

BGer 1C_494/2021 vom 29. April 2022

Bundesgericht, 2022-04-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_494_2021

FR: TF 1C_494/2021 du 29 avril 2022

IT: TF 1C_494/2021 del 29 aprile 2022

Erwägungen

E. 1

Le recours est formé contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public. Il est recevable au regard des art. 82 let. a, 86 al. 1 let. d et 90 LTF.

Conformément au droit cantonal, le Syndicat d'améliorations foncières est une corporation de droit public pourvue de la personnalité juridique. Il est particulièrement touché par l'arrêt attaqué qui confirme sa dissolution, et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de celui-ci au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Il a donc qualité pour recourir.

Les autres conditions de recevabilité sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Le syndicat recourant se plaint d'arbitraire dans l'application de l'art. 51 de la loi vaudoise du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF/VD; RSV 913.11) ainsi que d'une violation du principe de la bonne foi.

E. 2.1.1

Selon l'art. 20 LAF/VD, un syndicat d'améliorations foncières est une corporation de droit public qui peut notamment être formée par une communauté de propriétaires au sens de l'art. 703 CC lorsque celle-ci est seule en mesure d'exécuter une amélioration foncière. Après adoption de ses statuts et désignation de ses organes, le syndicat est constitué et acquiert de plein droit la personnalité de droit public, l'entreprise devenant alors obligatoire pour tous les propriétaires de fonds intéressés et pour tous les autres titulaires de droits réels ou personnels sur ces fonds (art. 26 LAF/VD). L'art. 51 al. 1 LAF/VD prévoit que lorsqu'il apparaît qu'un syndicat a atteint son but et rempli ses obligations, ou que manifestement il ne peut y parvenir, mais que ses organes ne veulent ou ne peuvent pourvoir à sa dissolution, le département le dissout d'office.

Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF). Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal (ATF 141 I 36 consid. 5.4; 138 V 67 consid. 2.2; 134 II 349 consid. 3). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit

certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution - éventuellement plus judicieuse - paraît possible (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; 144 IV 136 consid. 5.8; 144 I 170 consid. 7.3).

Les griefs de violation des droits fondamentaux et de dispositions du droit cantonal sont soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal ou communal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 141 IV 369 consid. 6.3; 136 II 489 consid. 2.8).

E. 2.1.2

Il est généralement admis en droit suisse que, lorsque le sort d'une contestation pendante devant une autorité judiciaire ou administrative dépend de la solution d'une question préjudicielle qui relève en principe d'une autre juridiction, le juge compétent pour statuer sur la question principale l'est aussi pour trancher la question préjudicielle (ATF 137 III 8 consid. 3.3.1; 131 III 546 consid. 2.3; 90 II 158 consid. 3). Ainsi, le juge administratif peut se prononcer sur des questions de droit civil (ATF 90 II 158 consid. 3; 88 I 9 ; arrêts 1C_178/2016 du 7 novembre 2016 consid. 3.1; 1C_627/2015 du 3 août 2016 consid. 3.1). Sur le point préjudiciel toutefois, la décision ne constitue qu'un motif du jugement et ne jouit pas de l'autorité de la chose jugée (ATF 137 III 8 consid. 3.3.1; 131 III 546 consid. 2.3; 102 Ib 365 consid. 4). L'autorité matérielle n'est alors pas liée par la décision préjudicielle, de sorte que le risque de décisions contradictoires est réel (ATF 129 III 186 consid. 2.3 p. 192). Dans ce cas, selon certains avis exprimés en doctrine, il pourrait ensuite y avoir lieu à révocation ou à révision de la décision principale (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, volume I - Les fondements, 3e éd. 2012, p. 571; cf. arrêt 1C_627/2015 du 3 août 2016 consid. 3.1)

E. 2.2.1

La cour cantonale a constaté dans un premier temps que les conditions de l'art. 51 al. 1 LAF/VD étaient réalisées, dès lors que le syndicat ne pouvait manifestement pas parvenir à atteindre son but et remplir ses obligations et que les organes du syndicat ne voulaient pas pourvoir à sa dissolution. En effet, il n'était plus possible de mettre en oeuvre les objectifs statutaires du syndicat de façon conforme, que ce soit au regard de la LAT (RS 700) récemment réformée ou au regard de la nouvelle teneur du plan directeur cantonal. Les premiers juges ont considéré qu'une action en responsabilité contre l'Etat en lien avec les frais que le syndicat estime avoir engagés inutilement depuis 2009 en raison des assurances reçues dans le sens d'une continuation de son travail, ne s'inscrivait pas dans la réalisation des buts statutaires. Une telle action en justice ne pouvait par conséquent pas avoir d'impact sur l'appréciation de la première condition de l'art. 51 al. 1 LAF/VD.

Dans un second temps, la cour cantonale a examiné si d'autres motifs devaient faire échec à la dissolution du syndicat. A ce titre, elle a en particulier examiné si, comme le faisait valoir le syndicat, tel était le cas de la nécessité d'agir en justice pour faire valoir une éventuelle responsabilité de l'Etat pour des frais qui auraient été engagés inutilement depuis 2009.

Dans ce cadre, les premiers juges ont constaté que la décision querellée prévoyait, outre la dissolution du syndicat, sa mise en liquidation; elle ne prévoyait en revanche pas la suppression des organes du syndicat, qui restent fonctionnels. La cour cantonale a ainsi jugé que le syndicat conservait apparemment sa personnalité juridique, de sorte que sa capacité à entreprendre la procédure dont il se prévaut ne paraissait pas être mise en péril.

Enfin, la cour cantonale a examiné, toujours dans ce contexte, si les modalités de liquidation prévues devaient faire échec à la dissolution du syndicat. Elle a à ce titre considéré qu'en dépit de l'art. 59 CC, qui réserve les dispositions du droit public cantonal pour les corporations qui lui sont soumises, les dispositions générales du droit civil fédéral étaient applicables ici, faute pour la LAF/VD de régler les modalités de la liquidation. Compte tenu des deux renvois des art. 58 CC et 913 al. 1 CC, il s'agissait de s'inspirer des règles de la société anonyme (SA), à teneur desquelles la SA en liquidation conserve sa personnalité et sa raison sociale aussi longtemps que la répartition entre les actionnaires n'est pas terminée. Les premiers juges ont ainsi constaté que les modalités de liquidation prévues étaient conformes aux dispositions légales pertinentes.

E. 2.2.2

Le syndicat recourant déplore que la CDAP se soit arrogée la compétence de statuer sur la capacité du syndicat en liquidation d'entreprendre une action en responsabilité contre l'Etat. Il fait valoir que le droit public cantonal est muet sur cette question, qu'il peut s'agir tant d'un silence qualifié que d'une lacune de la loi et qu'il n'est pas manifeste quel droit doit être appliqué par analogie. Selon lui, la décision litigieuse le priverait de faire valoir cette action en responsabilité. L'arrêt attaqué serait ainsi arbitraire dans l'application de l'art. 51 LAF/VD, mais également du fait d'une violation du principe de la bonne foi.

E. 2.2.3

Comme cela ressort de la jurisprudence citée ci-dessus, la cour de droit administratif et public pouvait examiner à titre préjudiciel si le syndicat en liquidation pouvait vraisemblablement avoir la qualité pour agir en justice contre l'Etat. On peut au demeurant se demander s'il était véritablement déterminant pour le juge administratif de répondre à cette question.

En effet, la loi cantonale pose des critères apparemment exhaustifs pour la dissolution du syndicat d'office par le département cantonal, critères qui ne prévoient pas expressément de s'assurer qu'une fois dissous, le syndicat en liquidation pourra faire valoir d'éventuels droits en justice. Fait en revanche partie de ces critères l'impossibilité d'atteindre le but du syndicat et de remplir ses obligations. En conséquence, si le syndicat recourant considère que l'exercice d'une action en responsabilité de l'Etat justifie la poursuite de son activité, il lui appartient de démontrer qu'une telle action fait partie de sa mission, de sorte qu'il n'apparaîtrait pas encore, au sens de l'art. 51 al. 1 LAF/VD, qu'il ne puisse plus parvenir à atteindre son but ni remplir ses obligations.

Il semble à l'inverse insuffisant de vouloir démontrer qu'il serait impossible pour le syndicat en liquidation d'intenter une telle action en justice, cette situation n'impliquant pas nécessairement - en particulier en présence, comme on l'a vu ci-dessus, de motifs légaux exprès exhaustifs à la dissolution d'office -. Le syndicat recourant échoue quoi qu'il en soit à faire cette démonstration. En effet, alors que, conformément au raisonnement de la cour cantonale qui s'est référée aux règles du droit civil fédéral, les personnes morales dissoutes poursuivent leur activité liée aux opérations de liquidation - dont pourrait a priori faire

partie une action en responsabilité contre l'Etat -, le syndicat recourant n'expose aucun raisonnement juridique alternatif à celui des premiers juges qui suggérerait que cette action en justice serait fermée au syndicat en liquidation. En dépit de ce qu'en dit le syndicat recourant, il est sans pertinence que le département - non compétent pour connaître de cette question - ait indiqué dans sa décision que seuls les propriétaires, à l'exclusion du syndicat, auraient qualité pour agir en responsabilité civile, ce d'autant que l'arrêt attaqué constate expressément que le syndicat en liquidation aura une telle légitimation. C'est en outre de façon purement appellatoire que le syndicat recourant affirme que les propriétaires seraient écartés des décisions importantes liées à la conduite d'une telle procédure, alors même que la cour cantonale a confirmé que la décision de dissolution ne prévoit pas la suppression des organes du syndicat recourant. Ainsi, se bornant à affirmer qu'on ignore si l'absence de disposition cantonale sur cette question est une lacune ou un silence qualifié, sans même proposer l'ébauche d'une interprétation de la loi pour y répondre, le syndicat recourant ne parvient pas à établir que l'interprétation suivie par la cour cantonale est arbitraire. En d'autres termes, loin de démontrer que la solution retenue était insoutenable, il ne démontre pas même - ce qui aurait en tout état été insuffisant - qu'une autre solution était possible.

On observe en revanche que les buts du syndicat, exhaustivement exposés dans ses statuts, sont l'élaboration d'un plan d'extension, le remaniement parcellaire et la construction d'équipements. Il est douteux que la poursuite d'une action en responsabilité de l'Etat s'inscrive dans ces buts, la justification d'une telle action en justice découlant précisément du fait que ces buts n'ont pas pu être atteints - état des choses qui constitue alors précisément le motif de dissolution de l'art. 51 al. 1 LAF/VD.

En définitive, le syndicat recourant ne démontre ni en quoi un syndicat en liquidation se verrait privé de la qualité pour agir en justice en responsabilité contre l'Etat, ni en quoi, à l'inverse, les conditions légales à la dissolution ne seraient pas réunies. On ne décèle ainsi aucun arbitraire dans l'application de l'art. 51 LAF/VD.

E. 2.2.4

Pour les mêmes motifs, il n'y a pas de violation du principe de la bonne foi - dont il est au demeurant douteux que la motivation, non mise en perspective avec la nature juridique du principe, soit suffisante au regard des exigences de l'art. 106 al. 2 LTF -, le département n'ayant fait qu'appliquer la disposition cantonale, dont les conditions sont énoncées avec précision et réalisées en l'espèce. C'est de façon purement appellatoire que le recourant dénonce une attitude déloyale qu'aucun élément ne vient corroborer, l'action que le syndicat entend intenter étant a priori possible du point de vue de la qualité pour agir.

E. 3

Sans mettre ce grief en lien avec des règles de droit particulières, le syndicat recourant se plaint encore de l'imposition, dans la décision du département, d'un délai au 30 juin 2022 pour clore la liquidation.

Outre qu'une telle doléance est irrecevable (art. 42 al. 2, 95 et 106 al. 2 LTF), le Tribunal fédéral observe que l'arrêt attaqué constate expressément que les dispositions légales applicables ne prévoient pas de limite temporelle au processus de liquidation, qu'il n'apparaît pas que l'autorité intimée pourrait y déroger de sa propre autorité, et que ce délai doit dès lors se comprendre comme un élément permettant le contrôle de l'avancement du processus, naturellement prolongeable si nécessaire, et donc sans effet sur la possibilité de faire valoir l'action en responsabilité dont se prévaut le recourant. Au contraire de ce que

celui-ci affirme, il n'y a ainsi pas d'incertitude quant à la possibilité d'une prolongation, l'autorité ne disposant en réalité pas de marge d'appréciation en l'espèce. De telles craintes du refus de prolongation de ce délai sont d'autant plus infondées que le département cantonal a, tant devant la cour cantonale que devant le Tribunal fédéral, confirmé entrer en matière si une telle demande devait lui être formellement présentée.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté, aux frais du recourant, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF).

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