

VD_OMNI GE.2018.0236 vom 26. Februar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-02-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0236

FR: VD_OMNI GE.2018.0236 du 26 février 2019

IT: VD_OMNI GE.2018.0236 del 26 febbraio 2019

Regeste

A. _____/Conseil communal de Chésereux | La décision du Conseil communal autorisant la municipalité à renouveler, moyennant certaines conditions (notamment une augmentation de la redevance), un DDP de superficie à charge d'une parcelle communale relève du droit privé: inscrite au chapitre privé de la commune, la parcelle grevée ne sert pas à une tâche publique et appartient ainsi au patrimoine financier communal; de plus, la commune ne s'est pas dotée d'une directive ou réglementation décrivant la procédure ou les critères applicables à la constitution de servitudes de superficie sur ses terrains (c. 2). Si la gestion du patrimoine financier se fait selon le droit privé, les processus de décisions internes à la collectivité sont en revanche soumis aux règles de droit public. En l'occurrence, le grief de la recourante selon lequel le Conseil communal aurait usurpé les compétences de la municipalité est néanmoins irrecevable, un tel grief ressortissant au Conseil d'Etat (c. 3). Recours irrecevable dans son entier.

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^{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, 2^{ème} éd., Genève/Zurich/Bâle 2018, n. 974 p. 341 s.; 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: 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/Poltier, op. cit., ch. 3.1.4.1 p. 445 ss, spéc. p. 447 s.). Cette théorie ne trouve pas de place en l'absence de normes de droit public sur la conclusion 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; arrêt GE.2018.0188 du 5 février 2019 consid. 1). b) Une autorité applique incontestablement des règles de droit public lorsqu'elle 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 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). Du point de vue de sa gestion "externe", c'est-à-dire dans les relations de la collectivité publique avec les tiers, le patrimoine financier est ainsi soumis au droit privé, en particulier s'agissant de l'acquisition, de la vente et de la location de ces biens (Tanquerel, op. cit., n. 184 et les réf. citées, soit ATF 112 II 35 consid. 2 p. 37; TF 1C_312/2010 du 8 décembre 2010 consid. 3.2; sur la question de l'application des droits fondamentaux dans la gestion du patrimoine financier, Tanquerel, op. cit., n. 185 ss). Les litiges qui concernent leur gestion sont dès lors soumis à la juridiction civile (Moor/Bellanger/Tanquerel, Droit administratif, vol. III, 2^{ème} éd., Berne 2018, ch. 8.6.2.2 p. 767; cf. encore arrêt GE.2018.0188 du 5 février 2019 consid. 1). Une exception a néanmoins été admise dans le cas d'une municipalité ayant édicté une directive décrivant la procédure applicable à l'affermage des terrains agricoles - relevant du patrimoine financier de la commune - et les critères de leur octroi. Dans ce cas, la CDAP a considéré en effet que la municipalité s'était dotée de règles de droit public, à l'image de ce qui était prévu dans le domaine des marchés publics, de sorte que la décision de la municipalité d'affermage, respectivement de refuser de contracter avec le recourant était bien une décision sujette à recours (arrêt GE.2018.0188 du 5 février 2019 consid. 1c). c) Un droit de superficie constitue un droit réel limité en vertu duquel une personne a le droit d'avoir ou d'édifier sur le fonds grevé une construction dont elle est propriétaire (art. 675 al. 1 et 779 al. 1 CC). Le droit de superficie créé sous forme de servitude personnelle peut être

immatriculé comme immeuble au registre foncier s'il a le caractère d'un droit distinct (si sa cessibilité et sa transmissibilité n'ont pas été supprimées) et permanent (s'il est établi pour trente ans au moins ou pour une durée indéterminée) (art. 779 al. 3 CC; Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, vol. III, 4^{ème} éd., Berne 2012, n. 2513 et 2519). Même si le droit de superficie est immatriculé comme immeuble, les dispositions relatives aux immeubles ne lui sont applicables que par analogie; il demeure une servitude (Steinauer, op. cit., n. 2520a). Le droit de superficie érigé en droit distinct et permanent est constitué par un contrat en la forme authentique, suivi d'une inscription au registre foncier (art. 779a et 731 ss CC). Outre des clauses définissant le droit de superficie lui-même (objet, durée, étendue, etc.) au sens de l'art. 779b al. 1 CC, le contrat constitutif peut faire naître des droits et des obligations personnelles en relation avec ce droit, par exemple l'obligation pour le superficiaire de payer une rente. Ces obligations peuvent être annotées au registre foncier si les parties en sont convenues en la forme authentique (Steinauer, op. cit., n. 2524 et 2538). L'échéance du droit de superficie peut être l'occasion pour les parties de négocier soit une prolongation du droit, soit la constitution d'un nouveau droit, soit la vente du terrain ou enfin l'exercice par le superficiant de son droit de retour.

E. 2

En l'occurrence, la décision contestée du Conseil communal de Chéserey du 11 octobre 2018 autorise la municipalité à renouveler à son échéance, moyennant certaines conditions (notamment une augmentation de la redevance annuelle), le DDP 385 constitué en faveur de la recourante à la charge de la parcelle 413 du territoire de Chéserey. a) Le DDP 385 est une servitude (personnelle) de superficie au sens précité (cf. consid. 1c supra), à savoir un droit réel immobilier grevant la parcelle communale 413. Le bien-fonds 413 grevé est immatriculé au registre foncier au chapitre privé de la commune. Il supporte des chalets appartenant à des personnes privées, de sorte qu'il n'est pas mis au service d'une tâche publique et relève ainsi du patrimoine financier communal. Par ailleurs, la commune ne s'est pas dotée d'une quelconque directive ou réglementation décrivant la procédure ou les critères applicables à la constitution de servitudes de superficie sur ses terrains. La conclusion d'un contrat de constitution d'une telle servitude à charge de la parcelle 413 et tout renouvellement de ce contrat, y compris les conditions posées à ce renouvellement, notamment le montant de la redevance, sont par conséquent soumis au droit privé, non pas au droit public. En d'autres termes, le principe du renouvellement du droit de superficie grevant la parcelle 413 et les conditions posées à ce renouvellement relèvent de la liberté contractuelle. En l'état, la commune de Chéserey, d'abord par son Conseil communal qui a rendu la décision attaquée, puis par sa municipalité qui exécutera ce prononcé, entend soumettre à la recourante une offre de renouvellement du droit de superficie à des conditions que la recourante sera libre, à l'instar de tout cocontractant, d'accepter ou de refuser. En cas de non-conclusion du contrat, le droit de superficie s'éteindra à son échéance et ce sont les dispositions relatives au retour des constructions à la commune qui trouveront application. Ainsi, s'il est exact qu'elle fixe de manière impérative le cadre du renouvellement du DDP 385, la décision entreprise ne modifie pas les droits et obligations de la recourante, mais consiste uniquement en une instruction interne donnée par le Conseil communal à la municipalité quant aux limites de l'offre contractuelle que l'exécutif est autorisé à proposer à la superficiaire. Dans la mesure où la recourante conteste les conditions posées par le Conseil communal au renouvellement de son droit de superficie, ce grief ne relève dès lors pas du droit public et échappe par conséquent à la compétence de la présente cour. Le recours s'avère ainsi irrecevable sous cet angle.

E. 3

Dans son mémoire complémentaire, la recourante prétend que la décision attaquée aurait été rendue par une autorité incompétente, à savoir le Conseil communal, lequel se serait approprié une compétence de la municipalité. a) Si la gestion du patrimoine financier se fait selon le droit privé, les processus de décisions internes à la collectivité sont soumis aux règles de droit public, en particulier s'agissant de la répartition des compétences entre ses organes, ainsi que de la procédure à suivre (Tanquerel, op. cit., n. 186; Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., ch. 8.6.2.2 p. 767 s. et les réf. citées, notamment ATF 105 Ia 385 et 89 I 253). b) Selon la Constitution vaudoise, chaque commune est dotée d'une autorité législative, le conseil communal ou le conseil général, et d'une autorité exécutive, la municipalité (art. 141 al. 1 Cst-VD). La municipalité s'organise librement et a toutes les compétences communales, à l'exception de celles attribuées par la Constitution ou la loi à l'autorité délibérante (art. 150 Cst-VD). Le conseil communal ou général édicte les règlements (art. 146 al. 1 let. a Cst-VD), adopte l'arrêté d'imposition et le budget et autorise les dépenses extraordinaires et les emprunts (let. b), se prononce sur les collaborations intercommunales (let. c), décide des projets d'acquisition et d'aliénation d'immeubles (let. d), contrôle la gestion (let. e) et adopte les comptes (let. f), la loi pouvant lui confier d'autres compétences (art. 146 al. 2 Cst-VD). Ainsi, l'art. 150 Cst-VD octroie à la municipalité une compétence générale, qui n'est limitée que par les compétences dévolues au conseil communal (Commentaire du projet de nouvelle Constitution, 2002, ad art. 150, p. 34) et l'art. 146 al. 1 Cst-VD énumère les compétences exclusives de l'autorité délibérante, que le législateur peut néanmoins compléter (ibid., ad art. 146, p. 33 s.; arrêts CCST.2016.0005 du 12 janvier 2017 consid. 2a; CCST.2008.0015 du 3 juillet 2009 consid. 2b et 2c). Faisant usage de l'art. 150 Cst-VD prévoyant que la loi peut accorder des compétences communales à l'autorité délibérante, le législateur cantonal a précisé à l'art. 4 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) les attributions du conseil général ou communal. Selon le ch. 6 de cette disposition, le conseil général ou communal délibère " sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'art. 44 ch. 1 est réservé. Le conseil peut accorder à la municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite ." La loi sur les communes régit les compétences de la municipalité à ses art. 41 ss LC. A cet égard, l'art. 41 al. 1 LC dispose que l'exécution de tout ce qui a été définitivement arrêté par le conseil général ou communal appartient à la municipalité. Selon l'art. 42 LC, les attributions des municipalités s'exercent dans les limites déterminées par les lois et par les règlements communaux. D'après le ch. 2 de l'art. 42, elles concernent spécialement " l'administration des biens communaux (voir art. 44), l'administration du domaine public et des biens affectés aux services publics ". L'art. 44 ch. 1 LC auquel renvoient les art. 4 al. 1 ch. 6 et 42 ch. 2 LC dispose pour sa part que l'administration des biens de la commune comprend " l'administration du domaine privé; la municipalité a toutefois la compétence de statuer sur l'acquisition de servitudes ne comportant aucune charge pour la commune; la perception de tout revenu, contribution et taxe ." c) En l'occurrence, comme exposé ci-dessus, la décision attaquée porte sur le renouvellement d'un droit réel immobilier grevant une parcelle communale. Il n'est dès lors pour le moins pas exclu que la décision du Conseil communal autorisant la municipalité, à certaines conditions, à procéder à une telle opération puisse entrer dans le cadre de l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC (cf. arrêt CCST.2006.0008 du 22 mai 2007). Quoi qu'il en soit, en remettant en cause la compétence du Conseil communal pour rendre la décision attaquée, la recourante soulève un vice de procédure. Or, selon l'art.

145 LC, les contestations portant sur des vices de procédure ou d'autres irrégularités susceptibles d'avoir affecté la décision du Conseil communal peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Conseil d'Etat. Seule cette dernière autorité est ainsi habilitée à se saisir de ce grief. Pour le surplus, la présente cour n'étant pas légitimée à traiter le fond du litige, il n'y a pas lieu d'examiner ce grief par attraction de compétence (cf. arrêt AC.2016.0045 du 11 avril 2017 consid. 2c). On précisera encore que la voie de la juridiction constitutionnelle au sens de l'art. 136 al. 2 let. c Cst-VD n'entre pas en considération, dès lors que ce moyen n'est ouvert que lorsque des autorités sont divisées par un conflit de compétence (cf. par exemple arrêts CCST.2006.0005 du 12 janvier 2017 consid. 1; CCST.2006.0008 du 22 mai 2007 consid. 1), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Le recours est ainsi également irrecevable sur ce point.

E. 4

Compte tenu de l'issue du recours, les mesures d'instruction requises par la recourante apparaissent superflues. Elles doivent dès lors être écartées, sans qu'il n'en résulte de violation du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.).

E. 5

Vu ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable, la CDAP n'étant pas compétente pour en traiter. Succombant, la recourante n'a pas droit à des dépens. Cela étant, il n'y a pas lieu d'accorder des dépens à la commune de Chésereux, bien qu'elle ait gain de cause, dès lors qu'elle a faussement indiqué la voie du recours à la CDAP au pied du prononcé litigieux. Enfin, au vu des circonstances, on renoncera à percevoir un émolument judiciaire (art. 49, 50, 55 et 56 LPA-VD).

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