

NE_GERICHTE CDP.2022.222 vom 24. November 2022

NE Tribunal cantonal, 2022-11-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2022.222

FR: NE_GERICHTE CDP.2022.222 du 24 novembre 2022

IT: NE_GERICHTE CDP.2022.222 del 24 novembre 2022

Erwägungen

E. 1

La Cour de droit public examine d'office sa compétence (art. 8 al. 1 LPJA). a) En procédure administrative, la compétence des autorités est déterminée par la loi. L'organisation légale des compétences est de nature impérative. L'autorité que la loi désigne comme compétente n'est en principe pas autorisée à déléguer son pouvoir de décision à une autre instance, que ce soit de manière générale ou dans un cas particulier, sauf (bien sûr) si la loi l'y autorise expressément. Il s'ensuit que la compétence ne peut pas être créée par accord entre l'autorité et les parties (art. 8 al. 2 LPJA) ou, selon une autre formule, par accord entre les parties (Bovay , Procédure administrative, 2ème éd, 2015, p. 112 ss, Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, p. 63-66, 194). En droit neuchâtelois, la compétence fonctionnelle des autorités de la juridiction administrative est réglée par les articles 28, 30 et 31 LPJA , dispositions qui sont applicables aux décisions prises par les communes (art. 1, 2 let. h LPJA , cf. également Schaer , op. cit., p. 15 ss). Aux termes de l'article 30 al. 1 LPJA , le Tribunal cantonal est l'autorité supérieure ordinaire de recours, sous réserve des rares cas ressortissant à la compétence du Conseil d'Etat, expressément prévus par la LPJA (art. 30 al. 2 et 31 LPJA). Les autorités cantonales inférieures ou les autorités communales peuvent être autorités de recours si le droit fédéral ou cantonal le prévoit (art. 30 al. 3 LPJA). Les communes ne peuvent pas créer elles-mêmes un recours devant une autorité cantonale (RJN 1980-81, p. 150). b) Un administré peut invoquer par la voie du recours le refus de statuer ou le retard important pris par une autorité (déni de justice ; art. 33 let. e LPJA). Le règlement de la Commune Y. _____ sur l'affermage des terres et domaines agricoles du 14 novembre 2016, sanctionné par le Conseil d'Etat le 8 mars 2017 (ci-après : le règlement communal) énonce des règles de procédure et, son article 3.2, stipule que les décisions du Conseil communal peuvent faire l'objet d'un recours écrit auprès du Conseil d'Etat en application de la loi sur la procédure et la juridiction administrative [s] (LPJA), du 27 juin 1979. Or, les contestations en matière d'attribution d'une parcelle en bail à ferme ne figurent pas au nombre des cas dans lesquels l'autorité de recours est le Conseil d'Etat. Par ailleurs, les voies de droit prévues dans la loi fédérale sur le bail à ferme agricole du 4 octobre 1985 (LBFA) et la loi cantonale d'introduction à la LBFA du 14 octobre 1986 (LI-LBFA) ne s'appliquent pas à la contestation de l'attribution d'une parcelle en bail à ferme, puisque ces lois portent sur des aspects limités au bail à ferme agricole, en particulier le maintien et le renouvellement d'un bail sur une exploitation ainsi que le montant des fermages, et non sur le choix d'un fermier pour une terre apparemment libre de bail (cf. arrêt de la CDP du 22.12.2016 [CDP 2013.266] cons. 2). Il faut dès lors considérer que le Tribunal cantonal est habilité à statuer sur la contestation sur la base de la norme générale de l'article 30 al. 1 LPJA . X. _____ peut ainsi invoquer un déni de justice du conseil communal à statuer sur l'attribution de la parcelle [2] du cadastre de Z. _____ par la voie du recours auprès de la Cour de céans. Dès lors que pour le surplus, le recours pour déni de

justice a été interjeté dans les formes prévues par la loi, n'étant par ailleurs pas soumis à un délai particulier, il est recevable.

E. 2

a) Aux termes de l'article 29 al. 1 Cst. féd. , toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre l'interdiction du déni de justice formel ainsi que le principe de la célérité, et prohibe le retard injustifié à statuer (arrêts du TF des 18.02.2019 [1C_578/2018] cons. 2.2 et 08.02.2012 [8C_194/2011] cons. 3.2 ; Auer/Malinverni/ Hottelier , Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 2006, p. 570 ss let. C) . Dans le cas du déni de justice, l'autorité judiciaire ou administrative compétente reste totalement inactive ou n'examine qu'incomplètement la demande. Dans le cas du retard injustifié, elle rend sa décision dans un délai inadéquat (Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20.11.1996, ad art. 25 du projet, FF 1997 I 183 ss). Commet un déni de justice formel l'autorité qui refuse expressément ou qui omet tacitement de prendre une décision alors qu'elle est tenue de statuer (Dang/Nguyen , in Constitution fédérale, Commentaire romand, 2021, no 72 ad art. 29). Refuser de statuer, c'est garder le silence sur une demande qui exige une décision. Il faut donc que l'intéressé ait formulé une demande et qu'il dispose d'un droit à ce qu'une décision soit prise (Moser/Beusch/Kneubühler , Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, in : Handbücher für die Anwaltspraxis, Tome X, 2008, p. 241, ch. 5.20) ; tel est le cas lorsque l'autorité est tenue – d'après le droit applicable – de statuer sous la forme d'une décision et que l'intéressé demandeur dispose de la qualité de partie (ATF 117 Ia 116 cons. 3a ; arrêt du TF du 13.11.2009 [6B_651/2009] cons. 2 ; ATAF 2008/15 cons. 3.2). Qu'une telle demande soit présentée hors délai, qu'elle ne revête pas la forme prescrite, qu'elle s'adresse à un organe incompétent ou qu'elle apparaisse d'emblée mal fondée, elle ne peut rester sans réponse (Auer/Malinverni/Hottelier , op. cit., p. 570, ch. 1220 ; cf. également arrêt du TAF du 22.11.2012 [C-4186/2011] cons. 3.1.1). b) Le recours pour déni de justice formel présuppose ainsi l'absence de décision. La décision est un acte juridique ; elle a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels ; en ce sens, elle crée, supprime, modifie ou constate des droits et obligations. Elle s'oppose ainsi aux actes matériels, qui peuvent avoir des effets juridiques mais dont ce n'est pas l'objet ; dès lors, un renseignement fourni par l'administration ne constitue pas une décision (Moor/Poltier , Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2011, p. 179, ch. 2.1.2.1 et les références citées, p. 182, ch. 2.1.2.2 let. a). c) L'article 3 al. 1 LPJA , qui reprend l'article 5 al. 1 PA, définit la décision comme toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce qui, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, a pour objet soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Conformément à l'article 4 al. 1 LPJA , la décision n'acquiert force exécutoire qu'aux conditions cumulatives suivantes : elle doit être rendue en la forme écrite et comporter le mot « décision » ou le verbe « décider » (let. a) ; elle doit avoir été notifiée à l'administré (let. b) ; elle doit indiquer l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt (let. c) ; à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, elle doit être motivée (let. d).

E. 2.10

du règlement communal, de sorte qu'il n'avait pas à rendre de décision. La commune qui a choisi de réglementer un domaine qui relève de ses compétences par le biais d'un acte législatif mentionnant des voies de droits – certes erronées comme déjà indiqué ci-dessus (cf. cons. 2) –, on retiendra que la matière est réglée par le droit public. Le chapitre 2 du règlement communal intitulé « dispositions d'application » prévoit la procédure de soumission (art. 2.5) et la procédure de sélection (art. 2.6), avec en particulier, la communication de la décision aux soumissionnaires (art. 2.6 al. 3). En outre, aux termes de l'article 2.10, le conseil communal peut décider, pour des motifs d'utilité publique, d'attribuer des terres sans recourir à la procédure de mise en soumission mentionnée aux articles précédents. Curieusement, dans la procédure d'attribution ici litigieuse, la commune a d'abord procédé par la voie de la soumission avant d'y renoncer au profit de la clause d'utilité publique, alors que deux soumissionnaires s'étaient déjà annoncés. Cette manière de procéder, si elle paraît discutable, ne pouvait quoi qu'il en soit et, contrairement à ce que semble penser l'intimé, pas dispenser ce dernier de procéder par voie de décision, l'article 2.10 le prévoyant expressément. Ainsi, c'est à tort que l'intimé a refusé de rendre une décision alors que le recourant avait formulé une demande en ce sens et qu'il dispose par ailleurs d'un droit à ce qu'il soit statué sur l'attribution de la parcelle pour laquelle il a soumissionné. On relèvera encore que le « procès-verbal décisionnel » du 30 août 2022 de la commission consultative d'affermage ne peut être considéré comme ayant valeur de décision au sens de l'article 3 LPJA, notamment par ce qu'il n'émane pas de l'autorité compétente au sens de l'article 2.10 du règlement communal. Le conseil communal devra dès lors rendre une décision formelle, laquelle devra être notifiée aux candidats évincés à la reprise de la parcelle [2] du cadastre de Z._____ et pourra, les cas échéant, faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de céans (cf. art. 3.2 du règlement communal en lien avec le considérant 2 ci-dessus). Il sied de relever que cette solution découlerait quoi qu'il en soit des garanties d'accès à la justice ancrées aux articles 29, 29a et 30 Cst. féd.

E. 3

En l'espèce, le recours est dirigé contre le refus de l'intimé de statuer sur l'attribution de l'affermage de la parcelle [2] du cadastre de Z._____. Dans ses observations, le conseil communal explique avoir choisi de renoncer à la procédure de mise en soumission et avoir attribué la parcelle litigieuse à un autre agriculteur pour des motifs d'utilité publique conformément à l'article

E. 4

Ainsi, faute de décision attaquable au sens de l'article 3 LPJA, le recours pour déni de justice doit être admis et la cause renvoyée à l'intimé pour qu'il se prononce par une décision formelle sur l'attribution de la parcelle no [2] du cadastre de Z._____. Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA). Il n'est pas alloué de dépens au recourant qui n'était pas représenté par un mandataire professionnel et qui n'allègue pas avoir engagé des frais particuliers pour la défense de ses intérêts (art. 48 LPJA).

E. 30

al. 2 et 31LPJA). Les autorités cantonales inférieures ou les autorités communales peuvent être autorités de recours si le droit fédéral ou cantonal le prévoit (art. 30 al. 3LPJA). Les communes ne peuvent pas créer elles-mêmes un recours devant une autorité cantonale (RJN

1980-81, p. 150).

b) Un administré peut invoquer par la voie du recours le refus de statuer ou le retard important pris par une autorité (dénier de justice ; art. 33 let. e LPJA). Le règlement de la Commune Y. _____ sur l'affermage des terres et domaines agricoles du 14 novembre 2016, sanctionné par le Conseil d'Etat le 8 mars 2017 (ci-après : le règlement communal) énonce des règles de procédure et, son article 3.2, stipule que les décisions du Conseil communal peuvent faire l'objet d'un recours écrit auprès du Conseil d'Etat en application de la loi sur la procédure et la juridiction administrative[s](LPJA), du 27 juin 1979. Or, les contestations en matière d'attribution d'une parcelle en bail à ferme ne figurent pas au nombre des cas dans lesquels l'autorité de recours est le Conseil d'Etat. Par ailleurs, les voies de droit prévues dans la loi fédérale sur le bail à ferme agricole du 4 octobre 1985 (LBFA) et la loi cantonale d'introduction à la LBFA du 14 octobre 1986 (LI-LBFA) ne s'appliquent pas à la contestation de l'attribution d'une parcelle en bail à ferme, puisque ces lois portent sur des aspects limités au bail à ferme agricole, en particulier le maintien et le renouvellement d'un bail sur une exploitation ainsi que le montant des fermages, et non sur le choix d'un fermier pour une terre apparemment libre de bail (cf. arrêt de la CDP du 22.12.2016[CDP 2013.266]cons. 2). Il faut dès lors considérer que le Tribunal cantonal est habilité à statuer sur la contestation sur la base de la norme générale de l'article 30 al. 1 LPJA. X. _____ peut ainsi invoquer un dénier de justice du conseil communal à statuer sur l'attribution de la parcelle [2] du cadastre de Z. _____ par la voie du recours auprès de la Cour de céans. Dès lors que pour le surplus, le recours pour dénier de justice a été interjeté dans les formes prévues par la loi, n'étant par ailleurs pas soumis à un délai particulier, il est recevable.

2.a) Aux termes de l'article 29 al. 1 Cst. féd., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre l'interdiction du dénier de justice formel ainsi que le principe de la célérité, et prohibe le retard injustifié à statuer (arrêts du TF des 18.02.2019[1C_578/2018]cons. 2.2 et 08.02.2012 [8C_194/2011] cons. 3.2 ; Auer/Malinverni/ Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 2006, p. 570 ss let. C). Dans le cas du dénier de justice, l'autorité judiciaire ou administrative compétente reste totalement inactive ou n'examine qu'incomplètement la demande. Dans le cas du retard injustifié, elle rend sa décision dans un délai inadéquat (Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale du 20.11.1996, ad art. 25 du projet, FF 1997 I 183 ss).

Commet un dénier de justice formel l'autorité qui refuse expressément ou qui omet tacitement de prendre une décision alors qu'elle est tenue de statuer (Dang/Nguyen, in Constitution fédérale, Commentaire romand, 2021, no 72 ad art. 29). Refuser de statuer, c'est garder le silence sur une demande qui exige une décision. Il faut donc que l'intéressé ait formulé une demande et qu'il dispose d'un droit à ce qu'une décision soit prise (Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, in : Handbücher für die Anwaltspraxis, Tome X, 2008, p. 241, ch. 5.20) ; tel est le cas lorsque l'autorité est tenue d'après le droit applicable de statuer sous la forme d'une décision et que l'intéressé demandeur dispose de la qualité de partie (ATF 117 Ia 116cons. 3a ; arrêt du TF du 13.11.2009[6B_651/2009]cons. 2 ; ATAF 2008/15cons. 3.2). Qu'une telle demande soit présentée hors délai, qu'elle ne revête pas la forme prescrite, qu'elle s'adresse à un organe incompétent ou qu'elle apparaisse d'emblée mal fondée, elle ne peut rester sans

réponse (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., p. 570, ch. 1220 ; cf. également arrêt du TAF du 22.11.2012 [C-4186/2011] cons. 3.1.1).

b) Le recours pour déni de justice formel présuppose ainsi l'absence de décision. La décision est un acte juridique ; elle a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels ; en ce sens, elle crée, supprime, modifie ou constate des droits et obligations. Elle s'oppose ainsi aux actes matériels, qui peuvent avoir des effets juridiques mais dont ce n'est pas l'objet ; dès lors, un renseignement fourni par l'administration ne constitue pas une décision (Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2011, p. 179, ch. 2.1.2.1 et les références citées, p. 182, ch. 2.1.2.2 let. a).

c) L'article 3 al. 1 LPJA, qui reprend l'article 5 al. 1 PA, définit la décision comme toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce qui, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, a pour objet soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Conformément à l'article 4 al. 1 LPJA, la décision n'acquiert force exécutoire qu'aux conditions cumulatives suivantes : elle doit être rendue en la forme écrite et comporter le mot «décision» ou le verbe «décider» (let. a) ; elle doit avoir été notifiée à l'administré (let. b) ; elle doit indiquer l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt (let. c) ; à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, elle doit être motivée (let. d).

3. En l'espèce, le recours est dirigé contre le refus de l'intimé de statuer sur l'attribution de l'affermage de la parcelle [2] du cadastre de Z. _____. Dans ses observations, le conseil communal explique avoir choisi de renoncer à la procédure de mise en soumission et avoir attribué la parcelle litigieuse à un autre agriculteur pour des motifs d'utilité publique conformément à l'article 2.10 du règlement communal, de sorte qu'il n'avait pas à rendre de décision. La commune qui a choisi de réglementer un domaine qui relève de ses compétences par le biais d'un acte législatif mentionnant des voies de droits certes erronées comme déjà indiqué ci-dessus (cf. cons. 2), on retiendra que la matière est réglée par le droit public. Le chapitre 2 du règlement communal intitulé «dispositions d'application» prévoit la procédure de soumission (art. 2.5) et la procédure de sélection (art. 2.6), avec en particulier, la communication de la décision aux soumissionnaires (art. 2.6 al. 3). En outre, aux termes de l'article 2.10, le conseil communal peut décider, pour des motifs d'utilité publique, d'attribuer des terres sans recourir à la procédure de mise en soumission mentionnée aux articles précédents. Curieusement, dans la procédure d'attribution ici litigieuse, la commune a d'abord procédé par la voie de la soumission avant d'y renoncer au profit de la clause d'utilité publique, alors que deux soumissionnaires s'étaient déjà annoncés. Cette manière de procéder, si elle paraît discutable, ne pouvait quoi qu'il en soit, contrairement à ce que semble penser l'intimé, pas dispenser ce dernier de procéder par voie de décision, l'article 2.10 le prévoyant expressément. Ainsi, c'est à tort que l'intimé a refusé de rendre une décision alors que le recourant avait formulé une demande en ce sens et qu'il dispose par ailleurs d'un droit à ce qu'il soit statué sur l'attribution de la parcelle pour laquelle il a soumissionné. On relèvera encore que le «procès-verbal décisionnel» du 30 août 2022 de la commission consultative d'affermage ne peut être considéré comme ayant valeur de décision au sens de

l'article 3LPJA, notamment par ce qu'il n'émane pas de l'autorité compétente au sens de l'article 2.10 du règlement communal. Le conseil communal devra dès lors rendre une décision formelle, laquelle devra être notifiée aux candidats évincés à la reprise de la parcelle [2] du cadastre de Z. _____ et pourra, les cas échéant, faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de céans (cf. art. 3.2 du règlement communal en lien avec le considérant 2 ci-dessus). Il sied de relever que cette solution découlerait quoi qu'il en soit des garanties d'accès à la justice ancrées aux articles 29, 29a et 30 Cst. féd.

4. Ainsi, faute de décision attaquable au sens de l'article 3LPJA, le recours pour déni de justice doit être admis et la cause renvoyée à l'intimé pour qu'il se prononce par une décision formelle sur l'attribution de la parcelle no [2] du cadastre de Z. _____. Il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2LPJA). Il n'est pas alloué de dépens au recourant qui n'était pas représenté par un mandataire professionnel et qui n'allègue pas avoir engagé des frais particuliers pour la défense de ses intérêts (art. 48LPJA).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours et constate que le recourant est victime d'un déni de justice formel.
2. Renvoie la cause à l'intimé pour qu'il statue à bref délai, dans le sens des considérants.
3. Statue sans frais et ordonne la restitution au recourant de son avance de frais par 880 francs.
4. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 24 novembre 2022

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