

# **BGer 2C\_177/2022 vom 17. November 2022**

Bundesgericht, 2022-11-17, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_177\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_177_2022)

FR: TF 2C\_177/2022 du 17 novembre 2022

IT: TF 2C\_177/2022 del 17 novembre 2022

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence ( art. 29 al. 1 LTF ) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 147 I 89 consid. 1).

#### **E. 1.1**

Le Tribunal fédéral connaît par la voie du recours en matière de droit public des recours (dits abstraits) contre les actes normatifs cantonaux ( art. 82 let. b LTF ), dont font partie les actes normatifs édictés par les communes (cf. arrêts 2C\_1149/2018 du 10 mars 2020 consid. 1.1; 1C\_180/2017 du 12 mars 2018 consid. 1). Lorsque, comme dans le canton de Vaud (cf. art. 3 al. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RS/VD 173.32]), la conformité du droit communal au droit supérieur peut faire l'objet d'un contrôle abstrait devant une juridiction cantonale statuant en unique instance, les décisions prises par cette autorité peuvent être attaquées devant le Tribunal fédéral (cf. art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF en lien avec l' art. 87 al. 2 LTF ).

En l'espèce, l'arrêt entrepris est une décision finale ( art. 90 LTF ) relative à un règlement communal ( art. 82 let. b LTF ) et peut donc en principe faire l'objet d'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, la liste des exceptions de l' art. 83 LTF ne s'appliquant pas aux actes normatifs ( ATF 148 I 160 consid. 1.2).

#### **E. 1.2**

S'il existe, comme en l'espèce, une juridiction constitutionnelle cantonale, il est possible, devant le Tribunal fédéral, de conclure non seulement à l'annulation de la décision de dernière instance cantonale, mais également à celle de l'acte normatif cantonal (ou communal) soumis à examen ( ATF 145 I 26 consid. 1.1; arrêt 2C\_1149/2018 du 10 mars 2020 consid. 1.2). En l'occurrence, les recourants demandent notamment au Tribunal fédéral d'annuler tant l'art. 6 du règlement que (subsidièrement) l'arrêt du Tribunal cantonal. De telles conclusions sont recevables.

#### **E. 1.3**

L' art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant ( ATF 148 I 160 consid. 1.4 et les références citées).

En l'occurrence, les recourants sont agriculteurs et ont leur centre d'exploitation sur le territoire de l'ancienne commune d'Essert-Pittet. Avant l'adoption de l'art. 6 du règlement, l'art. 16 al. 2 de la convention de fusion prévoyait donc en leur faveur un droit prioritaire à l'affermage des parcelles situées sur le territoire en question. Ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, les intéressés ont dès lors qualité pour recourir.

#### **E. 1.4**

Pour le surplus, le recours a été interjeté dans les formes requises ( art. 42 LTF ) et en temps utile ( art. 100 al. 1 LTF , l' art. 101 LTF ne s'appliquant pas lorsqu'une Cour constitutionnelle cantonale a statué au préalable; cf. arrêt 2C\_773/2017 du 13 mai 2019 consid. 1.4). Il est donc recevable.

#### **E. 2.1**

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF ; arrêt 2C\_300/2019 du 31 janvier 2020 consid. 2.1, non publié in ATF 146 II 309 ).

En revanche, sous réserve des cas non pertinents visés à l' art. 95 let . c à e LTF, le recours en matière de droit public ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit fondamental (cf. ATF 143 I 321 consid. 6.1). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé de manière précise par le recourant, conformément au principe d'allégation ( art. 106 al. 2 LTF ). Dans ce cas, l'acte de recours doit contenir un exposé succinct des droits fondamentaux violés et préciser en quoi consiste la violation (cf. ATF 145 I 121 consid. 2.1).

#### **E. 2.2**

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes cantonales (ou communales), le Tribunal fédéral examine librement la conformité de l'acte normatif litigieux aux droits fondamentaux, à condition que ceux-ci soient invoqués et motivés conformément aux exigences découlant de l' art. 106 al. 2 LTF ( ATF 148 I 160 consid. 2). Lors de cet examen, le Tribunal fédéral s'impose toutefois une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et à la proportionnalité. Dans ce contexte, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les dispositions du droit supérieur invoquées (cf. ATF 145 I 73 consid. 2). Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, ainsi que des circonstances dans lesquelles ladite norme sera appliquée ( ATF 148 I 160 consid. 2; 144 I 306 consid. 2).

#### **E. 3**

Dans un grief d'ordre formel, qu'il convient d'examiner en premier lieu ( ATF 141 V 557 consid. 3), les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus ( art. 29 al. 2 Cst. ). Ils soutiennent que, en déclarant irrecevable un moyen de droit au seul motif que celui-ci avait été soulevé pour la première fois au stade de la réplique (cf. supra let. B), le Tribunal cantonal a porté atteinte à leur droit d'être entendus.

Par cette argumentation, les intéressés perdent toutefois de vue que le droit de réplique déduit de l' art. 29 al. 2 Cst. n'a pas pour vocation de permettre la présentation d'arguments nouveaux ou de griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (arrêts 1C\_54/2022 du 30 septembre 2022 consid. 3.1; 1C\_247/2021 du 30 juin 2022 consid. 1.3). Les recourants, qui admettent que le grief en question (relatif au "

principe pacta sunt servanda ") était nouveau, car il n'avait été soulevé qu'en réplique, ne peuvent donc rien déduire de l' art. 29 al. 2 Cst.

#### **E. 4**

Sur le fond, les recourants invoquent une violation du principe du parallélisme des formes découlant de l' art. 5 al. 1 Cst. De l'avis des intéressés, en adoptant l'art. 6 du règlement, la Commune a modifié les règles sur l'attribution des parcelles communales contenues à l'art. 16 de la convention de fusion. Celle-ci, qui avait été ratifiée par le Grand Conseil du canton de Vaud et devait être considérée comme du droit supérieur, ne pouvait toutefois pas être modifiée par un règlement communal, sous peine de violer le principe en question.

##### **E. 4.1**

Selon le principe du parallélisme des formes déduit de l' art. 5 al. 1 Cst. , la révision d'un acte doit être soumise à la même procédure que celle appliquée lors de son adoption ( ATF 141 V 495 consid. 4.2; arrêt 8C\_281/2017 du 26 janvier 2018 consid. 5.4.4; cf. aussi ATF 144 II 376 consid. 9.6). Un acte adopté par une autorité selon une certaine forme ne peut ainsi être abrogé ou modifié par cette autorité que moyennant l'adoption d'un acte revêtant la même forme (cf. JACQUES DUBEY, in MARTENET/DUBEY [éd.], Commentaire romand - Constitution fédérale, 2021, n. 67 ad art. 5 Cst. p. 207; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif - Vol. I, 3e éd., 2012, § 2.7.1.2 p. 314).

##### **E. 4.2**

En l'espèce, l'art. 6 du règlement prévoit des critères d'attribution pour l'affermage des parcelles communales différents de ceux mentionnés à l'art. 16 de la convention de fusion. A ce sujet, il ressort du préavis municipal no 11-2/21 relatif à l'adoption du règlement litigieux (consultable en ligne à l'adresse suivante: <https://www.chavornay.ch/sitzung/4571945>), que "la Municipalité [de Chavornay] a décidé de soumettre à l'acceptation du Conseil communal le présent règlement, puisqu'il déroge à l'art. 16 de la convention de fusion" (p. 2). En adoptant l'art. 6 du règlement, la Commune a donc sciemment voulu modifier le système d'attribution mis en place dans la convention de fusion. Dans ces conditions, bien que le règlement ne l'indique pas expressément, force est de constater - avec la Cour cantonale - que l'adoption de l'art. 6 du règlement a eu pour effet une abrogation (tacite) de l'art. 16 de la convention de fusion. N'en déplaise aux recourants, cela ne consacre toutefois pas une violation du principe du parallélisme des formes. Selon les faits retenus par le Tribunal cantonal (arrêt entrepris, p. 9 s.), la convention de fusion avait en effet été adoptée simultanément par le conseil général ou communal de chacune des communes concernées (cf. art. 7 al. 1 de la loi vaudoise du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes [LFusCom/VD; RS/VD 175.61]) et elle avait ensuite été approuvée par les corps électoraux de celles-ci (cf. art. 8 LFusCom/VD), avant d'être ratifiée par le Grand Conseil (cf. art. 9 LFusCom/VD). Cette procédure d'adoption, très particulière, a donc été menée à terme avec le concours d'entités de droit communal qui n'existent plus. Tel que l'a relevé à juste titre l'autorité précédente, tant les conseils généraux ou communaux des

anciennes communes de Chavornay, Corcelles-sur-Chavornay et Essert-Pittet que les corps électoraux de celles-ci ont cessé d'exister à la suite du processus de fusion. Les corps électoraux autrefois séparés ne forment plus qu'un seul corps électoral et la nouvelle Commune est gérée par les nouvelles autorités communales élues par ses citoyens. Il était dès lors impossible pour la Commune de modifier ou abroger l'art. 16 de la convention de fusion en suivant la même procédure que celle appliquée lors de son adoption. L'organe législatif qui se rapprochait le plus de celui ayant adopté la convention de fusion (soit le conseil général ou communal de chacune des trois communes concernées par la fusion) était le Conseil communal de la nouvelle Commune; c'est donc à juste titre que la Municipalité a décidé de soumettre le règlement à cette autorité. Cette manière de procéder ne viole pas le principe du parallélisme des formes déduit de l' art. 5 al. 1 Cst. et c'est à bon droit que les juges cantonaux ont rejeté les critiques des recourants sur ce point. Admettre le contraire reviendrait à interdire toute modification ultérieure (après la fusion) d'une disposition contenue dans une convention de fusion en raison du fait que les organes ayant adopté ladite convention n'existent plus, octroyant ainsi à la disposition en question un caractère intangible sur la seule base de l' art. 5 al. 1 Cst. , ce qui n'est pas concevable. Il ne peut en aller autrement que dans des cas particuliers, notamment lorsqu'une norme cantonale prévoit explicitement un mécanisme de protection du contenu d'une convention de fusion (cf. art. 18 al. 3 du décret jurassien du 20 octobre 2004 sur la fusion de communes [RS/JU 190.31]). Cela n'est toutefois pas le cas dans le canton de Vaud.

Il résulte de ce qui précède que le grief de violation du principe du parallélisme des formes doit être rejeté.

## **E. 5**

Les intéressés soutiennent que, en refusant de reconnaître à la convention de fusion "le caractère de droit supérieur par rapport aux règlements communaux" (recours, p. 5), le Tribunal cantonal aurait procédé à une application arbitraire de l'art. 8 LJC/VD.

### **E. 5.1**

Aux termes de l'art. 8 LJC/VD, "le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation".

### **E. 5.2**

Une décision est arbitraire ( art. 9 Cst. ) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité précédente semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat ( ATF 144 I 318 consid. 5.4).

### **E. 5.3**

Il ressort du texte même de l'art. 8 LJC/VD que cette disposition se limite à indiquer quels sont les moyens de droit qui, dans le canton de Vaud, peuvent être soulevés dans une "requête" (art. 3 al. 1 LJC/VD) formée à l'encontre d'une norme cantonale ou communale. A ce sujet, le Tribunal cantonal a constaté que les recourants s'étaient plaints "d'une violation d'une règle de rang supérieur (soit de l'art. 16 de la convention de fusion) de manière argumentée" et que "les conditions de l'art. 8 LJC [étaient] ainsi réunies à cet égard" (arrêt

entrepris, p. 8). Dans ces conditions, on ne voit pas en quoi l'autorité précédente aurait violé - ni

a fortiori appliqué de manière arbitraire - l'art. 8 LJC/VD. Le fait que la convention de fusion n'ait pas été considérée par la Cour cantonale comme "supérieure" (dans le sens préconisé par les intéressés) par rapport au règlement ne relève pas de cette disposition. Le grief est rejeté.

#### **E. 6**

Les recourants soutiennent également que le Tribunal cantonal aurait procédé à une application arbitraire de l'art. 16 de la convention de fusion "en déniait à [celle-ci] le caractère de droit supérieur par rapport aux règlements communaux" (recours, p. 5).

A la lecture de la critique des intéressés, il apparaît que celle-ci (pour peu qu'on puisse la comprendre) se confond avec celle de violation du principe du parallélisme des formes examinée (et rejetée) ci-dessus (supra, consid. 4). En effet, dans leur grief relatif à l'application arbitraire de l'art. 16 de la convention, les recourants contestent en réalité l'abrogation (tacite) de cette disposition par l'art. 6 du règlement. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus avant cette problématique, qui a déjà été traitée.

#### **E. 7**

Pour le reste, les recourants mentionnent (cf. recours, p. 7) les art. 12 et 13 LJC/VD, ainsi que l'art. 81 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA/VD; RS/VD 173.36), sans toutefois exposer ni motiver précisément, par un grief conforme aux exigences accrues de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2.1), en quoi ces dispositions de droit cantonal auraient été appliquées de manière arbitraire ou contraire à un autre droit fondamental. Dans ces circonstances, les critiques des intéressés à ce sujet n'ont pas à être traitées.

#### **E. 8**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires, solidairement entre eux ( art. 66 al. 1 et 5 LTF ). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens ( art. 68 al. 1 et 3 LTF ).

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