

VD_OMNI FO.2017.0005 vom 1. September 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-09-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2017.0005

FR: VD_OMNI FO.2017.0005 du 1 septembre 2017

IT: VD_OMNI FO.2017.0005 del 1 settembre 2017

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Commission foncière rurale Section I, Service de l'agriculture et de la viticulture | Demande de récusation dirigée contre la Commission foncière I dans le cadre d'une procédure d'autorisation de vente de parcelles agricoles et de l'examen de la qualité d'exploitant à titre personnel de l'acquéreur. Compétence de la CDAP pour traiter la demande de récusation d'une autorité collégiale en application de l'art. 11 al. 2 LPA-VD (consid. 1a). Pas de tardiveté de la demande de récusation présentée deux jours après l'échéance du délai pour formuler des déterminations (consid. 1b). Rappel des principes d'indépendance et d'impartialité pour les autorités administratives (consid. 2a). Exigences plus élevées pour la Commission foncière que pour une autre autorité administrative compte tenu de l'indépendance dont elle dispose à l'intérieur de l'administration. En l'espèce, violation du devoir d'impartialité admise vu l'ensemble des circonstances, en particulier le fait d'inciter le Service de l'agriculture et de la viticulture à révoquer la reconnaissance de l'exploitation agricole au sens de l'art. 6 OTerm, d'utiliser des termes manquant de retenue pour qualifier le travail de l'expert, d'opposer la "réalité attestée" par le préposé agricole et les "affirmations restituées" par l'expert et de créer une forme de pression sur l'expert en exprimant le besoin d'être "rassuré sur la crédibilité des expertises" qui lui sont confiées. Faits imputables à l'ensemble de la commission. Demande de récusation admise.

Erwägungen

E. 1

L'autorité collégiale statue sur les demandes de récusation visant un ou plusieurs de ses membres.

E. 2

L'autorité de recours statue sur les demandes de récusation visant l'ensemble d'une autorité ou la majorité de ses membres.

E. 3

Le Tribunal cantonal statue sur les demandes de récusation visant ses membres.

E. 4

Le Tribunal neutre statue sur les demandes de récusation visant l'ensemble du Tribunal cantonal ou la majorité de ses membres." Dès lors que les requérants demandent la récusation de la commission prise dans son ensemble, le Tribunal cantonal, comme autorité de recours des décisions de la Commission foncière (art. 92 al. 1 LPA-VD), est compétent pour statuer sur celle-ci (cf. arrêts FO.2011.0020 du 29 décembre 2011, consid. 5b et réf. citées). C'est à juste titre que le SAVI a transmis cette demande à la Cour de céans comme

objet de sa compétence (art. 7 al. 1 LPA-VD). b) L'art. 10 al. 2 LPA-VD précise que les parties qui souhaitent demander la récusation d'une autorité ou de l'un de ses membres doivent le faire dès connaissance du motif de récusation. Selon la jurisprudence, il est contraire à la bonne foi d'attendre la procédure de recours pour demander la récusation d'un fonctionnaire alors que le motif de récusation était déjà connu auparavant. La partie ne saurait en effet garder en réserve le droit d'invoquer le moyen tiré de la composition irrégulière de l'autorité et l'invoquer qu'en cas d'issue défavorable de la procédure (arrêts GE.2016.0070 du 30 mai 2017; GE.2010.0016 du 14 octobre 2010). En l'espèce, l'autorité intimée fait valoir que la demande de récusation est tardive car elle aurait été déposée seulement le 7 avril 2017 alors que la commission a requis le 31 janvier 2017 un complément d'expertise à D._____ et que les experts ont rendu leur rapport le 28 février 2017, rapport qui a été envoyé le 13 mars 2017 en copie au mandataire des requérants. Il résulte du dossier que les requérants ont pris connaissance au plus tôt à réception du courrier du 31 janvier 2017 de l'expertise de D._____ du 19 décembre 2016, du rapport du préposé du 20 janvier 2017 et des courriers adressés le 31 janvier 2017 au SAVI et à D._____. La commission a ensuite imparti aux requérants un délai au 28 février 2017 pour se déterminer, délai qui a été prolongé au 31 mars 2017. Quant au complément d'expertise établi par D._____ suite à l'intervention de la commission, les requérants en ont eu connaissance au plus tard à réception du courrier du 13 mars 2017, date de sa transmission par la commission, qui avait également fixé un délai – non prolongeable – au 31 mars 2017 aux requérants pour se déterminer. En l'espèce, les requérants ont agi dans un délai raisonnable après avoir eu connaissance des investigations entreprises par la commission suite au premier rapport déposé par D._____ qu'ils contestent. Dès lors qu'ils avaient requis et obtenu une prolongation de délai pour se déterminer sur les rapports, on ne saurait leur reprocher de ne pas avoir agi en temps utile. Enfin, même si le délai pour se déterminer, imparti au 31 mars 2017, était échu de quelques jours, on ne saurait considérer que cela rendrait la demande de récusation tardive et donc irrecevable. c) Pour le surplus, la loi ne prévoit pas de procédure particulière pour le traitement des demandes de récusation par le Tribunal cantonal, notamment s'agissant des formes dans lesquelles une telle demande doit être présentée. En l'espèce, les requérants ont saisi le SAVI d'une demande de récusation motivée et signée par leur mandataire visant la commission dans son ensemble. Une telle demande correspond aux exigences de l'art. 79 al. 1 LPA-VD, que l'on peut appliquer par analogie à une demande de récusation, si bien qu'elle doit être considérée comme recevable. d) Il y a donc lieu d'entrer en matière sur la demande. 2. Les requérants font grief à l'autorité intimée d'avoir fait preuve de prévention dans l'instruction de leurs demandes d'autorisation. Subsidiairement, ils soutiennent qu'en tout cas le secrétaire administratif personnellement aurait fait preuve d'une telle prévention. a) L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement (voir également art. 27 al. 1 Cst-VD). Selon l'art. 9 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36), doit se récuser toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision, notamment si elle a un intérêt personnel dans la cause (let. a), si elle a agi dans la même cause à un autre titre, notamment comme membre d'une autorité, conseil d'une partie, expert ou témoin (let. b), en présence de divers liens d'état civil ou de fait (let. c et d), si elle pourrait apparaître comme prévenue d'une autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). Dès lors que cette dernière disposition n'offre pas des garanties plus étendues que l'art. 29 al. 1 Cst, il y a lieu de se

référer à la jurisprudence relative à ce droit constitutionnel (cf. TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.4; CDAP GE.2016.0108 du 10 janvier 2017: GE.2015.0007, GE.2015.0043, GE.2015.050, tous du 28 octobre 2015; GE.2014.0087 du 19 septembre 2014; GE.2011.0030 du 5 juillet 2011). Selon la jurisprudence, le droit conféré par l'art. 29 Cst. permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une personne impliquée ne sont pas décisives (cf. ATF 134 I 20 consid. 4.2 et les arrêts cités; ATF 127 I 196 consid. 2b; ATF 125 I 119 consid. 3b; TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.1). La jurisprudence du Tribunal fédéral considère que de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires (v. arrêt TF 2C_831/2011 du 30 décembre 2011; dans le même sens pour la jurisprudence cantonale : GE.2016.0108 du 10 janvier 2017; AC.2014.0400 du 20 mai 2015 consid. 3 ; AC.2006.0213 du 13 mars 2008 consid. 3). Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst. (voir également art. 28 al. 1 Cst-VD), qui ne concernent que les procédures judiciaires, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.2; 2C_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2; ATF 125 I 209 consid. 8a p. 217 s.). S'agissant des membres des autorités administratives, s'applique cependant le principe d'impartialité, qui fait partie de la garantie d'un traitement équitable; l'essentiel réside alors dans le fait que l'autorité n'ait pas de prévention, par exemple en adoptant un comportement antérieur faisant apparaître qu'elle ne sera pas capable de traiter la cause en faisant abstraction des opinions qu'elle a précédemment émises (ATF 140 I 326 consid. 7.3; ATF 138 IV 142 consid. 2.3). Il résulte de ce qui précède que la portée de l'obligation de se récuser n'est donc pas la même suivant le type d'autorité: pour les autorités administratives, elle peut être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause implique cette réduction (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., Berne 2011, ch. 2.2.5.2, p. 27). En ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (cf. TF 1C_555/2015 du 30 mars 2016 consid. 4.1.; TF 2C_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5; ATF 97 I 860 consid. 4 p. 862). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Il a ajouté que tel doit a fortiori être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3b p. 477). Pour déterminer s'il y a une apparence de partialité justifiant la récusation, il convient de prendre en compte l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, la mission et l'organisation de l'autorité concernée, le contenu précis des déclarations faites, leur contexte et le but recherché par leur auteur (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2 ème éd.

Berne 2015, p. 142 et réf. citées). La jurisprudence relative au droit à un juge impartial et indépendant a en outre considéré que celui-ci s'applique également envers un employé, tel que le greffier, qui participe à la formation de la volonté du tribunal et qui lui est subordonné par un rapport de droit public ou de droit privé (ATF 124 I 255, résumé in RDAF 1999 I 545; ATF 119 Ia 81). b) En l'espèce, à l'appui de leur demande de récusation du 7 avril 2017, les requérants reprochent en substance à la commission d'avoir fait preuve de partialité en orientant dès le départ l'instruction dans le sens d'un refus des requêtes déposées. Ils font en particulier grief à la commission d'avoir remis en cause la décision de reconnaissance rendue par le SAVI, d'avoir remis en cause " de manière choquante " le travail de D._____ et d'avoir retenu les conclusions du préposé agricole " consulté en catimini " alors que celles-ci ne divergeraient que sur de " menus points " des conclusions de D._____. Les requérants ont également fait valoir que " l'acharnement et le zèle étonnants " dont aurait fait preuve la commission dans le cadre de la préparation de sa décision relèverait du secrétaire administratif, lequel connaîtrait personnellement A._____ et nourrirait un préjugé à son égard en raison du fait qu'il exerce différentes activités accessoires, dont celle de moniteur de ski l'hiver, en sus de son activité agricole. Ils ont en outre requis la production de diverses pièces relatives à la manière dont la commission instruit généralement les dossiers du même type. Dans ses déterminations du 2 juin 2017, la commission a d'abord rappelé la teneur de l'art. 12 al. 3 LVLDFR selon lequel elle " ordonne d'office les mesures d'instruction qu'elle juge utiles, notamment en faisant procéder aux expertises nécessaires ou en sollicitant un préavis auprès d'autres instances officielles cantonales ". S'agissant de la décision du SAVI, la commission a relevé qu'elle n'était pas liée par celle-ci et que la notion d'exploitation au sens de l'OTerm n'était pas identique à celle contenue dans la LDFR. La mise en oeuvre d'une expertise ne résultait donc pas d'une quelconque prévention. Quant à la remise en cause du travail de l'expert, la commission a indiqué qu'il existait des indices concrets de mettre en doute les résultats de l'expertise. Elle a aussi fait valoir que le droit d'être entendu des requérants avait été respecté dès lors qu'ils ont pu se prononcer sur les résultats du rapport du préposé. S'agissant du secrétaire administratif, la commission a contesté que celui-ci connaissait personnellement A._____ tout en relevant que le simple fait d'être domicilié dans la même région ne justifiait pas sa récusation. Dans ses déterminations du 2 août 2017, A._____ reproche à l'autorité intimée d'avoir gravement violé ses droits procéduraux en mandatant le préposé, qui serait soumis à la seule autorité hiérarchique du SAVI, sans en l'informer préalablement et sans lui donner la possibilité de lui poser les questions, ce qui serait de nature à mettre en doute son impartialité. La commission aurait également retiré cet élément du dossier. En outre, la commission aurait fait preuve de partialité dans la teneur de ses différents courriers, en se substituant au SAVI, en confiant au préposé une mesure d'instruction dans le but d'amener le SAVI à révoquer sa décision ainsi qu'en refusant d'entendre F._____ en qualité de témoin. A._____ a également requis une audience ainsi que l'audition du préposé, du chef du SAVI et de F._____. d) On relèvera d'abord que la commission est une autorité spécialisée nommée par le Conseil d'Etat pour la durée de la législature (art. 5 et 7 LVLDFR). Elle dispose d'indépendance vis-à-vis de l'administration et n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique départemental. Dès lors, on peut considérer que les exigences en matière d'indépendance et d'impartialité sont plus élevées pour ce type d'autorité que pour un département ou un service de l'administration dont l'activité ne se borne pas à rendre des décisions. Selon le courrier qu'elle a adressé au préposé agricole le 19 décembre 2016, la commission a nourri des doutes sur le résultat de

l'expertise réalisée par D. _____ . En soi, le fait pour une autorité administrative d'examiner attentivement le contenu d'une expertise et cas échéant de requérir des mesures d'instruction complémentaires ne constitue pas une forme de prévention mais un mode ordinaire de procéder. En effet, la commission doit procéder à une instruction d'office des conditions nécessaires à l'obtention d'une autorisation (art. 28 al. 1 LPA-VD; art. 12 al. 3 LVDLFR). En outre, conformément à la jurisprudence constante, le juge n'est en principe pas lié par les conclusions d'une expertise. Lorsque les conclusions d'une expertise lui paraissent douteuses sur des points essentiels, il a même l'obligation d'entreprendre les mesures d'instruction nécessaires afin de lever ces doutes (ATF 133 II 484, consid. 4.2.3.). La commission était donc fondée à requérir des renseignements complémentaires. En tant qu'autorité spécialisée, elle dispose des compétences pour apprécier librement le résultat d'une expertise. En outre, la commission pouvait s'adresser au préposé agricole pour vérifier certains éléments, l'art. 12 al. 3 LVDLFR lui permettant expressément de solliciter un préavis auprès d'autres instances officielles cantonales. Certes, la commission n'a pas informé les requérants de cette mesure d'instruction. Celle-ci ne s'apparentant pas à une expertise au sens de l'art. 29 al. 1 let. c LPA-VD, il est à tout le moins douteux que le droit d'être entendu des parties exigeait que la commission informât préalablement les parties du mandat confié au préposé agricole. Pour le surplus, rien ne vient corroborer l'allégation des requérants selon laquelle le courrier adressé au préposé agricole aurait été temporairement retiré du dossier. Cela étant, le 31 janvier 2017, la commission ne s'est pas limitée à transmettre le rapport du préposé aux parties et à D. _____ pour détermination avant d'ordonner d'autres mesures d'instruction – on peut penser à une deuxième expertise – ou de statuer, mais elle a pris d'autres mesures qui mettent en doute son impartialité. D'abord, la commission a adressé au chef du SAVI – soit à une autre autorité administrative – un courrier dans lequel elle prend clairement position sur le fond du litige puisqu'elle l'incite à annuler sa décision de reconnaissance d'une exploitation agricole au sens de l'art. 6 OTerm et indique que cette exploitation agricole " de fait, ne semble pas exister ". L'emploi du verbe " sembler " ne masque pas en l'espèce que la commission, contrairement à son devoir d'impartialité, considère que l'exploitation agricole de A. _____ ne remplirait pas les conditions pour être reconnues au sens de l'art. 6 OTerm. Si, comme le relève la commission, celle-ci n'est pas liée par la décision du SAVI quant à la reconnaissance d'une exploitation agricole, il n'en demeure pas moins qu'elle laissait ainsi clairement entendre que, compte tenu des renseignements fournis par le préposé, le domaine de A. _____ ne constituait pas non plus une entreprise agricole au sens de l'art. 7 LDFR. Comme l'ont déjà relevé la jurisprudence et la doctrine, si ces notions sont distinctes, " toutes les entreprises [au sens de l'art. 7 LDFR] sont des exploitations [au sens de l'art. 6 OTerm], l'inverse n'étant pas vrai, dans la mesure où la loi énonce des critères spécifiques tant qualitatifs que quantitatifs qui excluent certaines exploitations de l'appellation d'entreprise " (ATF 135 II 313, consid. 4; Jean-Michel Henny, Questions choisies en matière de droit foncier rural – Entre obsolescence et mutation, RNR 2006, p. 237 ss, p. 244). Autrement dit, en incitant le SAVI à révoquer sa décision plutôt qu'en lui transmettant le rapport du préposé pour " toute suite utile ", la commission a donc fait preuve d'une prévention incompatible avec son devoir d'impartialité dans la mesure où elle laissait clairement entendre que le domaine de A. _____ ne constituait à son avis pas une exploitation agricole ni a fortiori une entreprise agricole. En outre, même s'il était dans l'ordre des choses de confronter D. _____ aux résultats des démarches du préposé, contradictoires avec ceux de l'expertise réalisée par cette société, le contenu du courrier adressé à D. _____ le 31

janvier 2017 apparaît problématique. En effet, les termes utilisés – tels que " certaine incompétence " ou " complaisance passive " – pour qualifier le travail de D._____ manquent de la retenue que l'on est en droit d'attendre de la part d'une autorité administrative, assistée d'un secrétaire-juriste. Le vocabulaire utilisé laisse en outre clairement entendre que la commission tenait pour établis – puisqu'elle les qualifie de " réalité attestée " - les résultats du rapport du préposé agricole s'agissant des parcelles dont A._____ revendique être l'exploitant, cela alors que ni D._____ ni les requérants n'avaient eu l'occasion de se déterminer sur ce rapport. On retrouve d'ailleurs une formulation similaire – distinction entre " la réalité attestée par le préposé agricole " et les " affirmations restituées par l'experte de D._____ " – dans le courrier adressé le même jour aux requérants. En outre, la mention du besoin d'être " rassurée quant à la crédibilité des expertises confiées à D._____ ", était à tout le moins susceptible de créer une forme de pression sur ce bureau d'expertise en l'incitant à revoir son rapport dans un sens défavorable à A._____. Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que la commission a clairement laissé entendre qu'elle privilégiait les conclusions du préposé sans suffisamment réserver la suite de la procédure, en particulier les déterminations des requérants, les mesures d'instruction qui pourraient encore être ordonnées et la décision finale de la commission. Ce faisant, la commission a fait preuve d'une prévention incompatible avec les principes constitutionnels et légaux rappelés plus haut. Cette prévention n'est pas le seul fait du secrétaire administratif ou du président de la commission. En effet, même si le premier nommé a signé les courriers datés du 31 janvier 2017, il apparaît que la commission a décidé dans son ensemble des mesures d'instruction à ordonner et qu'elle n'a pas confié l'instruction des requêtes à l'un de ses membres, comme le font certaines autorités (art. 85 al. 1 LPA-VD). La récusation du seul secrétaire administratif serait donc insuffisante pour remédier à la prévention manifestée par la commission. Pour le surplus, il n'est donc pas nécessaire d'examiner si, comme le soutiennent les requérants, le secrétaire administratif nourrirait une forme de ressentiment personnel à l'encontre de A._____. d) Il résulte de ce qui précède que la demande de récusation est bien fondée et doit être admise. Ni la LVLDFR ni la LPA-VD ne comportant de dispositions particulières pour savoir quelle serait l'autorité compétente, il appartient au Conseil d'Etat, en tant qu'autorité de nomination, de constituer une commission ad hoc, composée d'autres membres et assistée d'un autre secrétaire-juriste, afin qu'elle reprenne l'instruction ab ovo et qu'elle statue sur les requêtes d'autorisation litigieuses. 3. Il résulte de ce qui précède que la demande de récusation doit être admise. Les requérants obtenant gain de cause, il ne sera pas perçu d'émoluments (art. 49 et 52 LPA-VD). Dès lors qu'ils ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, les requérants ont droit à des dépens, qu'il convient d'arrêter en l'espèce à 1'500 fr. (art. 55 LPA-VD).

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