

VD_OMNI FO.2023.0010 vom 15. Mai 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2023.0010

FR: VD_OMNI FO.2023.0010 du 15 mai 2024

IT: VD_OMNI FO.2023.0010 del 15 maggio 2024

Regeste

Département des finances et de l'agriculture (DFA)/Commission foncière rurale, Section I, A._____, B._____, C._____ | Vente d'un domaine agricole de deux frères à un tiers agriculteur. Dénonciation d'une tierce personne qui soutient que le tiers agriculteur n'aurait pas l'intention d'exploiter personnellement le domaine acheté. Refus de la CFR I d'entrer en matière sur la dénonciation. Recours du DFA contre ce refus. Il convient de bien circonscrire l'objet du litige, l'art. 71 LDFR permettant à l'autorité compétente en matière d'autorisation de révoquer sa décision lorsque l'acquéreur l'a obtenue en fournissant de fausses indications. En l'espèce, l'acquisition n'a pas eu lieu immédiatement après la délivrance de l'autorisation de sorte que celle-ci a dû être renouvelée. La date effective de la reprise du domaine n'est pas claire et les circonstances pourraient avoir changé entre 2019 et 2020, notamment en raison d'un hypothétique contrat avec un tiers fermier. Il appert que ces questions n'ont pas été suffisamment instruites et que la décision attaquée doit être annulée, la cause étant renvoyée à la CFR I pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. Dans l'hypothèse où de fausses déclarations de l'acheteur seraient établies dans une première phase, il conviendra que la CFR I apprécie, dans une deuxième phase, s'il y a lieu d'ordonner la révocation de l'autorisation d'acquisition. Recours partiellement admis dans la mesure de sa recevabilité. Recours au TF déclaré irrecevable (2C_304/2024 du 2 juillet 2024)

Erwägungen

E. 1

a) Le recours a été formé par le Département des finances et de l'agriculture. Or, celui-ci est désigné comme autorité de surveillance en matière de droit foncier rural sur le plan cantonal. Dès lors, l'art. 83 al. 3 LDFR lui confère la qualité pour recourir à l'encontre des décisions d'autorisation; cette habilitation vaut également dans l'hypothèse où l'autorité compétente, en l'occurrence la CFR, refuse de révoquer une autorisation entrée en force. Le pourvoi s'avère ainsi recevable; tel est à tout le moins le cas sur le principe, qu'il conviendra de nuancer s'agissant de certaines conclusions (voir ci-dessous consid. 2).

E. 2

Avant d'examiner les mérites du pourvoi, il convient de formuler quelques généralités s'agissant de la révocation des décisions administratives entrées en force, puis d'examiner de manière plus précise le régime prévu dans ce domaine par l'art. 71 LDFR. a) Lorsque la décision n'est plus susceptible d'un recours ordinaire, elle acquiert force (ou autorité matérielle) de chose décidée. L'administré doit alors pouvoir compter sur la stabilité du régime juridique qui en découle et, suivant le principe général de la bonne foi, y adapter son comportement. Toutefois, l'administration est aussi tenue d'assurer l'exacte concrétisation du droit objectif; cette obligation lui incombe en permanence, en particulier en présence de

décisions à effet durable. L'administration est ici confrontée à une tension entre ces deux postulats contradictoires. La jurisprudence a admis le principe que l'autorité avait la faculté de modifier de manière unilatérale la décision — irrégulière — entrée en force; toutefois, le Tribunal fédéral a estimé qu'il convenait de tenir compte de la confiance placée par l'administré dans la décision définitive, de sorte que la révocation n'est possible que sur la base d'une pesée soigneuse des intérêts en présence, l'intérêt public à l'exacte concrétisation du droit objectif (ce qui est proche de l'application du principe de la légalité), d'une part, l'intérêt privé de l'administré au maintien de la décision, d'autre part (intérêt à la sécurité du droit; voir par exemple ATF 100 Ib 299, spéc. 302).

b) aa) La modification d'une décision administrative entrée en force (cette remarque vaut aussi bien en matière de révocation, à l'initiative de l'autorité, que de réexamen ou de révision, sur demande d'une partie) suppose une démarche en deux étapes (sur la modification des décisions administratives, voir de manière générale Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5^{ème} éd., Berne 2022, N 848 ss; Etienne Poltier, *La modification des décisions administratives* in Bernasconi/Morgani (édit.), *Res iudicata – e poi ? Revisione, rettifica, riconsiderazione e istituti analoghi*, Bâle 2023, p. 43 ss.). Dans la première étape, il s'agit de déterminer si la décision en cause est ou non irrégulière, ce qui justifie d'écarter l'obstacle que constitue le caractère de "chose décidée" de la décision entrée en force. Lorsque l'initiative de la correction émane de l'administré, cette première étape apparaît clairement: l'autorité se doit de vérifier ■ au plan procédural ■ que les conditions lui permettant d'entrer en matière sur la demande de réexamen ou de révision sont remplies. Lorsque tel n'est pas le cas, la demande doit être déclarée irrecevable. Dans l'hypothèse où l'autorité prend elle-même l'initiative d'une modification de la décision, cette première étape reste (dans la règle) occulte; elle ne débouche en effet pas nécessairement sur une décision formelle de l'autorité. Cette dernière n'en vérifie pas moins que des motifs justifient qu'elle se penche à nouveau sur la décision pourtant dotée de la force (autorité matérielle) de chose décidée. Une fois levé l'obstacle d'une décision entrée en force, l'autorité doit procéder, dans la seconde étape, à un nouvel examen sur le plan matériel. A l'issue de celui-ci, elle peut, sur la base d'une pesée soigneuse des intérêts en présence (c'est la balance d'intérêts dont on a parlé plus haut), modifier la décision initiale, mais aussi la maintenir.

bb) S'agissant de la première étape, l'examen porte sur l'existence d'une irrégularité de la décision, laquelle peut découler de diverses causes, de fait ou de droit. Ainsi, la décision en cause peut se révéler viciée, dès l'origine, parce qu'elle repose sur un état de fait erroné; dès l'instant que l'erreur sur les faits retenus porte sur un élément de nature à influencer sur la décision, il y a matière à revenir sur la décision initiale entrée en force. L'irrégularité de la décision initiale peut aussi résulter plus simplement d'une mauvaise application du droit. Il se peut également que la décision soit affectée d'une irrégularité subséquente, liée à l'évolution de la situation de fait ou du droit positif; on ne se trouve toutefois pas dans ce cas de figure en l'espèce.

cc) Si la possibilité d'une révocation doit, à l'issue de la première étape, être admise, il reste que celle-ci peut se heurter aux exigences de la sécurité du droit. Ainsi, la modification effective de la décision irrégulière ne peut intervenir qu'après une balance des intérêts; il s'agit de comparer ici l'intérêt public à l'exacte concrétisation du droit objectif et l'intérêt (privé) au maintien de la décision initiale (balance d'intérêts entre principe de la légalité et protection de la bonne foi; cf. Tschannen/Müller/Kern, *op. cit.*, N° 868; ATF 143 II 1 consid. 5.1; 137 I 69 consid. 2.3). La jurisprudence illustrant cette balance d'intérêts est très riche. Elle comporte diverses balises groupant certaines configurations typiques, respectivement celles où prévaut la

protection de la confiance (ou la sécurité du droit) et celles où l'intérêt public à l'application de la loi va l'emporter (Tschannen/Müller/Kern, op. cit., N° 871 ss). Dans la première catégorie, certains auteurs rangent le cas dans lequel la décision a été suivie de la transaction de droit privé autorisée par celle-ci (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8^{ème} éd., Zurich 2020, N° 1257 ss); on trouve dans la seconde catégorie l'hypothèse de décisions obtenues par l'administré bénéficiaire (autorisations, subventions, p.ex.) sur la base d'informations fausses ou incomplètes (Tschannen/Müller/Kern, op. cit., N° 876). c) Sous l'angle procédural, on relèvera que l'autorité compétente pour prononcer la révocation ou pour statuer sur une demande de révision ou de réexamen est celle qui a rendu la décision initiale; on admet également, à certaines conditions, que l'autorité hiérarchiquement supérieure, voire l'autorité de surveillance, puisse y procéder (ATF 137 I 69 spéc. 71; 107 Ib 35 spéc. 36). La procédure à suivre est la même que pour la décision initiale et la nouvelle décision interviendra dans les mêmes formes que celle-ci. Les nouvelles décisions, au même titre que la décision initiale, sont susceptibles de recours, suivant les mêmes voies de droit. Tel est le cas des décisions de révocation, comme aussi des nouvelles décisions rendues sur le fond à la suite d'une demande de révision ou de réexamen. Cependant, dans l'hypothèse où l'autorité refuse d'entrer en matière sur une telle demande de l'administré, ce dernier peut contester exclusivement ce prononcé d'irrecevabilité; concrètement, il peut faire valoir seulement que l'autorité n'a, à tort, pas admis l'existence de motifs de révision ou de réexamen (par exemple, celle des faits nouveaux importants allégués par l'intéressé). d) On a présenté jusqu'ici les principes généraux dégagés par la jurisprudence en matière de modification des décisions administratives. Il faut souligner cependant que de nombreuses lois spéciales abordent ce thème; elles interviennent aussi bien à propos de la première phase du raisonnement (la question est de savoir s'il existe des motifs de revenir sur la décision entrée en force) que sur la seconde (il s'agit de déterminer si cette décision doit ou non être modifiée). On peut citer à cet égard par exemple le cas de l'art. 71 al. 1 LDFR, pertinent en l'espèce. Ces règles peuvent limiter les motifs permettant de revenir sur une décision entrée en force, mais elles peuvent porter également sur la modification de la décision de fond, notamment en orientant la pesée d'intérêts à laquelle il y a lieu de procéder usuellement (Tschannen/Müller/Kern, op. cit., Nos 848 et 854). e) aa) Selon l'art. 71 al. 1 LDFR, l'autorité compétente en matière d'autorisation révoque sa décision lorsque l'acquéreur l'a obtenue en fournissant de fausses indications. La révocation est soumise à deux conditions cumulatives (dans ce sens, TF 2C_761/2020 du 16 décembre 2021 consid. 4.2.2). La première est une condition objective: l'acquéreur doit avoir donné de fausses indications sur des faits juridiquement déterminants pour l'octroi de l'autorisation. Ces fausses indications doivent avoir été causales, en ce sens que l'autorisation aurait dû être refusée si l'autorité compétente avait connu la situation objectivement exacte. La seconde condition est subjective: l'autorisation doit avoir été "captée" ("erschlichen"). Il y a captation lorsque l'intéressé connaît ou doit connaître l'inexactitude de ses indications et qu'il les fait dans le dessein d'obtenir une autorisation qui lui serait sinon refusée (Beat Stalder in Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, 2^{ème} éd., 2011, nos

E. 3

et

E. 4

Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être admis partiellement. La décision attaquée doit ainsi être annulée, le dossier étant renvoyé à la CFR pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

E. 5

Les frais du présent arrêt doivent être mis à la charge de A. _____, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD a contrario).

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