

# VD\_OMNI GE.2018.0188 vom 5. Februar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-02-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2018.0188](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0188)

FR: VD\_OMNI GE.2018.0188 du 5 février 2019

IT: VD\_OMNI GE.2018.0188 del 5 febbraio 2019

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité de Suscévaz | Le refus de la Municipalité d'attribuer un fermage sur un terrain agricole est une décision sujette à recours. Bien que les terrains en question appartiennent au patrimoine financier de la commune et doivent par conséquent être en principe gérés selon le droit privé, la Municipalité s'est dotée de règles de droit public en décrivant la procédure applicable à leur affermage. La gestion du patrimoine financier constituant en elle-même une tâche publique, la Municipalité est tenue de respecter les principes de liberté économique et d'égalité de traitement. Les exigences inhérentes à ces principes sont en revanche moins élevées que s'agissant de l'usage du domaine public ou du patrimoine administratif. En l'occurrence, constat que les conditions posées par la Municipalité à l'affermage de ses terrains agricoles sont objectivement fondées et ne portent ainsi pas atteinte à la liberté économique et à l'égalité de traitement du recourant. La LMI, qui vise uniquement à se prémunir contre les "restrictions" imposées par les collectivités publiques, ne s'applique pas. Recours rejeté.

## 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. 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<sup>ème</sup> 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 précité, consid. 1c). Selon la théorie dites des deux niveaux ou de l'acte détachable, la conclusion d'un contrat par une collectivité publique implique deux actes juridiques: le premier, acte unilatéral fondé sur le droit public, constitue la décision prise par l'administration de conclure un contrat, 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, 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'État (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'État gère son patrimoine financier, soit les biens qui ne servent qu'indirectement, grâce à leur valeur en capital et à leur rendement, à remplir des 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 (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). c) En l'occurrence, les terrains agricoles dont l'autorité intimée est propriétaire ne sont pas mis au service d'une tâche publique. Le recourant ne le prétend d'ailleurs pas. En édictant une directive décrivant la procédure applicable à l'affermage des terrains agricoles dont elle est propriétaire et les critères de leur octroi, la Municipalité s'est néanmoins dotée de règles de droit public, à l'image de ce qui est prévu dans le domaine des marchés publics. Elle a en outre la compétence de le faire en vertu de l'art. 42 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11), l'administration des biens communaux comprenant notamment l'administration du domaine privé (art. 44 LC). En vertu de la théorie de l'acte détachable, il convient, partant, d'admettre que la décision de l'autorité intimée d'affermage, respectivement de refuser de contracter avec le recourant est bien une décision sujette à recours. L'autorité intimée, dans ses courriers des 2 et 9 août 2018, s'est d'ailleurs expressément référée à cette terminologie. A sa demande, elle a également indiqué les voies

de recours contre sa "décision". La décision attaquée est dès lors susceptible de recours auprès de la CDAP. Le recourant est par ailleurs directement touché par la décision attaquée, contre laquelle il a recouru dans le délai et le respect des formes prescrites (art. 75 al. 1 let. a, 79 al. 1, 92 al. 1, 95 et 99 LPA-VD), si bien que le recours est recevable.

## **E. 2**

être exploitant à titre principal

## **E. 3**

exploiter personnellement ses terrains en propriété et ceux loués à la commune (...)

## **E. 4**

posséder en propriété sur le territoire communal, au moins

## **E. 6**

avoir son numéro d'exploitation agricole sur la commune". Le recourant ne remplit en l'occurrence pas les conditions n°4 et 6, ce qu'il ne conteste pas, raison pour laquelle la Municipalité a écarté son offre pour l'affermage de terrains communaux. Le recourant soutient que ces deux conditions sont discriminatoires et violent dès lors la liberté économique. L'exigence de posséder en propriété sur le territoire communal au moins 6 hectares de terrains agricoles ou d'être sous contrat de fermage en nom propre depuis 12 ans au minimum discriminerait systématiquement les jeunes exploitants agricoles. On peut toutefois admettre que l'autorité intimée dispose d'un intérêt à s'assurer que les terrains affermés sont exploités par une entreprise ayant une viabilité suffisante. La condition d'avoir son exploitation sur le territoire communal s'explique par ailleurs pour des raisons objectives. L'exploitation d'une entreprise agricole est tributaire du sol. Dans de telles circonstances, la proximité entre le bâtiment d'exploitation et les terrains qui y sont attenants est un critère important, permettant la rationalisation de l'activité de l'agriculteur établi sur le territoire communal. Dès lors que la Municipalité entend par ailleurs garantir une certaine égalité de traitement entre les agriculteurs satisfaisant les conditions posées dans la directive, elle dispose d'un intérêt évident à circonscrire le cercle de ses cocontractants, de manière à éviter une démultiplication de ceux-ci, ce qui engendrerait inévitablement d'autres difficultés pratiques, en particulier des morcellements. Cinq personnes répondant en outre aux conditions posées par la Municipalité, on ne saurait considérer que cette dernière entend spécifiquement privilégier certains agriculteurs au détriment des autres. Compte tenu de la très importante marge de manœuvre dont dispose la Municipalité pour la gestion de son patrimoine financier, la délimitation du cercle des agriculteurs pouvant prétendre à l'affermage de terrains communaux s'avère objectivement fondée. Il n'en résulte dès lors aucune violation de la liberté économique, mise en relation avec la garantie de l'égalité de traitement du recourant. Le grief développé à cet égard par le recourant doit ainsi être rejeté. 3. Le recourant prétend également que les deux conditions litigieuses seraient contraires à la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02), dont l'art. 2 al. 1 garantit à toute personne le droit d'offrir des marchandises, des services et des prestations de travail sur tout le territoire suisse pour autant que l'exercice de l'activité lucrative en question soit licite dans le canton ou la commune où elle a son siège ou son établissement. La LMI ne régleme pas la problématique des subventions cantonales ou communales qui engendrent des distorsions de concurrence. Les garanties et les droits que confèrent la LMI permettent ainsi uniquement de se prémunir contre les "restrictions" imposées par les collectivités publiques

(Manuel Bianchi della Porta, in: Commentaire romand, Droit de la concurrence, 2 e édition, Bâle 2013, n°39ss ad art. 1 LMI). En l'occurrence, le recourant n'est pas empêché d'exercer son activité d'agriculteur sur le territoire communal de l'autorité intimée. Il prétend en effet seulement que les conditions posées par la réglementation communale à l'affermage des terrains communaux favoriseraient un cercle restreint d'agriculteurs, mesure qui s'apparenterait dès lors à une forme de subvention. Un tel avantage n'est toutefois, comme on l'a vu, pas incompatible avec la LMI. Il s'ensuit que le recourant ne peut pas se plaindre d'une violation de la LMI. 4. Le recourant sollicite, à titre de mesure d'instruction, la production de la directive communale en vigueur avant celle du 26 janvier 2018. Le recourant entend ainsi démontrer que la réglementation précédemment en vigueur ne contenait pas les exigences qui sont litigieuses. Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment celui de faire administrer les preuves, pour autant qu'elles apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents (ATF 139 II 489 consid. 3.3 p. 496). L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 137 III 208 consid. 2.2 p. 210). En l'occurrence, la production de la précédente directive en vigueur ne changerait rien à la solution donnée au présent litige, qui doit être tranché selon les règles en vigueur lorsqu'a été rendue la décision querellée. Il s'ensuit que, par une appréciation anticipée des moyens de preuve, il convient de renoncer à requérir la production de cette pièce. La seconde requête du recourant, visant à connaître la répartition des terrains communaux auprès des différents fermiers, est sans objet, la pièce requise ayant été versée à la procédure par l'autorité intimée. 5. Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais sont mis à la charge du recourant, qui succombe. Le recourant versera en outre une indemnité de dépens à la Commune de Suscévaz, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat.

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