

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé 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. PREAMBULE

La commission nommée pour examiner l'objet cité en titre s'est réunie le 19 juin 2017 à Lausanne.

Elle était composée de Mme Jessica Jaccoud confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice, ainsi que de Mme Anne Baehler Bech et MM. Alain Bovay, Jacques Haldy, Olivier Kernen et Julien Cuérel. M. Serge Melly était excusé.

Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était également présente. Elle était accompagnée de Mme Corinne Martin, cheffe du Service des communes et du logement (SCL) et de Mme Joëlle Wernli, juriste au SCL.

Les notes de séance ont été tenues par Mme Fanny Krug, secrétaire de commission. Qu'elle en soit ici remerciée.

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le projet d'EMPL ici présenté fait suite à une motion de M. le Député J. Haldy déposée en 2015 et prise en considération fin 2015 par le Grand Conseil à l'unanimité.

Une révision minimale de la loi sur les communes (ci-après LC) est donc proposée par le Conseil d'Etat. Elle a pour but de répondre de manière pratique et pragmatique à la question soulevée en son temps par le motionnaire, soutenu par l'unanimité du Grand conseil.

Pour rappel, dans l'hypothèse de l'expulsion d'un locataire qui laisserait derrière lui ses meubles et bien personnels, les communes appliquent depuis de nombreuses années une circulaire du Service des communes et des relations institutionnelles (ci-après SECRI) du 24 octobre 2011. Cette directive propose à la commune, dans le cas où le locataire ne répond pas aux sommations qui lui sont adressées et laisse ainsi ses meubles sous sa responsabilité, d'appliquer les règles de droit privé du Code des obligations relatives au contrat de dépôt. En effet, selon le SECRI, la commune peut considérer qu'elle est liée au locataire par un contrat de dépôt par acte concluant. Dès lors, la commune peut s'adresser à la Justice de Paix, laquelle peut ordonner la vente aux enchères des biens du locataire de telle sorte que les droits du précité ne sont pas péjorés.

Or, le Tribunal fédéral (ci-après TF) a relevé, dans un arrêt du 2 juin 2014¹, que la prise en charge des meubles du locataire expulsé est une tâche officielle qui relève du droit public cantonal conformément à l'art. 2 al. 2 let. d de la Loi sur les communes (LC ; RS-VD 175.11). Le TF en a conclu que l'application du droit privé fédéral des contrats à une relation juridique soumise au droit public cantonal était erronée, étant précisé que la directive du SECRI ne constitue pas une base de droit public cantonal suffisante.

La commune a une responsabilité de droit public lorsqu'elle doit s'occuper des meubles en déshérence d'un locataire expulsé conformément à la Loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (RS-VD 170.11).

Nonobstant cet arrêt du TF, de nombreuses communes ont continué à appliquer la directive du SECRI. Néanmoins, la Justice de Paix, en se référant à l'arrêt précité, a récemment refusé, sur requête d'une commune, d'ordonner la vente aux enchères des biens d'un locataire conformément aux dispositions de droit privé fédéral.

Sur cette base, le motionnaire a requis l'adoption d'une norme cantonale de droit public afin de répondre à la jurisprudence du TF et éviter aux communes, tout en respectant les droits des propriétaires, de devoir conserver de façon illimitée les biens mobiliers d'un locataire expulsé.

Par conséquent, le Conseil d'Etat propose de compléter la loi sur les communes en permettant à celles-ci de prendre en charge le mobilier abandonné par les locataires expulsés ; les questions des frais, durée de stockage, pouvoir de la municipalité à l'échéance du délai, droits des locataires expulsés y sont précisées. La modification de la LC a été privilégiée par rapport à la modification du Code de droit privé judiciaire vaudois (RS-VD 211.02) pour des raisons de cohérence et de lisibilité.

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux encourage la commission à adopter cette modification législative afin de répondre à une demande du terrain des communes et ainsi boucher un vide juridique très peu souhaitable. Elle précise en outre que tant l'UCV et l'AdCV ont été consultées et ont donné une appréciation favorable à cette nouvelle réglementation.

3. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire rappelle en préambule que lors de la séance de commission chargée d'étudier la prise en considération de la motion, le choix d'inscrire la base légale dans la LC avait été pré-validée par l'unanimité des commissaires. Pour le motionnaire, il s'agit donc du bon choix. Il relève également que les milieux intéressés ont été consultés et les remarques justifiées ont été prises en compte dans le projet de loi. Il se dit satisfait du projet de loi soumis à l'examen de la commission qui répond aux besoins et attentes des communes.

4. DISCUSSION GENERALE

Dans le cadre de la discussion générale, un commissaire relève que le projet de loi prévoit un délai maximum de 6 mois au-delà duquel la Municipalité peut procéder à la vente ou à la destruction des biens des locataires (art. 2b al. 1 LC). En outre, dit commissaire relève que ce délai peut être plus bref dans des situations exceptionnelles. Il s'inquiète donc de la possibilité, à bien plaisir, pour les Municipalités de systématiquement diminuer le délai initial de 6 mois.

Mme la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux précise que le risque a bien été considéré. A cet égard, et conformément au texte de l'EMPL (dernière phrase de la p. 3), la Municipalité peut fixer un délai plus court dans les cas suivants : lorsque les coûts de conservation sont particulièrement importants, en cas de risque de dépréciation, pour d'autres motifs impérieux. La commune sera tenue de se justifier. Selon le Conseil d'Etat, cette disposition légale offre un outil aux communes et donne un signal aux locataires.

Il est en outre précisé que le mot « notamment » ne figure pas au projet de loi. Cela signifie que le délai plus bref est subordonné à l'une des hypothèses très clairement mentionnées à l'al. 1 de l'art. 2b

¹ Arrêt du Tribunal fédéral du 2 juin 2014 (4A_132/2014)

LC. La liste est exhaustive. La commune devra cas échéant justifier l'utilisation de cette possibilité qui est une nécessité pour les choses périssables.

Le commissaire est satisfait de ces explications pour autant qu'elles soient correctement protocolées dans le présent rapport.

Un autre commissaire se demande si ce type de disposition pourrait s'appliquer aux bateaux pour les communes disposant d'un port.

Pour répondre à cette question, le Département a transmis aux membres de la commission, postérieurement à la tenue de la séance, un document intitulé « Procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises ». Ce document est joint en annexe du présent rapport. Que le bateau en question soit entreposé dans un port public ou privé, la procédure ressemble fortement à celle prévue par les art. 26 et 26a de la Loi vaudoise sur la circulation routière s'agissant des voitures en déshérence sur le domaine public. Dès lors, le Département est d'avis que les nouvelles dispositions de la LC faisant l'objet du présent EMPL ne devraient pas s'appliquer aux bateaux, la matière étant déjà réglementée.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Aucune remarque formulée par les commissaires.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

Un commissaire se demande si, sur la base de cette disposition légale (art. 2a al. 2 LC), une Municipalité pourrait, dans ce type de situation, procéder au prélèvement d'un émolument.

A cet égard, Mme la Conseillère d'Etat précise que l'application des principes d'équivalence et de proportionnalité semble être un obstacle à cette proposition.

L'art. 2a du projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.

L'art. 2b du projet de loi est adopté à l'unanimité des membres présents.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La commission adopte le projet de loi modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), tel que présenté par le Conseil d'Etat, à l'unanimité des membres présents.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité.

9. VOTE SUR LE RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.

Nyon, le 28 décembre 2017.

*La rapportrice :
(signé) Jessica Jaccoud*

Annexe :

- Procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises, Direction générale de l'environnement, juillet 2013

**AUX MUNICIPALITES DES COMMUNES ET
AUX PREFECTURES DU CANTON DE
VAUD**

Lausanne, juillet 2013

**Procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes
entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises**

Madame la Syndique, Monsieur le Syndic,
Madame la Conseillère municipale, Monsieur le Conseiller municipal,
Madame la Préfète, Monsieur le Préfet,

Vous trouverez, ci-annexé, un texte qui vous renseignera sur la procédure d'ordre d'évacuation et de mise en fourrière de bateaux non conformes entreposés sur le domaine public des eaux vaudoises.

Ce texte énumère :

- 1) les types de bateaux non conformes
- 2) la marche à suivre pour l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière

ainsi que les bases légales y relatives.

Mme Silvia Ansermet, juriste (tél. 021 316 75 53) se tient à disposition pour tout complément d'information.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cet envoi et vous prions de croire, Madame la Syndique, Monsieur le Syndic, Madame la Conseillère municipale, Monsieur le Conseiller municipal, Madame la Préfète, Monsieur le Préfet, à l'expression de nos sentiments distingués.


J.-F. Jaton
Adjoint au directeur général


S. Ansermet
Juriste

Copies :

- SeCRI
- UCV
- AdCV
- Groupe des députés, p.a. Secrétariat du Grand Conseil, Pl. du Château 6, 1014 Lausanne

**PROCÉDURE D'ORDRE D'ÉVACUATION ET DE MISE EN FOURRIÈRE DE BATEAUX
NON CONFORMES ENTREPOSÉS SUR LE DOMAINE PUBLIC
DES EAUX VAUDOISES**

1. BATEAUX NON CONFORMES

GÉNÉRALITÉS

Ci-dessous, sont énumérés les principaux cas de non conformité d'un bateau qu'il est probable de rencontrer dans la pratique.

Le terme bateau désigne un véhicule servant à la navigation, un autre corps flottant destiné au déplacement sur ou sous la surface de l'eau ou un engin flottant, ceci au sens de l'article 2 de l'ordonnance fédérale sur la navigation intérieure,

Avec chaque cas, nous mentionnons :

- La **base légale** qui peut fonder l'ordre d'évacuation du bateau ainsi que sa mise en fourrière.

Lorsque le bateau concerné est entreposé dans un périmètre concédé par le Conseil d'État ou le Département de la sécurité et de l'environnement, il convient de prendre connaissance du texte de concession qui peut, peut-être, contenir des dispositions spécifiques.

S'il s'agit d'un port public, le règlement de port peut également apporter une réponse plus précise.

Si le stationnement du bateau concerné fait l'objet d'une autorisation à bien plaisir délivrée par la Direction générale de l'environnement (DGE), il convient d'en prendre connaissance.

- Les **autorités compétentes** pour l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière.

À relever que lorsque la compétence incombe à une commune, la DGE la rendra attentive sur le fait qu'en cas de non intervention de celle-ci dans le délai imparti, la DGE procèdera elle-même à l'ordre d'évacuation et à la mise en fourrière, ceci aux frais et sous la responsabilité de la commune.

En cas d'urgence, la DGE agira immédiatement.

CAS DE NON CONFORMITÉ D'UN BATEAU

Les cas suivants sont à relever :

1) Les bateaux à moteur et les voiliers, non immatriculés, déposés ou abandonnés sur le domaine public des eaux

Base légale

Les dispositions légales suivantes peuvent fonder l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière du bateau à moteur ou du voilier :

⇒ Article 12 de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public - LPDP

¹Sont subordonnés à l'autorisation préalable du département :

a. Tout (...) dépôt (...) dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau, (...).

⇒ Article 17 du règlement d'application de la loi sur la gestion des déchets - RLGD

¹Le dépôt ou l'abandon de véhicules automobiles hors d'usage, de parties de ceux-ci, notamment les pneus, ainsi que d'autres objets métalliques encombrants, est interdit sur tout le territoire cantonal, tant sur le domaine public que sur la propriété privée, hors d'un local ou d'une place de dépôt ou de stationnement conforme à la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC).

²Ces déchets sont remis aux entreprises d'élimination autorisées par le département.

³Sont considérés comme hors d'usage tous les véhicules à moteur ainsi que les remorques de tous genres et catégories, dépourvus de permis de circulation valable, les cycles, cyclomoteurs, machines et véhicules de chantier inaptes à circuler.

⁴Les bateaux inaptes à la navigation sont assimilés aux véhicules hors d'usage.

⇒ Article 40 du règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions - RLATC

¹Les places de dépôt de véhicules doivent comporter un revêtement dur et imperméable à moins que le sol ne soit naturellement imperméable; elles sont équipées d'une évacuation directe ou indirecte des eaux pluviales à l'émissaire public, après épuration de celles-ci par passage dans un séparateur d'huile ou d'essence.

²En règle générale, l'aire de stationnement sera dissimulée par un écran naturel existant ou à constituer (rideau d'arbres, haie, mur, notamment...).

³Ces dispositions ne sont pas applicables aux places de stationnement privées aménagées en nombre limité, pour véhicules automobiles légers pourvus de plaques de contrôle ou immatriculés.

Compétence

Si le dépôt ou l'abandon du bateau à moteur ou du voilier est fait dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe au concessionnaire, à savoir, généralement, une commune.

Dans tous les autres cas « hors port public », soit place d'amarrage autorisée - port privé, ponton, corps-mort, etc, place d'amarrage gérée par l'État, place de stationnement à terre sur une parcelle privée de l'État, amarrage sauvage, la compétence incombe à la DGE.

2) Les autres bateaux déposés ou abandonnés sur le domaine public des eaux

Base légale

La disposition légale suivante peut fonder l'ordre d'évacuation du bateau et sa mise en fourrière :

⇒ Article 12 de la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public - LPDP

¹Sont subordonnés à l'autorisation préalable du département :

a. Tout (...) dépôt (...) dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau, (...).

Compétence

Si le dépôt ou l'abandon d'un bateau est fait dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe à la commune.

Dans tous les autres cas, la compétence incombe à la DGE.

3) Les bateaux échoués, coulés ou inaptes à la navigation ainsi que les autres objets qui entravent ou mettent en danger la navigation

Base légale

Les dispositions légales suivantes peuvent fonder l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière :

⇒ Article 6 de la loi fédérale sur la navigation intérieure - LNI

¹Les cantons peuvent faire enlever, aux frais du détenteur et du propriétaire, lorsque ceux-ci ne le font pas dans le délai qui leur a été imparti, les bateaux échoués, coulés ou inaptes à la navigation ainsi que les autres objets qui entravent ou mettent en danger la navigation.

²En cas de danger imminent ou lorsque ni le détenteur ni le propriétaire ne peuvent être atteints, les autorités peuvent prendre immédiatement les mesures utiles.

⇒ Article 13 du Règlement de la navigation sur le lac Léman - RNav

¹Les autorités ont le droit de faire enlever, aux frais du propriétaire ou du détenteur du bateau ou de celui qui a créé l'obstacle, le bateau échoué ou coulé, ainsi que tous autres objets mettant en danger ou entravant la navigation, lorsque ces personnes n'éliminent pas l'obstacle dans le délai convenable qui leur a été imparti à cet effet.

S'il y a péril en la demeure, l'autorité peut se dispenser d'impartir un délai d'exécution préalable.

Compétence

Si le bateau ou l'objet se trouve dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe à la commune.

Dans tous les autres cas, la compétence incombe à la DGE.

4) Les bateaux présentant des déficiences lors de l'inspection officielle au SAN

Base légale

La disposition légale suivante peut fonder la mise en fourrière :

⇒ Article 104 ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses - ONI

Lorsque des déficiences sont constatées, l'autorité compétente peut restreindre ou interdire l'utilisation du bateau, saisir le permis de navigation ou retirer le bateau de la circulation jusqu'à ce qu'il soit établi que les déficiences ont été éliminées.

Compétence

Si le bateau ou l'objet se trouve dans un port public, la compétence de l'ordre d'évacuation et de la mise en fourrière incombe à la commune.

Dans tous les autres cas, la compétence incombe à la DGE.

BASES LÉGALES COMPLÉMENTAIRES

Outres les bases légales susmentionnées, selon les cas d'espèce, les bases légales complémentaires suivantes peuvent être mentionnées :

Bateau sans responsabilité civile

⇒ Article 153 de l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses - ONI

¹Un bateau ne peut être mis en circulation ni stationné sur des eaux publiques avant qu'ait été conclue une assurance-responsabilité civile.

²Pour autant qu'ils ne sont pas utilisés à des fins commerciales, les bateaux suivants sont exemptés de l'obligation de s'assurer:

- a. les bateaux non motorisés;
- b. les rafts d'une longueur inférieure à 2,5 m;
- c. les bateaux à voile non motorisés dont la surface vélique est inférieure à 15 m²;

^{2bis}Indépendamment des dérogations prévues à l'al. 2, les bateaux utilisés comme planches à voiles tirées par des cerfs-volants sont soumis à l'obligation de s'assurer prévue à l'al. 1.

³Une attestation doit certifier qu'une assurance-responsabilité civile obligatoire a été conclue.

Moteurs non conformes

Ordonnance sur les prescriptions relatives aux gaz d'échappement des moteurs de bateaux dans les eaux suisses

Pollution des eaux

⇒ Articles 10 de l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses - ONI

¹Il est interdit de verser ou de laisser s'écouler dans l'eau des substances de nature à polluer ou à en altérer les propriétés.

²Si, par suite d'inadvertance, de telles substances sont tombées ou risquent de tomber à l'eau, le conducteur doit aviser sans délai la police s'il n'est pas en mesure d'écarter lui-même le danger ou la pollution.

³Le conducteur qui constate la présence dans la voie navigable de carburant, de lubrifiant en quantité appréciable ou d'autres substances dangereuses pour l'eau est tenu d'aviser la police.

⁴Pour les moteurs utilisant un mélange de carburant et de lubrifiant, l'huile doit être biodégradable.

⇒ Article 107 de l'ordonnance sur la navigation dans les eaux suisses - ONI

¹Les bateaux doivent être construits, équipés et entretenus selon les règles de l'art, de manière que:

(...);

c. les propriétés de l'eau ne puissent être altérées.

(...).

⇒ Article 3 de la loi fédérale sur la protection des eaux - LEaux

Chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances.

⇒ Article 6 de la loi fédérale sur la protection des eaux - LEaux

¹Il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à polluer; l'infiltration de telles substances est également interdite.

²De même, il est interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau.

⇒ Article 10 du règlement de la navigation sur le lac Léman- RNav

¹Il est interdit de jeter, de verser ou de laisser tomber ou s'écouler dans le lac des objets ou substances de nature à polluer l'eau ou à faire naître une entrave ou un danger pour la navigation ou pour les autres usagers.

²Il est interdit, en outre, d'émettre des fumées ou des odeurs en contravention aux dispositions des réglementations nationales relatives à la protection de l'atmosphère contre la pollution.

³Les conducteurs de bateaux et d'engins flottants et les surveillants d'établissements flottants doivent aviser l'autorité compétente dans le plus bref délai lorsqu'ils constatent la présence de produits pétroliers ou d'autres matières qui peuvent altérer les eaux.

2. MARCHÉ À SUIVRE POUR L'ORDRE D'ÉVACUATION ET LA MISE EN FOURRIÈRE

GÉNÉRALITÉS

À toutes fins utiles, il est rappelé que le règlement inter cantonal du 16 mai 1960 concernant la police de la navigation a été abrogé par un arrêté du 11 décembre 2002 épurant la législation. Nous n'avons pas pu être renseignés sur les raisons et l'historique de cette abrogation.

Dès lors, nous relevons qu'il n'existe pas de base légale décrivant la marche à suivre pour une mise en fourrière.

Il faut donc comprendre que la marche à suivre décrite ci-dessous doit être considérée comme une conséquence de la non conformité du bateau.

Par assimilation, nous nous sommes inspirés des articles 721 et 722 du code civil suisse qui ont pour objets les choses trouvées : à la différence de la situation qui nous occupe, au sens du code civil suisse, pour qu'il y ait objet trouvé, il faut que le propriétaire de la chose s'en soit trouvé dessaisi sans sa volonté.

Nous nous sommes également inspirés des articles 26 et 26a de la loi sur la circulation routière :

MARCHE À SUIVRE

La marche à suivre pour l'ordre d'évacuation et la mise en fourrière peut être la suivante :

- a) Le détenteur du bateau (en priorité le propriétaire) est sommé par écrit par l'autorité compétente d'évacuer son bateau du domaine public des eaux, avec un délai d'exécution de 15 jours et avertissement qu'en cas d'inexécution dans le délai imparti, le bateau sera mis, à ses frais et sous sa responsabilité, en fourrière.

Si le détenteur du bateau est inconnu ou ne peut être atteint, une nouvelle sommation, faite par l'autorité compétente, a lieu par voie édictale.

- b) En cas d'inexécution dans le délai imparti, le bateau est mis en fourrière par l'autorité compétente.

En cas de danger imminent, l'autorité compétente agit immédiatement.

- c) Le détenteur du bateau, s'il est connu, est informé par écrit par l'autorité compétente de la mise en fourrière et est sommé de retirer immédiatement son bateau. Il doit être informé que, passé un certain délai (à déterminer en fonction de la surface du dépôt et du bateau mis en fourrière), ce bateau sera vendu (aux enchères ou gré à gré) ou détruit, selon son état, aux frais du détenteur.

Une copie de la lettre est adressée à la gendarmerie et à la brigade du lac.

Si le détenteur du bateau est inconnu, la gendarmerie et la brigade du lac sont informées par écrit par l'autorité compétente de la mise en fourrière.

- d) Après un certain délai (lorsque la fourrière est pleine), une sommation édictale est faite par l'autorité compétente sommant le détenteur du bateau de le retirer dans un délai d'un mois. Il est précisé que passé le délai, le bateau sera vendu (aux enchères ou gré à gré) ou détruit, selon son état, aux frais du détenteur, s'il est connu.

- e) Le solde actif, après paiement des frais et émoluments de fourrière, est consigné pendant 5 ans et, passé ce délai, dévolu à l'autorité compétente.



J.-F. Jaton

Adjoint au directeur général



S. Ansermet
Juriste

Lausanne, le 20 juin 2013