune à prendre en charge ces objets. Par conséquent, le SCL propose d'introduire deux nouveaux articles 2a et 2b LC, dont la teneur serait la suivante :

Art. 2a Prise en charge de choses mobilières laissées par des locataires expulsés - principe

¹En application de l'article 2, alinéa 2, lettre d, la commune a le devoir de prendre en charge temporairement les choses mobilières laissées par des locataires dans les lieux dont ils ont été expulsés.

²Tous les frais qui en découlent, notamment les frais d'enlèvement, de transport, de conservation, de vente ou de destruction, sont mis à la charge de ces locataires.

Art. 2b Modalités

¹La municipalité somme par écrit les locataires expulsés de venir récupérer leurs biens dans les meilleurs délais et les informe qu'à défaut, passés six mois au moins, ils pourront être vendus, ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, détruits ou laissés à disposition de la commune. La municipalité peut fixer un délai plus bref lorsque les coûts de conservation sont particulièrement importants, lorsque les choses conservées sont susceptibles de se déprécier rapidement ou pour d'autres motifs impérieux.

²Une fois le délai de conservation échu, la municipalité peut ordonner la vente des biens, ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, leur destruction ou la mise à disposition de la commune. Elle notifie sa décision aux locataires expulsés.

³La municipalité notifie aux locataires expulsés une décision fixant le montant des frais à leur charge après que les biens ont été récupérés, vendus ou détruits.

⁴Les locataires expulsés ont droit à la restitution du produit de la vente, sous déduction des frais fixés conformément à l'alinéa 3. Ce droit s'éteint cinq ans après la vente.

⁵Si l'adresse des locataires expulsés est inconnue, les communications qui leur sont destinées interviennent par voie de publication dans la Feuille des avis officiels.

5 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Loi sur les communes du 28 février 1956 (LC)

Art. 2a LC (nouveau)

Al. 1 :

Afin de garantir l'ordre et la tranquillité publique, la commune a le devoir de prendre en charge les choses mobilières (meubles et autres objets mobiliers qui auront préalablement fait l'objet d'un inventaire) du locataire d'un bail à loyer qui a fait l'objet d'une expulsion forcée et n'a pas récupéré ses biens. Cette disposition s'applique aux différents types de baux, y compris les baux commerciaux.

Al. 2 :

Tous les frais engagés par la commune pour les frais d'enlèvement, de transport, de conservation, de vente ou de destruction du mobilier seront facturés aux locataires expulsés.

Art. 2b LC (nouveau)

Al. 1 :

Dès la prise en charge, la municipalité somme l'ex-locataire de venir retirer ses biens dans les meilleurs délais et l'informe que s'il ne le fait pas, elle pourra procéder à leur vente ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, à leur destruction ou à la mise à disposition de la commune, après un délai qu'elle fixera et qui sera de six mois au moins. Ce délai permet au locataire expulsé de retrouver un logement ou de prendre les mesures pour récupérer ses biens. Les municipalités sont toutefois libres, en fonction des circonstances ou de la place à disposition, de prolonger cette durée. Inversement, il se justifie aussi de leur permettre de réduire le délai minimum de conservation. Il en va ainsi dans le cas où le stockage des objets enlevés, en raison de leur volume ou de leur nature par exemple, occasionnerait des coûts particulièrement importants, si ces biens sont susceptibles de se déprécier rapidement ou pour tout autre motif de nature impérieuse.

Al. 2 :

Une fois la durée minimale de conservation échue, la municipalité peut décider la vente des biens (vente de gré à gré ou aux enchères), leur destruction ou une mise à disposition de la commune (par exemple donation de jouets sans valeur ou mise à disposition à une oeuvre caritative de biens sans valeur marchande ayant néanmoins une utilité). Elle notifiera sa décision aux locataires expulsés et une fois celle-ci entrée en force, pourra faire procéder à la vente ou à la destruction.

Al.3 :

La municipalité établira un décompte final des frais (enlèvement, transport, conservation, vente ou destruction) et notifiera ce décompte au locataire expulsé.

Al. 4 :

Le locataire expulsé pourra réclamer le produit de la vente de ses biens dans un délai de cinq ans. Toutefois, la commune pourra déduire l'ensemble des frais engagés.

Al. 5 :

Si l'adresse du locataire expulsé est inconnue, les différentes communications prévues aux alinéas précédents devront intervenir par voie de publication dans la Feuille des avis officiels. Il n'est pas possible de se soustraire à cette publication. Sous l'angle procédural, pour que le système ne souffre pas la critique, les locataires concernés doivent pouvoir prendre connaissance des décisions de la municipalité (fixation d'un délai pour récupérer leurs biens ; choix de procéder à la vente ou à la destruction). La loi sur la procédure administrative précise à son article 44 al. 3 que l'autorité peut notifier ses décisions par voie de publication du dispositif dans la Feuille des avis officiels à une partie dont le lieu de séjour est inconnu. Ce principe est d'ailleurs repris par la LVCR pour les véhicules abandonnés. La décision municipale est une décision individuelle touchant une personne, qui souvent quitte le territoire communal, et dès lors un affichage au pilier public ne paraît pas suffisant.

6 CONSEQUENCES

6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent projet représente une révision très partielle de la LC, soit l'introduction de deux nouveaux art. 2a et 2b LC.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Les communes disposeront désormais d'une base légale qui permettra de régler le sort des biens mobiliers d'un locataire expulsé et qui leur permettra d'éviter de devoir conserver de façon illimitée ces biens.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC) ;
- d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Jacques Haldy et consorts " pour permettre la vente par les communes des biens abandonnés par un locataire expulsé ".

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)

du 15 février 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier

¹ La loi du 28 février 1956 sur les communes est modifiée comme il suit :

Art. 2a **Prise en charge de choses mobilières laissées par des locataires expulsés - principe**

¹ En application de l'article 2, alinéa 2, lettre d, la commune a le devoir de prendre en charge temporairement les choses mobilières laissées par des locataires dans les lieux dont ils ont été expulsés.

² Tous les frais qui en découlent, notamment les frais d'enlèvement, de transport, de conservation, de vente ou de destruction, sont mis à la charge de ces locataires.

Art. 2b **Modalités**

¹ La municipalité somme par écrit les locataires expulsés de venir récupérer leurs biens dans les meilleurs délais et les informe qu'à défaut, passés six mois au moins, ils pourront être vendus, ou s'il n'ont pas de valeur marchande, détruits ou laissés à disposition de la commune. La municipalité peut fixer un délai plus bref lorsque les coûts de conservation sont particulièrement importants, lorsque les choses conservées sont susceptibles de se déprécier rapidement ou pour d'autres motifs impérieux.

² Une fois le délai de conservation échu, la municipalité peut ordonner la vente des biens ou s'ils n'ont pas de valeur marchande, leur destruction ou la mise à disposition de la commune. Elle notifie sa décision aux locataires expulsés.

³ La municipalité notifie aux locataires expulsés une décision fixant le montant des frais à leur charge après que les biens ont été récupérés, vendus ou détruits.

⁴ Les locataires expulsés ont droit à la restitution du produit de la vente, sous déduction des

Texte actuel

Projet

frais fixés conformément à l'alinéa 3. Ce droit s'éteint cinq ans après la vente.

⁵ Si l'adresse des locataires expulsés est inconnue, les communications qui leur sont destinées interviennent par voie de publication dans la Feuille des avis officiels.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 février 2017.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean