

VD_OMNI GE.2018.0263 vom 1. Mai 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-05-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0263

FR: VD_OMNI GE.2018.0263 du 1 mai 2019

IT: VD_OMNI GE.2018.0263 del 1 maggio 2019

Regeste

A. _____/Municipalité de Grandson, B. _____ | Le refus de la Municipalité de mettre à disposition une parcelle dans le cadre de jardins familiaux propriétés de la commune est une décision sujette à recours. En l'espèce, la mise à disposition et l'usage des parcelles sont régies par un règlement communal qui relève du droit public et la Municipalité agit en tant que détentrice de la puissance publique lorsqu'elle décide de l'attribution ou de la non-attribution de parcelles. En l'occurrence, le refus de la Municipalité, fondé sur le règlement communal qui prévoit que l'exploitation d'une parcelle est incessible, ne porte pas atteinte aux principes de la bonne foi et de l'égalité de traitement. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

a) Il importe au préalable de vérifier la compétence du Tribunal de connaître du présent recours à raison de la matière. On rappelle à titre préliminaire que le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (cf. art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet (art. 3 al. 1 LPA-VD): 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); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). Sont des autorités administratives les organes du canton, des communes, des associations ou fédérations de communes et des agglomérations, ainsi que les personnes physiques ou morales, qui sont légalement habilités à rendre des décisions (art. 4 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). 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 en principe 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). b) En l'occurrence, le présent litige porte sur la mise à la disposition de la recourante ou de son père par la Municipalité d'une parcelle dans le cadre de jardins familiaux propriété de la commune. Cette mise à disposition est régie par un règlement communal, adopté par le Conseil communal le 12 septembre 2013 et approuvé par le Département de l'Intérieur, alors compétent, le 14 novembre de cette même année. En vertu de l'art. 1 dudit règlement, qui régit les modalités d'attribution, de location, d'exploitation et de cession des terrains cultivables, dits "Jardins familiaux", la Municipalité est chargée de l'attribution des parcelles en donnant, dans la mesure du possible et en fonction des demandes existantes, la préférence à des habitants de la localité (art. 6 et 7 du règlement communal), un traitement prioritaire étant prévu pour les demandes des ménages à revenu modeste (art. 8 du règlement communal). Conformément à l'art. 4 du règlement communal les baux sont annuels. En édictant un règlement communal, la Municipalité s'est ainsi dotée de règles de droit public, comme elle a 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) pour l'administration des biens communaux (voir art. 44 LC), l'administration du domaine public et des biens affectés aux services publics. La mise à disposition de parcelles de terrain cultivable par la commune accomplit certainement une mission d'intérêt public. On peut penser notamment à un rôle social et à l'encouragement du respect et l'échange entre les citoyens, à la promotion et au maintien d'un travail de la terre respectueux de l'environnement et à la possibilité pour les plus modestes d'accéder à un terrain à des conditions abordables. On peut dès lors estimer que les terrains dont l'autorité intimée est propriétaire sont mis au service d'une tâche publique, ce que semble confirmer l'existence du règlement communal dont s'est dotée la

Municipalité. La question de savoir si le contrat de location des parcelles est soumis au droit privé n'est pas déterminante en l'espèce, puisqu'il apparaît en effet que la phase préalable, à savoir l'attribution des terrains, est régie par des règles de droit public spécifiques. Il est dès lors manifeste que les normes régissant l'usage de ces jardins relèvent du droit public et que la Municipalité agit en tant que détentrice de la puissance publique lorsqu'elle décide de l'attribution ou de la non-attribution de parcelles. Dès lors, la mise à disposition d'un tel terrain et, partant, son retrait, sont des décisions au sens de l'art. 3 LPA-VD contre lesquelles la voie du recours devant l'autorité de céans est ouverte. c) Aux termes de l'art. 75 LPA-VD, a qualité pour recourir toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), et toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). La qualité pour agir – qui s'examine conformément aux prescriptions de l'art. 89 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) (CDAP AC.2010.0234 du 22 octobre 2010 consid. 2) – est reconnue à quiconque qui est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou autre (ATF 135 II 145 consid. 6. 1, 430 consid. 1.1; 133 II 400 consid. 2.4.2 et les arrêts cités). L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte et médiate (ATF 135 II 145 consid. 6.1; 130 V 196 consid. 3, 514 consid. 3.1 et les arrêts cités). Le recours formé dans le seul intérêt de la loi ou d'un tiers est irrecevable (ATF 135 II 145 consid. 6.1; 133 II 249 consid. 1.3.2, 468 consid. 1; 124 II 499 consid. 3b et les arrêts cités). En l'occurrence, la recourante a pu, dans les faits, bénéficier du jardin communal pendant l'année 2018. La décision attaquée a pour effet de confirmer la résiliation du bail et la reprise de la parcelle n° ***** par un tiers. A ce titre, on admettra que la recourante est atteinte par la décision et qu'elle puisse justifier de la qualité pour agir à l'encontre de la décision même si elle n'a jamais été signataire du bail portant sur la parcelle en question. d) L'autorité intimée mentionne que la recourante n'a pas contesté formellement les courriers qui lui ont été adressés les 16 janvier et 26 février 2018. Une décision est en règle générale définitive lorsqu'elle ne peut plus faire l'objet d'un recours, le délai imparti à cet effet s'étant écoulé sans avoir été utilisé (cf. art. 58 let. a LPA-VD). Dès lors que les administrés ou institutions qui auraient qualité pour recourir y renoncent ou que la loi la met à l'abri de tout recours, la décision est définitive, ce qui signifie que, quelque irrégulière qu'elle soit (sauf nullité), elle bénéficie de la force de chose décidée et sera de droit aussi longtemps que l'autorité compétente ne l'aura pas modifiée aux conditions propres – et restrictives – de ce genre d'opération. Ainsi, elle acquiert, pour ses destinataires, force formelle et matérielle de chose décidée et ne peut plus être mise en cause par eux que par une voie juridictionnelle extraordinaire (v. André Grisel, *Traité de droit administratif*, tome II, Neuchâtel 1984, pp. 891-892; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, Berne 2000, p. 285). Selon l'art. 27 al. 2 Cst./VD, les parties ont le droit de recevoir une décision motivée avec indication des voies

de recours. Cette exigence est reprise à l'art. 42 al. 1 let. f LPA-VD, qui dispose que la décision contient l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître. D'après un principe général du droit découlant de l'art. 9 Cst. protégeant la bonne foi du citoyen, lorsqu'il existe une obligation de mentionner une voie de droit, son omission ne doit pas porter préjudice au justiciable; celui-ci ne doit en outre pas devoir pâtir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 202; 131 I 153 consid. 4 p. 158; 127 II 198 consid. 2c p. 205, et les arrêts cités). L'erreur peut consister en l'omission pure et simple de l'indication obligatoire de la voie de droit, ou en une indication fautive, peu claire, équivoque ou incomplète, notamment pour ce qui concerne le délai de recours (ATF 117 Ia 297 consid. 2 p. 298/299). Cela étant, celui qui s'aperçoit du vice affectant l'indication de la voie de droit ou qui devait s'en apercevoir en faisant usage de la prudence que l'on pouvait attendre de lui, ne peut se prévaloir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 p. 54; 129 II 125 consid. 3.3 p. 134/135; 127 II 198 consid. 2c p. 205; 121 II 72 consid. 2a p. 78; 119 IV 330 consid. 1c p. 333, et les arrêts cités; indication erronée du délai de recours contre une décision d'adjudication, v. ATF 2P.56/2006 du 17 mars 2006; cf. également arrêt PS.2005.0054 du 15 juin 2005 consid. 1a p. 3). En particulier, ne mérite pas de protection la partie dont l'avocat eût pu déceler l'omission ou l'erreur par la seule lecture du texte légal, sans recourir à la consultation de la jurisprudence ou de la doctrine (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 p. 54; 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 203; 127 II 198 consid. 2 c p. 205). En l'espèce, et à l'inverse de la lettre du 5 décembre 2018, les courriers des 16 janvier et 26 février 2018 ne mentionnent pas de voies de droit. Même si elle aurait pu les contester immédiatement, il semble que c'est seulement à la réception de la correspondance de l'autorité intimée du 5 décembre 2018 l'informant de la reprise effective du jardin par un tiers que la recourante, qui souhaite conserver l'exploitation de la parcelle et en avait obtenu l'autorisation pour l'année 2018, a réalisé que le refus d'un transfert en sa faveur était définitif et qu'elle n'obtiendrait pas la possibilité de reprendre le bail de feu son père. L'on ne saurait dès lors reprocher à la recourante, qui n'était pas assistée, de n'avoir pas recouru en janvier et février 2018, ceci d'autant moins que ces correspondances, pour autant qu'elles puissent être assimilables à des décisions au sens de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, omettent de mentionner une voie de droit. e) Pour le surplus, le recours contre la décision du 5 décembre 2018 a été interjeté en temps utiles et satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité de l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Sur le fond, la recourante conteste la décision du 5 décembre 2018 lui confirmant la résiliation du bail et l'informant qu'un tiers reprendra la parcelle en question. Sur le plan matériel, on comprend que la recourante soutient que la décision attaquée serait contraire aux principes de la bonne foi et de l'égalité de traitement. A titre principal, elle demande à pouvoir continuer à exploiter la parcelle qui avait été attribuée à son père et conclut donc implicitement à l'annulation de la décision du 5 décembre 2018. a) Il ressort de la jurisprudence constante du Tribunal cantonal que la Municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait de ses règlements communaux (cf. par exemple AC.2015.0102 du 19 novembre 2015 consid. 3; AC.2014.0417 du 3 novembre 2015 consid. 3b/aa; AC.2014.337 du 3 mars 2015 consid. 4b). Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est cependant pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si

celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (arrêt du TF 1C_103/2008 du 23 septembre 2008 consid. 2.4 et les arrêts cités). Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (AC.2015.0055 du 21 janvier 2016 consid. 4c; AC.2014.337 précité consid. 4b; AC.2009.0229 du 20 juillet 2010 consid. 1b; AC.2009.0167 du 22 mars 2010 consid. 4).

b) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu; (d) il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 131 II 267 consid. 6.1 p. 636 et les références citées).

c) Une décision viole le principe de l'égalité, garanti par l'art. 8 Cst., lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 2C_608/2007 du 30 mai 2008 consid. 4; 1P.707/2004 du 8 juin 2005 consid. 2.1; références citées).

d) En l'espèce, le règlement communal a notamment la teneur suivante: " 2. **ATTRIBUTION DES PARCELLES** Art. 6 : La Municipalité est chargée de l'attribution des parcelles. Dans la mesure du possible et en fonction des demandes existantes, la préférence sera donnée à des habitants de la localité. Art. 7 : L'attribution des parcelles se fait dans l'ordre de la liste d'attente, en donnant la priorité aux habitants de la commune de Grandson. Art. 8: La Municipalité accordera un traitement prioritaire aux demandes des ménages à revenu modeste. Art. 9 : Aucun ménage ne pourra obtenir ou garder la jouissance d'une parcelle s'il bénéficie déjà, comme locataire ou comme propriétaire, d'un terrain cultivable d'au moins 200 m². Art. 10 : Une seule parcelle est attribuée par ménage. [...] 5. **RESILIATION** Art. 17 : La fin des rapports contractuels intervient à la demande du locataire ou de la Municipalité. Elle est communiquée par courrier recommandé avant le 30 septembre, le contrat prenant fin le 31 décembre de cette même année. Art. 18 : La cession directe d'une parcelle par son locataire à un tiers, tout comme la sous-location ou le prêt à titre gratuit, même dans le cadre familial, sont strictement interdits. En cas de non-respect de cette clause, la jouissance de la parcelle est retirée avec effet immédiat. Art. 19 : Le renoncement à l'utilisation de la parcelle ou son retrait par la Municipalité, ne donne droit à

aucune indemnité. Art. 20: En principe, en fin de bail, les parcelles sont rendues libres de toute construction. La Municipalité, par son délégué, peut, de cas en cas, autoriser la reprise par le nouveau locataire de la construction érigée, aux conditions suivantes : · la construction est conforme aux présentes conditions. Elle devra sinon être adaptée ou démolie · la reprise des équipements sera faite à bien plaisir Art. 21 : Le changement de planification de la zone actuellement affectée aux jardins familiaux entraîne la fin des rapports contractuels entre la commune et les locataires. [...]" De ce qui précède, on retient que la résiliation du bail afférant à la parcelle est intervenue au décès de C._____ . La recourante, qui n'a signé aucun bail, ne bénéficie d'aucun droit de par sa qualité d'héritière, conformément à l'art. 18 du règlement communal dont l'interprétation est claire: l'exploitation d'une parcelle est incessible, ce qui implique que le décès d'un locataire met fin au bail. On soulignera que si la recourante a disposé d'un droit de jouissance sur la parcelle pendant l'année 2018, l'on ne saurait y voir la conclusion d'un nouveau bail compte tenu des termes utilisés et l'autorité intimée ayant expressément mentionné qu'elle agissait exceptionnellement et à bien plaisir, pour une durée limitée. Cela étant, la question du respect de la bonne foi de l'autorité en l'occurrence ne se pose pas. Ainsi, il ressort du texte du règlement communal que la fin du contrat de bail a été entraînée de plein droit par le décès du locataire en date du 16 décembre 2017, laissant la liberté à l'autorité intimée d'attribuer la parcelle à un nouveau locataire, comme le lui permet l'art. 6 du règlement communal. Il faut en effet garder à l'esprit que l'autorisation d'exploiter cette parcelle était donnée sous forme de bail, renouvelable. Or, quelle qu'en soit la forme, cette autorisation avait un statut de précarité, puisqu'elle était révocable (art. 4, 17 ou 21 du règlement communal), celui qui en bénéficie ne pouvant par ailleurs se prévaloir de droits acquis. En outre, ce droit d'usage est clairement limité dans le temps, même s'il était reconductible tacitement, et n'est pas cessible, à l'inverse d'un droit privé. La recourante ne peut ainsi se prévaloir d'aucun droit au maintien de la jouissance de la parcelle attribuée alors à son père. Quant à la prétendue violation de l'égalité de traitement, la recourante n'apporte aucun élément concret à l'appui de son argumentation. Elle paraît reprocher à la Municipalité d'autoriser des personnes n'habitant pas la commune à continuer d'exploiter les parcelles, alors même qu'elle est elle-même propriétaire sur la commune. Il ressort du dossier que la recourante a mentionné en particulier le locataire de la parcelle voisine qui a pu la conserver nonobstant un déménagement hors de Grandson. Or, il ne ressort pas du règlement communal qu'un déménagement constituerait un motif de résiliation du bail d'une parcelle. En outre, et même si la préférence et la priorité sont données aux habitants de Grandson lors de l'attribution d'une parcelle (art. 6 et 7 du règlement communal), le règlement autorise que les terrains soient mis à disposition de personnes habitant la région (art. 1 du règlement communal). Dès lors, toute comparaison avec ce locataire est vaine.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Le sort du recours commande que la recourante en supporte les frais (art. 49 al. 1 et 91 LPA-VD). Il n'y a pas lieu à allouer des dépens, l'autorité intimée n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un avocat.