Urteilskopf

96 I 184

33. Arrêt du 24 avril 1970 dans la cause Laurent contre Jaccard et Commission fédérale de recours en matière de loyers.
Regeste (de):
Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Verletzung des Bundesrechts.

Die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gehören zum Bundesrecht; bei Verletzung solcher Rechte kann die Verwaltungsgerichtsbeschwerdedie Rolle der staatsrechtlichen Beschwerde übernehmen (Erw. 2 a).

Anspruch aufrechtliches Gehör: Verletzung, Heilung.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur; seine Verletzung führt grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Die Heilung einer solchen Verletzung ist nur möglich, wenn die obere Instanz selber die Tat- und Rechtsfragen frei überprüfen kann (Erw. 2 b).

Regeste (fr):
Recours de droit administratif, violation du droit fédéral.

Les droits constitutionnels des citoyens font partie du droit fédéral; le recours de droit administratif peut assumer le rôle du recours de droit public lorsqu'il y a violation de tels droits (consid. 2 a).

Droit d'être entendu: violation, réparation.

Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation entraîne en principe la cassation de la décision attaquée. La réparation d'une telle violation n'est possible que si l'autorité supérieure peut examiner elle-même librement le fait et le droit (consid. 2 b).

Regesto (it):
Ricorso di diritto amministrativo, violazione del diritto federale.

I diritti costituzionali dei cittadini costituiscono pure diritto federale; qualora siano invocati nel ricorso di diritto amministrativo, questo può assumere il ruolo di ricorso di diritto pubblico (consid. 2 a).

Diritto di essere sentiti: violazione e riparazione del medesimo.

Il diritto di essere sentiti è di natura formale; di massima, la relativa trasgressione comporta l'annullamento della decisione impugnata. La sua riparazione è possibile solo nel caso che l'autorità superiore abbia libero potere d'esame in fatto e in diritto (consid. 2 a).

Sachverhalt ab Seite 185

A.- Wilfred Jaccard, locataire d'Etienne Laurent, a demandé le 16 mai 1967 à l'Office cantonal vaudois de surveillance des prix de vérifier le loyer de 2640 fr. par an convenu par contrat du 8 novembre 1964. Cet office, par décision du 27 septembre 1967, a fixé le loyer maximum admissible à 1440 fr. par an, avec effet rétroactif au 8 novembre 1964. Etienne Laurent a recouru à l'Office fédéral de contrôle des prix et requis confirmation du loyer convenu. Par décision du 11 avril 1969, l'Office fédéral a admis le recours et annulé la décision cantonale, approuvant ainsi le loyer de 2640 fr. Le locataire s'est adressé alors à la Commission fédérale de recours en matière de loyers et a conclu au rétablissement de la décision cantonale. Par prononcé du 8 octobre 1969, la commission a admis partiellement le recours et fixé le loyer maximum admissible à 1800 fr. dès le début du bail.

B.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, Etienne Laurent requiert le Tribunal fédéral d'annuler la décision attaquée et de maintenir la décision de l'Office fédéral de contrôle des prix. Il invoque une violation du droit d'être entendu, dérivant de l'art. 4 Cst., la Commission fédérale ne lui ayant pas donné la possibilité de faire valoir ses moyens. Il soutient par ailleurs que la commission s'est fondée sur des faits inexacts, établis au mépris des règles essentielles de la procédure, et qu'elle a abusé ainsi de son pouvoir d'appréciation. Sur le fond, il nie que le loyer convenu ait été manifestement

excessif et conteste au surplus l'effet rétroactif de la décision. Wilfred Jaccard conclut au rejet du recours, avec suite de frais et dépens. La Commission fédérale de recours en matière de loyers, appelée à présenter ses observations, estime n'avoir pas eu l'obligation légale d'entendre le propriétaire, constate que le recourant n'apporte aucun argument propre à démontrer l'inexactitude du prononcé et propose le rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Selon l'art. 98 lettre e OJ, dans la teneur que lui a donnée la LF du 20 décembre 1968, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable notamment contre les décisions des commissions fédérales de recours. La Commission fédérale de recours en matière de loyers - dont les décisions étaient jusqu'alors définitives - ne fait pas exception, et la décision en cause ne tombe sous aucun des cas d'irrecevabilité énumérés aux art. 99 ss. OJ. Les nouvelles règles de compétence et de procédure sont applicables aux recours introduits contre des décisions rendues après l'entrée en vigueur de la novelle du 20 décembre 1968 (ch. III de cette novelle), soit dès le 1er octobre 1969. La décision attaquée ayant été rendue postérieurement à cette date, le recours de droit administratif est recevable en la forme.

2. Le recourant allègue au premier chef dans ses motifs - sinon dans ses conclusions, où il ne requiert que subsidiairement l'annulation du prononcé - une violation du droit d'être entendu, droit fondé sur l'art. 4 Cst. Il fait valoir que la Commission fédérale de recours en matière de loyers a statué sur le recours interjeté par le locataire et réformé au détriment du propriétaire, sans lui donner l'occasion de s'exprimer, la décision de l'Office fédéral de contrôle des prix. a) La Commission fédérale estime qu'aux termes de son règlement du 15 janvier 1957, elle n'avait pas l'obligation d'entendre le propriétaire avant de se prononcer sur le recours du locataire. Ce règlement était certes applicable, et non pas la LF du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, la décision de l'Office fédéral de contrôle des prix ayant été rendue avant le 1er octobre 1969 (art. 81 LPA). Or il est exact que, s'il exige l'avis du Service fédéral du contrôle des prix (art. 13), ce

règlement ne par le pas de réponse des parties intéressées. Et son art. 9, qui déclare applicables par analogie diverses dispositions de l'OJ, ne cite pas l'art. 93 al. 1, qui prescrit la communication du recours à la partie adverse pour réponse. Cependant, il ne s'ensuit pas que la législation fédérale exclue un tel droit de réponse. La notion du droit fédéral, dont la violation constitue un motif de recours de droit administratif selon l'art. 104 lettre a OJ, englobe les droits constitutionnels. Après avoir admis la jonction en une même écriture des recours de droit administratif et de droit public (RO 85 I 196), la jurisprudence a reconnu que le recours de droit administratif assumait le rôle du recours de droit public à l'égard de violations des droits constitutionnels commises par l'autorité cantonale, dans les matières soumises au contrôle du Tribunal fédéral en tant que juge administratif (RO 86 I 193). Le fait que le recours de droit public n'est pas ouvert lorsque la décision émane d'une autorité fédérale ne modifie en rien la notion du droit fédéral. Il en découle que, si la législation fédérale - dont la constitutionnalité échappe en principe à l'examen du juge - permet plusieurs interprétations, il faut choisir l'interprétation conforme à la constitution (cf. IMBODEN, Verwaltungsrechtsprechung, 3e éd., no 247; HUBER, Der Schutz der Grundrechte unter der Generalklausel der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Mélanges Marcel Bridel, p.249). Si le droit d'être entendu, tiré de l'art. 4 Cst., n'est sans doute pas aussi absolu en droit administratif que dans les procédures civiles et pénales, la jurisprudence en matière de recours de droit public lui a reconnu cependant un caractère absolu dans certaines circonstances. Tel est le cas notamment lorsque l'autorité administrative, usant d'un pouvoir spécial qui lui est attribué dans l'intérêt public, intervient dans un rapport de droit privé entre parties, par exemple en matière de protection des locataires (RO 70 I 70, 74 I 247, 85 I 76, 87 I 155), ou encore lorsque l'autorité de recours est appelée à prendre une décision qui modifie en l'aggravant la situation d'une partie telle qu'elle résulte de la décision entreprise (RO 74 I 10, 85 I 76, 88 I 63). En présence de ces principes fondamentaux, le silence du règlement de la Commission fédérale de recours en matière de loyers ne saurait être interprété comme une exclusion du droit d'être entendu. Seule l'interprétation contraire est conforme à la constitution; elle aboutit à reconnaître ce droit à la partie

intimée, à tout le moins dans les circonstances décrites ci-dessus. L'art. 57 LPA, qui prévoit la transmission du recours à la partie adverse pour observations, exprime sous la forme d'une norme légale positive un principe implicite préexistant; il ne crée des droits nouveaux que dans la mesure où la norme étend le champ d'application du principe. b) Il s'agit d'examiner si la violation du droit d'être entendu, commise par la Commission fédérale de recours en matière de loyers, entraîne l'annulation de la décision. Ainsi que l'a souligné de façon constante la jurisprudence, le droit d'être entendu est de nature essentiellement formelle et sa violation entraîne l'annulation de la décision attaquée (RO 94 I 109 consid. 5, 92 I 264 no 45). Néanmoins, la Chambre de droit public admet que cette violation peut être réparée dans certains cas: elle renonce en effet à casser la décision lorsque le recourant, non entendu en première instance, a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité cantonale de recours qui peut examiner librement le fait et le droit (RO 94 I 108 consid. 3, 93 I 656 no 82, 87 I 340). On peut se demander si une telle réparation peut aussi se faire dans la procédure de recours au Tribunal fédéral. S'agissant d'un recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst., cette réparation est exclue en raison du pouvoir d'examen limité qu'exerce la Chambre de droit public et du caractère purement cassatoire de ses arrêts; la question peut en revanche se poser pour les recours jugés par la Chambre de droit administratif, qui n'a pas seulement un pouvoir de cassation, mais peut également statuer elle-même sur le fond (art. 114 al. 2 de l'OJ modifiée en 1968, art. 108 al. 2 de l'ancien texte).
Cependant la réparation de la violation du droit d'être entendu ne peut se faire, selon la jurisprudence, que si l'autorité de recours jouit d'une pleine cognition (RO 94 I 108 consid. 3, 93 I 656, 87 I 340, 76 I 47). Or la

Chambre de droit administratif, si elle peut en général revoir le fait et le droit (art. 105 al. 1 OJ), est néanmoins liée par les faits constatés par l'autorité inférieure lorsque celle-ci est un tribunal cantonal ou une commission de recours (art. 105 al. 2 OJ); en revanche, la Commission fédérale de recours en matière de loyers jouissait d'un pouvoir de libre examen (cf. art. 8 et 17 du règlement du 15 janvier 1957). Dans ces circonstances, la chambre de céans ne peut pas elle-même remédier à la violation du droit d'être entendu commise

par l'autorité inférieure; elle ne peut que casser la décision attaquée et renvoyer l'affaire à cette autorité pour nouvelle décision, après audition de la partie adverse au recours déposé devant elle.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
1. Admet le recours et annule la décision attaquée;
2. Renvoie l'affaire à l'autorité inférieure pour nouvelle décision.