

VD_OMNI CCST.2021.0007 vom 17. November 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-11-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2021.0007

FR: VD_OMNI CCST.2021.0007 du 17 novembre 2022

IT: VD_OMNI CCST.2021.0007 del 17 novembre 2022

Regeste

MARENDAZ, MIEVILLE/Conseil communal de Chavornay | Requête visant un règlement communal. L'avis affiché au pilier public ne mentionnait pas que le règlement devait encore faire l'objet d'une approbation par le Conseil d'Etat. Les requérants étaient ainsi fondés à croire que l'affichage au pilier public faisait partir le délai mentionné à l'art. 5 al. 3 LJC et ils ont agi en temps utile (consid.1b). Confirmation de la jurisprudence selon laquelle les griefs adressés à un acte normatif doivent en principe être contenus dans la requête elle-même; irrecevabilité du grief invoqué dans la réplique (consid.1c). Par arrêt du 17 novembre 2022 (dans la cause 2C_177/72022), le TF a rejeté le recours déposé contre cet arrêt.

Erwägungen

E. 1

La municipalité fait afficher au pilier public les objets soumis au référendum dans les trois jours qui suivent: a. leur adoption par le conseil communal s'il s'agit de décisions qui ne sont pas soumises à approbation cantonale; b. la publication de leur approbation dans la Feuille des avis officiels s'il s'agit de décisions soumises à approbation cantonale; c. la notification de leur approbation préalable s'il s'agit de plans d'affectation et de leurs règlements.

E. 2

Les requérants invoquent que le règlement contesté va à l'encontre de l'art. 16 de la convention de fusion. Or, selon eux, cette disposition doit être considérée comme du droit supérieur au sens de l'art. 8 LJC. Ils se prévalent du principe de la légalité, plus particulièrement du parallélisme des formes qui ne permettrait à leur avis pas qu'un règlement communal modifie une convention de fusion. a) En vertu du principe de la légalité, consacré aux art. 5 Cst. et 7 Cst-VD, le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat. Il a notamment pour dérivé le principe du parallélisme des formes, qui veut qu'une norme adoptée par une certaine autorité en une certaine forme ne puisse être abrogée ou amendée que par cette même autorité selon cette même procédure en la même forme (ATF 141 V 495 consid. 4.2; 126 V 183 consid. 5b; 112 Ia 136 consid. 3c et les références citées; cf. é.g. Jacques Dubey, in : Martenet / Dubey [édit.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, n. 67 ad art. 5). Il découle du principe de la légalité que les normes de rang inférieur ne peuvent pas abroger des normes de rang supérieur. Ainsi la réglementation communale doit être conforme au droit de rang supérieur, en particulier à la répartition matérielle des compétences entre Confédération et canton d'une part, et commune d'autre part, en vertu du principe de la hiérarchie des normes (voir sur ce point, arrêts CCST.2010.0003 du 3 novembre 2010; CCST.2008.0015 du 3 juillet 2009; CCST.2008.0003 du 8 octobre 2008 consid. 2e; cf. en outre, Moor/Bellanger/Tanquerel, Droit administratif, Volume III: L'organisation des activités administratives. Les biens de

l'Etat, 2 e éd, Berne 2018, ch. 5.2.3 p. 426 s.). Cela signifie aussi que les dispositions d'une loi formelle ont toujours préséance par rapport aux dispositions réglementaires qui leur sont contraires (ATF 137 V 410 consid. 4.2.1; 129 V 335 consid. 3.3; 128 II 112 consid. 8a). b) Selon l'art. 5 de la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes (LFusCom; BLV 175.61), toute fusion de communes exige une convention conclue par les communes concernées. L'art. 5 al. 2 dispose que la convention de fusion doit notamment déterminer: le nom et les armoiries de la nouvelle commune (let. a), l'autorité délibérante de la nouvelle commune (conseil général ou communal; dans ce dernier cas, le mode d'élection et le nombre des membres) (let. b); le nombre des membres de la municipalité (let. c); les règlements et tarifs qui s'appliqueront à la nouvelle commune, sous réserve de l'art. 12 (let. d) et la date à laquelle la fusion entrera en vigueur (let. e). Pour ce qui concerne la procédure d'adoption, l'art. 7 al. 1 1^{ère} phrase LFusCom prévoit que la convention de fusion est adoptée simultanément par le conseil général ou communal de chacune des communes concernées. En dérogation à l'art. 35 LC, les municipalités des communes concernées peuvent modifier, d'un commun accord, le texte de la convention de fusion jusqu'au moment où les organes délibérants se prononcent sur son adoption (2^e phr., adoptée le 16 mars 2010). L'art. 8 LFusCom prévoit ensuite que la convention de fusion est soumise simultanément aux corps électoraux de chacune des communes concernées, lorsque tous les conseils généraux ou communaux l'ont adoptée ou formulé une recommandation de vote à son sujet. Enfin, en cas de consentement de tous les corps électoraux concernés, la convention de fusion est soumise à la ratification du Grand Conseil pour avoir force de loi (art. 9 LFusCom). c) aa) En l'occurrence, selon la procédure fixée par la LFusCom, la convention de fusion des communes de Chavornay, Corcelles-sur-Chavornay et Essert-Pittet a été adoptée simultanément par les conseils généraux ou communaux de chacune des communes concernées, puis par les corps électoraux de chacune des communes, avant d'être soumise à la ratification du Grand Conseil. Or les conseils généraux ou communaux des anciennes communes n'existent plus, pas plus que les corps électoraux des anciennes communes. Les autorités de la nouvelle commune ont été élues et les corps électoraux autrefois séparés ne forment plus qu'un seul corps électoral. Il en découle qu'il est impossible de procéder à la modification de la convention de fusion en appliquant strictement le principe du parallélisme des formes. Pour se rapprocher au plus de la procédure d'adoption de la convention, le conseil communal aurait pu soumettre spontanément au référendum le nouveau règlement selon l'art. 107 al. 4 LEDP. Tel n'a cependant pas été son choix et il ne revient pas à la Cour constitutionnelle de l'imposer. Etant admis qu'une modification d'une convention de fusion postérieurement à la fusion ne peut pas se faire dans le respect du principe du parallélisme des formes, il convient d'examiner si le principe de la légalité permet néanmoins qu'une convention de fusion soit modifiée tacitement postérieurement à la fusion. En effet, dans le cas d'espèce, même si le règlement attaqué ne modifie pas formellement la convention de fusion, il a pour effet une abrogation tacite de l'art. 16 de ladite convention. bb) Ni le texte de loi ni les travaux préparatoires n'indiquent à quelles conditions une convention peut être modifiée après son adoption. Il ne s'agit pas d'une lacune mais d'un élément inhérent à la nature de la convention de fusion. Il ressort de l'art. 5 LFusCom que la convention de fusion a pour vocation de poser les bases qui vont permettre à la nouvelle commune de fonctionner. L'énumération figurant à l'art. 5 concerne des éléments de nature organisationnelle qui doivent être fixés afin que la nouvelle entité puisse exercer les tâches et prérogatives qui sont les siennes. Certes cette énumération n'est, selon les termes de l'article, pas exhaustive.

Toutefois, lorsqu'il indique quels éléments complémentaires pourraient figurer dans une telle convention, le Conseil d'Etat se réfère uniquement à des modalités de fonctionnement en lien avec la fusion (EMPL 2004 précité, p. 4433): "Outre ces éléments, les communes qui fusionnent sont libres d'intégrer dans la convention de fusion les éléments qu'elles jugent nécessaires et opportuns, comme par exemple l'utilisation qui sera faite par la nouvelle commune de l'incitation financière ou encore, en cas de fusion prévue en début d'année civile, l'arrêté d'imposition de la nouvelle commune, à défaut de quoi celle-ci se retrouvera sans ressources financières". Si le législateur cantonal a prévu que l'approbation (par décret du Grand Conseil) de la convention lui confère "force de loi" (art. 9 LFusCom), cela peut signifier que si certaines clauses de la convention de fusion doivent ensuite être modifiées, le parallélisme des formes exige une ratification complémentaire par le Grand Conseil. Ainsi, si le conseil communal décidait, par un règlement spécial, de modifier le nom de la nouvelle commune, il est possible qu'on puisse lui objecter que le choix du nom est une composante essentielle de la convention de fusion (art. 2 al. 1). Le Grand Conseil a approuvé le nouveau nom et il l'a mentionné à l'art. 5 de la loi sur le découpage territorial (LDecTer; BLV 132.15); sur ce point, le Grand Conseil voulait donc peut-être conférer "force de loi" à l'art. 2 de la convention de fusion. Cela ne signifie pas que cet art. 2 al. 1 est immuable, mais si on veut en changer le contenu matériel, il faudrait passer par une ratification par le Grand Conseil. Il n'est pas exclu que d'autres clauses de la convention de fusion ont une portée telle que qu'elles ne pourraient pas être modifiées ou abandonnées sans ratification par le Grand Conseil (p. ex. l'art. 6 sur le transfert des droits et obligations des anciennes communes). Cela étant, il n'apparaît pas nécessaire d'examiner plus avant ces questions. En effet, la clause litigieuse de la convention de fusion ne porte pas sur une question devant nécessairement figurer dans cet acte (cf. art. 5 LFusCom) et elle n'a pas d'autre portée que celle de régler une situation transitoire, pour une question particulière de compétence purement communale, jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement de la commune fusionnée. On relève ainsi que le règlement du 8 juin 2021 sur l'attribution des parcelles communales agricoles a été envoyé au DEIS qui a estimé qu'il pouvait lui-même l'approuver; implicitement, le département cantonal a considéré que ce règlement n'emportait pas une modification de la convention de fusion nécessitant une ratification par le Grand Conseil. Cette interprétation est correcte. On relèvera encore qu'il est admis que l'ordre juridique suisse peut être modifié à tout moment, conformément aux principes régissant la démocratie. Il n'existe ainsi pas de droit au maintien d'une certaine législation (ATF 145 II 140 consid. 4 p. 145). Il n'est par conséquent pas envisageable qu'une convention de fusion fasse obstacle indéfiniment à l'évolution du droit communal. L'art. 12 LFusCom, qui règle le maintien des anciennes réglementations communales, prévoit d'ailleurs pour celles-ci uniquement un délai de deux ans dès le jour de l'entrée en vigueur de la fusion (al. 3). Certes, il existe certaines situations dans lesquelles l'autorité ou le législateur a voulu exclure toute suppression ou restriction ultérieure de certains droits par une modification législative. On parle alors de droits acquis, qui se fondent sur une loi, un acte administratif ou un contrat de droit administratif (ATF 132 II 485 consid. 9.5 p. 513, et les arrêts cités). Dans le cas d'espèce, il est toutefois manifeste que les requérants n'ont pas de droits acquis à l'exploitation des esserts communaux. L'art. 16 al. 2 de la convention de fusion règle précisément une situation où il faut conclure un nouveau bail à ferme, donc où l'ancien bail est arrivé à terme et ne déploie plus d'effets; il n'est ainsi pas question d'une prolongation d'un ancien contrat en faveur d'un agriculteur qui se prévaudrait d'un droit acquis. Les requérants ne peuvent dès lors invoquer ni un droit acquis ni un autre

engagement de nature contractuelle en leur faveur. d) Vu ce qui précède, c'est à tort que les requérants font valoir que le règlement en cause viole une norme de rang supérieur, soit l'art. 16 de la convention de fusion. 3. Il s'ensuit que, au vu des griefs soulevés dans la requête, il n'y a pas lieu d'annuler le règlement du Conseil communal de Chavornay sur l'attribution des parcelles agricoles communales adopté le 18 juin 2021 et approuvé par le DEIS le 14 juillet 2021. La requête doit par conséquent être rejetée dans la mesure où elle est recevable. Un émolument judiciaire doit être mis à la charge des requérants qui succombent solidairement entre eux (art. 12 al. 2 LJC et art. 49 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). La commune de Chavornay, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge des requérants solidairement entre eux (art. 12 al. 2 LJC et art. 55 al. 1 LPA-VD).

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