

VD_OMNI FO.2020.0012 vom 30. März 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-03-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2020.0012

FR: VD_OMNI FO.2020.0012 du 30 mars 2021

IT: VD_OMNI FO.2020.0012 del 30 marzo 2021

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Chavornay, Commission d'affermage | Recours de deux agriculteurs qui revendiquaient auprès de la municipalité et après une cessation d'activité l'attribution des terrains communaux en bail à ferme, se trouvant sur le territoire de l'ancienne commune d'Essert-Pittet, alors qu'une fusion de communes avec effet au 1er janvier 2017 est intervenue sur la base d'une convention de fusion qui comporte une disposition prévoyant un droit de priorité en faveur des agriculteurs de l'ancienne commune territoriale pour l'attribution de baux à ferme portant sur des terres situées sur le territoire de celle-ci. Il s'agit là d'une véritable règle de droit, que l'autorité, soit en l'espèce la Municipalité de la commune fusionnée (Chavornay), est tenue d'appliquer en devant statuer par le biais de décisions sujettes à recours. Les recourants avaient le droit d'obtenir une décision sujette à recours de la municipalité sur la question de l'attribution des biens-fonds. Or, en l'espèce, la municipalité s'est non seulement refusée à rendre une décision, mais n'a pas non plus ouvert de procédure administrative digne de ce nom, permettant l'exercice du droit d'être entendu conformément à l'art. 29 Cst, préalablement au prononcé d'une décision. Recours admis et renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle ouvre une procédure administrative et statue.

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal examine d'office s'il est compétent pour traiter la cause qui lui est soumise (art. 6 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative: LPA-VD; BLV 173.36). a) Aux termes de l'art. 92 al. 1 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autorité pour en connaître. aa) En substance, la Municipalité de Chavornay indique à titre principal qu'elle a agi exclusivement sur la base du droit privé, son intention étant de conclure des baux à ferme pour les différentes parcelles communales qu'elle détient et qui sont en l'occurrence libérées par l'ancien exploitant C. _____; elle estime ainsi ne pas avoir rendu de décision fondée sur le droit public. Les recourants, pour leur part, invoquent la jurisprudence récente de la CDAP (arrêt GE.2018.0188 du 5 février 2019), qui retient la solution contraire. bb) Définie à l'art. 3 al. 1 LPA-VD, la décision est une mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). Une décision au sens de l'art. 3 al. 1 let. b ne peut être rendue que si ne peut l'être une décision au sens des let. a et c du même alinéa (art. 3 al. 3 LPA-VD). La notion de décision s'entend d'une

mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public. La décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif. La décision, acte unilatéral, doit être distinguée des actes bilatéraux, soit des contrats de droit privé ou de droit administratif. Le caractère bilatéral du contrat de droit administratif présuppose l'autonomie de la volonté des deux parties, au contraire de la décision. Il s'agit ainsi de définir le fondement des droits et obligations résultant de l'acte juridique concerné: soit les prestations dues de part et d'autre sont prédéterminées par la loi, immédiatement ou non, auquel cas il s'agit d'une décision; soit elles ne peuvent être rapportées à une norme, et leur fondement ne pourra être que l'accord de volonté des parties (arrêt CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 consid. 14a; Moor/Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2011, ch. 3.1.2.2a p. 424). La forme que les parties ont donnée à la détermination de leur relation peut constituer un indice (par exemple l'existence d'un document signé par les deux parties), qui n'est toutefois pas toujours présent, pas toujours univoque et peut ne pas représenter leur volonté réelle (cf. Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2018, n° 974 p. 341s.; arrêt GE.2015.0124 du 26 janvier 2016, consid. 1c). Selon la théorie dite des deux niveaux ou de l'acte détachable, la conclusion d'un contrat par une collectivité publique implique deux actes juridiques successifs: le premier, acte unilatéral fondé sur le droit public, constitue la décision prise par l'administration de conclure un contrat avec un sujet de droit déterminé, le second est le contrat lui-même; cette théorie fait un acte juridique unilatéral de ce qui, en droit privé, constitue le processus interne de la formation de volonté (cf. Moor/Poltier, op. cit., ch. 3.1.4.1 p. 445ss, spéc. p. 447s.). Cette théorie ne trouve pas de place en l'absence de normes de droit public sur la création et la résiliation de contrats par les collectivités publiques (cf. arrêts TF 1C_312/2010 du 8 décembre 2010, concernant la location d'une salle de spectacle appartenant au patrimoine administratif, publié in: RDAF 2011 I 48; 4A_221/2008 du 23 septembre 2008 consid. 2). b) Il convient dès lors d'examiner si, en l'occurrence, l'autorité intimée a bien appliqué des règles de droit public. Cela est incontestablement le cas lorsque l'autorité gère son patrimoine administratif, par quoi on entend toutes les choses publiques servant directement, c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle, à remplir une tâche publique. En font partie les immeubles qui abritent les écoles, les hôpitaux, les gares, les musées, les bibliothèques et, de manière générale, les établissements publics et les services administratifs de l'Etat (ATF 143 I 37 consid. 6.1; 138 I 274 consid. 2.3.2; arrêts TF 2C_719/2016 du 24 août 2017 consid. 3.3.1; 4A_250/2015 du 21 juillet 2015 consid. 4.1; 1C_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.3). En revanche, lorsque l'Etat gère son patrimoine financier, soit les biens qui ne servent qu'indirectement, grâce à leur valeur en capital et leur rendement, à remplir les tâches publiques et pouvant, à ce titre, produire un revenu, voire être réalisés, il agit comme un particulier et n'accomplit pas une tâche publique (arrêts TF 4A_250/2015 précité consid. 4.1; 1C_379/2014 précité consid. 5.3; Tanquerel, op. cit. n° 184, p. 64). Les biens appartenant au patrimoine financier sont en principe gérés selon le droit privé (ATF 103 II 227 consid. 3; TF 4A_250/2015 précité consid. 4.1; 5A_78/2011 du 15 juin 2011 consid. 2.3.2) et les litiges qui concernent leur gestion sont dès lors soumis à la juridiction civile (ATF 112 II 35, concernant l'affermage de parcelles agricoles par une commune; Pierre Moor, François Bellanger, Thierry Tanquerel, Droit administratif Volume III. L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat, Berne, 2018, ch. 8.6.2.2, p. 767). Cependant, dans l'arrêt invoqué par les recourants (GE.2018.0188 précité), où il était

question de l'attribution de terrains agricoles communaux, la CDAP a retenu que celle-ci résultait d'une décision administrative, précédant la conclusion d'un bail à ferme. En effet, la commune s'était dotée en cette matière d'une directive décrivant la procédure applicable à l'affermage agricole de parcelles dont elle était propriétaire et les critères de leur octroi; ce faisant, la municipalité avait donc adopté des règles de droit public, comparables à celles prévalant en droit des marchés publics. Ainsi, l'acte par lequel elle appliquait cette directive devait être qualifié, en vertu de la théorie dite des deux niveaux, de décision administrative sujette à recours. On notera encore que les solutions cantonales, s'agissant de l'attribution de parcelles publiques en fermage appartenant au patrimoine financier de la collectivité concernée, suivent essentiellement deux voies. Selon la première, la gestion du patrimoine financier obéit aux règles du droit privé et, par voie de conséquence, elles ne donnent pas lieu au prononcé de décisions fondées sur le droit public, mais débouchent uniquement sur la conclusion de contrats de droit privé (soit des baux à ferme; voir dans ce sens, à titre d'exemple: ATF 112 II 35; arrêt du TA GR, du 9 avril 1985, PVG 1985 p. 31; décision du 15 février 2002 du Département de l'intérieur du canton de St-Gall, GVP 2002 n° 124; il s'agissait d'ailleurs d'un changement de jurisprudence). Dans d'autres cantons, les juridictions administratives ont retenu que la conclusion du contrat de bail à ferme était précédée du prononcé d'une décision administrative, au sens technique du terme et dès lors sujette à recours (Tribunal supérieur SH, arrêt du 9 novembre 2007, in ZBl 2008, p. 539 ss; l'arrêt retient d'ailleurs expressément l'application de la théorie des deux niveaux, voire celle des actes détachables ; il semble en outre considérer que l'octroi d'un droit de priorité est admissible ; voir aussi ATF 106 Ia 323, 328). On mentionnera également le cas de l'attribution de terres en fermage par une corporation de droit public, précisément chargée de gérer les biens-fonds relevant du patrimoine financier d'une commune (sur cette configuration, voir TF, arrêt du 19 mars 2014, in ZBl 2015, p. 146 ss); dans cette espèce, les juridictions saisies ont retenu que la corporation publique en cause, dans son activité/tâche de gestion des biens-fonds concernés, appliquait une réglementation de droit public, ce qui l'amenait à rendre des décisions au sens technique du droit administratif également (l'arrêt évoque la théorie des deux niveaux, sans considérer qu'elle s'applique en l'occurrence, sinon de manière implicite; sur cet arrêt, voir Thierry Tanquerel, Patrimoine financier et droit fondamentaux, in: Bellanger/Tanquerel, La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, Zurich, Genève 2020, p. 81 ss, spécialement p. 90 s.). On notera en fin de compte que ce dernier auteur soutient l'idée que lorsque l'administré fait valoir un droit constitutionnel ou légal en lien avec la gestion du patrimoine financier de l'Etat, celui-ci bénéficie d'un droit à l'obtention d'une décision sujette à recours (Tanquerel, op cit., p. 97 s.; voir aussi Moor/Bellanger/Tanquerel, op cit., p. 545 ss; François Bellanger, Octroi de l'usage des biens de l'Etat et marchés publics, in Bellanger/Tanquerel, La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, Zurich, Genève 2020, p. 101 ss, spécialement p. 119, suggère quant à lui l'ouverture d'une procédure analogue à un marché public dans tous les cas d'octroi de droits exclusifs ou spéciaux portant non seulement sur des biens du domaine public ou du patrimoine administratif, mais aussi sur des biens du patrimoine financier ; là aussi, l'autorité devrait donc se prononcer par voie de décision). c) En l'occurrence, le contrat de fusion qui a donné naissance à la nouvelle commune de Chavornay comporte une disposition prévoyant un droit de priorité en faveur des agriculteurs de l'ancienne commune territoriale pour l'attribution de baux à ferme portant sur des terres situées sur le territoire de celle-ci. aa) Certes, on peut se demander tout d'abord s'il s'agit là d'une véritable règle de droit. Dans sa formulation, elle apparaît bien

comme une règle générale et abstraite et elle ne paraît pas, malgré son caractère assez sommaire, comme une disposition que l'autorité ne pourrait pas appliquer. De surcroît, elle a été soumise aux législatifs des différentes communes fusionnées et elle a été approuvée par le Grand Conseil, sur la base d'un exposé des motifs qui ne met pas en doute son caractère conforme au droit. bb) Autrement dit, l'autorité, soit en l'espèce la Municipalité de Chavornay, est tenue d'appliquer cette disposition dans des cas d'espèce; dans une configuration de ce genre, il n'est guère douteux qu'elle doit statuer sur ce point par le biais de décisions (soit d'actes individuels et concrets, fondés sur le droit public), sujettes à recours. Pour le surplus la question de la conformité de la règle de priorité précitée avec le droit supérieur apparaît comme une question de fond, totalement distincte de l'aspect de recevabilité qu'il s'agit de trancher en premier lieu. On peut observer à ce propos que la voie suivie par la municipalité revient à accorder un privilège non pas aux seuls agriculteurs de l'ancienne commune d'Essert-Pittet, mais à ceux de la commune fusionnée de Chavornay. La question de la conformité de ce privilège (dont le cercle des bénéficiaires, certes, se trouverait étendu) avec le droit supérieur demeurerait entière dans une telle configuration. On peut au surplus renoncer ici à se prononcer sur le maintien intégral de la jurisprudence de la cour de céans, telle qu'elle résulte de l'arrêt GE.2018.0188; en effet, l'arrêt en question se contente d'admettre que l'adoption de simples directives suffit à fonder un régime de droit public, ce qui apparaît extrêmement large. Dans le cas d'espèce le régime applicable découle toutefois directement d'une véritable règle de droit public, soit l'art. 16 de la Convention de fusion, cité plus haut. d) Sur le premier aspect du présent litige, il faut donc retenir en conclusion que les recourants avaient le droit d'obtenir une décision sujette à recours de la municipalité intimée sur la question de l'attribution des biens-fonds précédemment afferchés à C._____. Or, malgré plusieurs sollicitations, la municipalité n'a pas rendu de décision et elle soutient, aujourd'hui encore, qu'elle n'en a pas rendue et qu'elle s'est contentée d'élaborer des projets de contrats de bail à ferme, voire de signer de tels contrats. A ce stade, force est de retenir que le présent recours est recevable, à tout le moins en tant qu'il est dirigé contre un refus de statuer de la municipalité.

E. 2

La municipalité intimée, pour le cas où le recours serait déclaré recevable, a adopté une seconde ligne de défense, en soutenant que, si tant est qu'elle a rendu une décision, cette dernière devrait être déclarée bien fondée, notamment à l'aune du respect des droits fondamentaux. Toutefois, une autorité peut difficilement soutenir simultanément qu'elle n'a pas rendu de décision (ni qu'elle n'a à en rendre), en sorte qu'elle n'a pas suivi la procédure administrative préalable au prononcé d'un tel acte, et que sa décision est bien fondée. a) Il faut en effet observer que la municipalité intimée a, certes, accordé la possibilité aux recourants de faire valoir leur droit d'être entendu, en relation avec les baux qu'elle envisageait de conclure avec eux. En revanche, ceux-ci n'ont guère été en mesure de faire valoir leurs moyens s'agissant des baux que la municipalité prévoyait de passer avec des agriculteurs tiers; au demeurant, ces baux avaient déjà été conclus le 7 octobre 2020 lors de la deuxième séance réunissant la municipalité et les recourants, plaçant ainsi ces derniers devant un fait accompli. En outre, même si la municipalité a évoqué une solution à ses yeux plus équitable, elle n'a jamais indiqué expressément aux recourants les critères de répartition qu'elle entendait adopter désormais. On ne saurait dès lors considérer que la municipalité a véritablement permis aux recourants d'exercer, en connaissance de cause, leur droit d'être entendus avant la "décision" conduisant à l'attribution de terres à des agriculteurs tiers. Force est ainsi de conclure que la municipalité, non seulement s'est

refusée à rendre une décision, comme le demandait les recourants, mais n'a pas non plus ouvert de procédure administrative digne de ce nom, permettant l'exercice du droit d'être entendu conformément à l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), préalablement au prononcé d'une décision. Il en résulte ainsi que le recours doit être admis et le dossier renvoyé à la municipalité intimée pour qu'elle engage une procédure administrative, offrant les garanties usuelles à l'ensemble des agriculteurs concernés, pour en fin de compte rendre des décisions sur l'attribution des terrains précédemment afferchés à C._____ et désormais libérés par ce dernier. b) A l'issue de cette procédure, la municipalité devrait a priori appliquer le droit en vigueur (soit l'art. 16 de la convention de fusion), sous réserve du respect du droit supérieur. Au surplus, rien n'empêche la commune, en suivant le processus législatif ordinaire, de modifier à l'avenir cette disposition, voire de l'abroger.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et au renvoi du dossier à la municipalité. Les mesures provisionnelles requises s'avèrent dès lors sans objet.

E. 4

Vu l'issue du pourvoi qui implique l'admission sur le principe des conclusions du recours, il convient de statuer sans frais; au surplus, les recourants qui sont intervenus à la procédure avec le concours d'un mandataire professionnel ont droit à des dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

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