

VD_FINDINFO HC / 2020 / 66 vom 11. Februar 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-02-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_HC___2020___66

FR: VD_FINDINFO HC / 2020 / 66 du 11 février 2020

IT: VD_FINDINFO HC / 2020 / 66 del 11 febbraio 2020

Regeste

COMMUNE, RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT, ACTE ILLICITE, DÉCISION, CHOSE JUGÉE | 4 LRECA

Erwägungen

E. 1

L'appel est recevable contre les décisions finales de première instance (art. 308 al. 1 let. a CPC [Code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272]), dans les causes non patrimoniales ou dont la valeur litigieuse, au dernier état des conclusions, est de 10'000 fr. au moins (art. 308 al. 2 CPC). L'appel, écrit et motivé, doit être introduit dans les trente jours à compter de la notification de la décision motivée (art. 311 CPC). Les délais légaux ne courent pas du 15 juillet au 15 août inclus (art. 145 al. 1 let. b CPC). En l'espèce, formé en temps utile, compte tenu des fêtes judiciaires d'été, émanant d'une partie qui a un intérêt digne de protection (art. 59 al. 2 let. a CPC) et portant sur des conclusions supérieures à 10'000 fr., l'appel est recevable.

E. 2

L'appel peut être formé pour violation du droit ou pour constatation inexacte des faits (art. 310 CPC). L'autorité d'appel peut revoir l'ensemble du droit applicable, y compris les questions d'opportunité ou d'appréciation laissées par la loi à la décision du juge, et doit le cas échéant appliquer le droit d'office conformément au principe général de l'art. 57 CPC. Elle peut revoir librement la constatation des faits sur la base des preuves administrées en première instance (JdT 2011 III 43 consid. 2 et les références).

E. 3.1

Les premiers juges ont rejeté la demande de l'appelant sur la base de deux motivations indépendantes : d'une part, ils ont considéré que son action était prescrite et d'autre part, ils ont considéré que le principe de la protection juridique unique faisait obstacle à l'examen du caractère illicite des actes de l'intimée au stade de l'action en responsabilité. Lorsque la décision attaquée comporte plusieurs motivations indépendantes, alternatives ou subsidiaires, toutes suffisantes pour sceller le sort de la cause, la partie appelante doit, sous peine d'irrecevabilité, démontrer que chacune d'elles est contraire au droit en se conformant aux exigences de motivation requises (ATF 142 III 364 consid. 2.4 et les références; TF 5A_368/2018 du 25 avril 2019 consid. 9.3 ; TF 5A_154/2018 du 31 août 2018 consid. 3). En l'espèce, l'appelant remet en cause les deux motifs de rejet de sa demande. Il convient de se pencher dans un premier temps sur le second motif de rejet développé par les premiers juges, soit le principe de la protection juridique unique.

E. 3.2

A ce propos, l'appelant avance qu'il ne contesterait pas la licéité de la décision de l'intimée du 28 septembre 2013, respectivement de la proposition de jugement de la Commission de conciliation du 25 mars 2014. Il ne reprocherait pas à l'intimée d'avoir refusé de renouveler le bail de l'alpage de la [...] et/ou le nombre de PN accordés, mais lui ferait grief d'avoir soumis l'attribution des alpages communaux à l'adhésion au syndicat communal, dans le but de contrôler les modalités et le montant des paiements directs versés aux agriculteurs. Ce faisant, l'intimée se serait rendue coupable des infractions d'escroquerie, subsidiairement d'atteinte astucieuse aux intérêts pécuniaires d'autrui, d'extorsion et d'usurpation de fonction. Elle aurait également violé sa liberté d'association et sa liberté économique. Les deux décisions susmentionnées ne seraient que des conséquences latérales des actes illicites commis par l'intimée. L'appelant se prévaut enfin de sa bonne foi, l'intimée lui ayant selon lui garanti que la fin de son bail n'aurait pas de conséquences fâcheuses et qu'elle s'engageait à négocier au mieux les nouvelles conditions d'affermage.

E. 3.3

Aux termes de l'art. 4 LRECA (loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents ; BLV 170.11), l'Etat et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite. S'agissant de définir la notion d'acte illicite, explicitée à l'art. 4 LRECA par les mots « d'une manière illicite », il convient, en l'absence de disposition spécifique de droit cantonal, de se fonder sur la jurisprudence du Tribunal fédéral pour déterminer cette notion (TF 2C_1135/2012 du 23 janvier 2013 consid. 4.3.1 ; TF 2C_275/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.1). En pratique, si le fait dommageable porte atteinte à un droit absolu (comme la vie ou la santé humaines, ou le droit de propriété), l'illicéité est d'emblée réalisée, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur a violé une norme de comportement spécifique ; on parle à ce propos d'illicéité par le résultat (« Erfolgsunrecht »). Si, en revanche, le fait dommageable constitue une atteinte à un autre intérêt (par exemple le patrimoine), cette condition suppose qu'il existe un « rapport d'illicéité », soit que l'auteur ait violé une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause ; c'est ce que l'on appelle l'illicéité par le comportement (« Verhaltensunrecht ») (ATF 139 IV 137 consid. 4.2 ; ATF 135 V 373 consid. 2.4 ; ATF 132 II 305 consid. 5.1 ; TF 2C_856/2017 du 13 mai 2019 consid. 5.3.1 ; TF 2C_34/2017 du 24 août 2018 consid. 5.5 et les références citées). En vertu du principe de la protection juridique unique (« Einmaligkeit des Rechtsschutzes »), la légalité des décisions, d'arrêtés et de jugements ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité. En pratique, ce principe oblige le destinataire d'une décision qu'il considère comme préjudiciable à ses intérêts à la contester immédiatement par la voie d'un recours, sous peine d'être ultérieurement déchu du droit d'agir en responsabilité contre la collectivité publique dont elle émane (Aubry Girardin, Responsabilité de l'État : un aperçu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, in Favre/Martenet/Poltier, La responsabilité de l'État, 2012, pp. 113 ss, 128 ; Poltier, La responsabilité de l'État pour acte illicite : l'exigence de l'illicéité, in ibidem, pp. 45 ss, 62). Autrement dit, celui qui, sans succès, épuise les voies de droit contre une décision ou qui n'a pas utilisé tous les moyens de droit qui étaient à sa disposition n'est pas en droit de contester la licéité de cette décision (encore une fois) dans le procès en responsabilité (ATF 126 I 144 consid. 2a ; ATF 119 Ib 208 consid. 3c ; TF 2C_856/2017 du 13 mai 2019 consid. 5.3.2 ; TF 8C_398/2016 du 17 mai 2017 consid. 4.2.2). Le principe de la protection juridique unique vise à garantir la sécurité du droit. Il s'agit d'éviter qu'un justiciable insatisfait d'une décision entrée en force puisse la contester une seconde une fois

par la voie du procès en responsabilité de l'Etat. Ainsi, l'action en responsabilité de l'Etat qui se fonde uniquement sur une décision entrée en force de chose jugée doit être rejetée sans examen du caractère illicite de l'acte en question. Le principe de la protection juridique unique n'est toutefois pas applicable lorsqu'aucune voie de droit n'était ouverte contre l'acte de l'autorité, voire lorsque le moyen de droit à disposition ne permettait pas la correction de l'acte contesté, mais seulement la constatation de son caractère illicite (TF 2E_1/2018 du 25 octobre 2019 consid. 4.2 et 4.3 et les réf. citées). Le principe de la protection juridique unique permet également de garantir la répartition matérielle des compétences entre les différents tribunaux, en évitant qu'un juge matériellement non compétent, par exemple le juge civil, ait à se pencher dans le cadre du procès en responsabilité de l'Etat sur la licéité d'actes dont le contrôle appartient en principe à un autre juge, par exemple le juge administratif (Jaag, Staatshaftung für Schädigung durch rechtskräftige Verfügungen und Entscheide, in Mélanges Pierre Moor, 2005, pp. 351 ss, p. 353). Enfin, sous l'angle de la responsabilité civile, ce principe peut être compris comme l'expression de l'obligation du lésé de réduire le dommage au sens de l'art. 44 al. 1 CO. Le lésé qui ne conteste pas une décision qu'il juge illicite n'a pas pris toutes les mesures commandées par les circonstances pour limiter son dommage. Il commet ainsi une faute concomitante qui rompt le lien de causalité et exclut la responsabilité de l'Etat (Jaag, op. cit., p. 353 ; Grodecki, La jurisprudence en matière de responsabilité de l'Etat rendue pour le canton de Genève et ses perspectives de développement au regard du droit à un acte attaquant, SJ 2017 II 259, pp. 272 et 274).

E. 3.4

En l'espèce, l'appelant expose lui-même dans son appel que l'acte illicite qu'il reproche à l'intimée pour fonder la responsabilité de celle-ci est d'avoir soumis l'attribution des alpages communaux à l'adhésion au syndicat communal (cf. appel, lit. E p. 10). C'est d'ailleurs ainsi qu'il a décrit sa créance dans le commandement de payer qu'il a fait notifier le 16 novembre 2015 à l'intimée, où il a fait valoir le « préjudice subi suite au refus d'adhérer à un syndicat d'alpage ». Or cette obligation fait précisément l'objet de la décision de la Commune intimée du 28 octobre 2013, qui prévoit expressément que « le droit au PN du Syndicat Communal de [...] est accordé pour autant que la déclaration d'adhésion [ndr : au syndicat communal] soit signée ». L'appelant n'a pas contesté cette décision. En ce qui le concerne, cette décision est entrée en force de jugée. De plus, le recours ouvert à la Cour de droit administratif et public contre cette décision permettait non seulement le constat de l'illicéité, mais également l'annulation de la décision. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans le cadre du recours interjeté par un autre agriculteur, [...], contre une décision du même type, la Cour de droit administratif et public ayant annulé la décision en question dans son arrêt du 24 février 2015. En outre, la saisine par l'appelant de la Commission de conciliation le 13 janvier 2014 ne saurait être interprétée comme une contestation de la décision de l'intimée du 28 octobre 2013, puisqu'elle ne visait pas à contester les obligations contenues dans cette décision (répartition des alpages et des PN, obligation d'adhérer au syndicat communal), mais à obtenir la prolongation de son bail. Dans ces circonstances, le principe de la protection juridique unique est applicable et il s'oppose à ce que l'appelant puisse faire revoir la licéité d'une décision entrée en force de chose jugée dans le cadre de la présente action en responsabilité. Le fait qu'un autre éleveur ait contesté avec succès une décision similaire devant la Cour de droit administratif et public n'est pas déterminant. D'une part, l'arrêt de la Cour de droit administratif et public du 24 février 2015 ne vaut que pour les parties à la procédure en question, et non pour

l'appelant. D'autre part, l'annulation par la Cour de droit administratif et public de la décision de la Commune de K._____ ne sanctionnait pas l'obligation faite aux éleveurs d'adhérer au syndicat communal, mais le défaut de compétence communale pour modifier l'attribution des PN. La Cour de droit administratif et public ne s'est pas penchée sur l'obligation d'adhérer au syndicat communal, de sorte qu'on ignore si, de son point de vue, une telle obligation était licite ou non. Pour le surplus, il est erroné d'affirmer que la décision de l'intimée du 28 octobre 2013 ne serait qu'une conséquence latérale des différentes infractions prétendument commises par celle-ci, voire de la violation alléguée de sa liberté d'association et de sa liberté économique. De telles infractions, si elles avaient été commises, ce qui paraît douteux, auraient justement été réalisées de par l'obligation faite à l'appelant d'adhérer au syndicat communal. L'appelant ne dit pas autre chose quand il affirme qu'en faisant de l'adhésion au syndicat une condition sine qua non à l'attribution d'un alpage communal, l'intimée aurait commis une escroquerie, subsidiairement une atteinte astucieuse aux intérêts pécuniaires d'autrui, une extorsion et une usurpation de fonction (cf. appel, lit. D p. 9). Or l'obligation d'adhérer au syndicat communal figurait dans la décision du 28 octobre 2013, que l'appelant n'a pas contestée. Enfin, l'appelant ne saurait se prévaloir de sa bonne foi pour se soustraire au principe de la protection juridique unique, étant précisé qu'il ne découle pas de l'état de fait retenu que l'intimée se serait engagée à négocier au mieux de nouvelles conditions d'affermage. Le grief de l'appelant est mal fondé.

E. 4

L'existence d'un acte illicite de l'intimée étant l'une des conditions nécessaires de l'action en responsabilité, le rejet du grief y relatif de l'appelant conduit au rejet de l'appel et à la confirmation du jugement entrepris. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire de se pencher sur la motivation alternative développée par les premiers juges, tirée de la prescription de l'action en responsabilité.

E. 5

L'appelant ne disposant pas des ressources suffisantes et sa cause n'étant pas dépourvue de chances de succès (art. 117 let. a et b CPC), sa requête d'assistance judiciaire doit être admise, Me Cédric Aguet étant désigné en qualité de conseil d'office à partir du 4 juillet 2019. Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 2'932 fr. pour l'appelant (art. 62 al. 1 TFJC [tarif des frais judiciaires civils du 28 septembre 2010 ; BLV 270.11.5]), seront provisoirement laissés à la charge de l'Etat (art. 122 al. 1 let. b CPC). L'intimée, qui obtient gain de cause, a droit à des dépens (art. 106 al. 1 et 122 al. 1 let. d CPC). Ceux-ci seront arrêtés à 3'000 fr. (art. 7 TDC [tarif des dépens en matière civile du 23 novembre 2010 ; RSV 270.11.6]). Dans sa liste d'opérations du 3 février 2020, Me Cédric Aguet, conseil d'office d'I._____ a indiqué avoir consacré 12 heures et 45 minutes de travail au dossier durant la procédure d'appel. Au vu de la nature du litige et des difficultés de la cause, il y a lieu d'admettre ce nombre d'heures. Il s'ensuit qu'au tarif horaire de 180 fr. pour un avocat (art. 2 let. a RAJ [règlement sur l'assistance judiciaire en matière civile du

E. 7

décembre 2010 ; BLV 211.02.3], l'indemnité de Me Aguet doit être fixée à 2'295 fr., montant auquel s'ajoutent les débours à 2 % par 45 fr. 90 (art. 3bis al. 1 RAJ) et la TVA à 7.7 % sur le tout par 180 fr. 25, soit au montant total arrondi de 2'521 francs. Le bénéficiaire de l'assistance judiciaire est, dans la mesure de l'art. 123 CPC, tenu au remboursement des

frais judiciaires et de l'indemnité à son conseil d'office provisoirement mis à la charge de l'Etat.

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