Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.94/2006 /fzc

Arrêt du 16 mars 2007
Ile Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Wurzbürger, Yersin et Karlen.
Greffier: M. Addy.

Parties
Société suisse des chasseurs Diana,
Section du district d'Avenches,
recourante, représentée par Me Julien Guignard, avocat,

contre

Conseil d'Etat du canton de Vaud,
Château cantonal, 1014 Lausanne,
Cour constitutionnelle du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
art. 5 et 9 Cst. (Règlement du 29 juin 2005 sur les réserves de chasse et de protection de la faune
du Canton de Vaud; réserve des Grèves de la Motte),

recours de droit public contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle du canton de Vaud du 14 février
2006.

Faits:

A.

Dans le cadre des aménagements prévus pour l'Exposition nationale de 2002 (ci-après: Expo 02),
l'Etat de Vaud a mis à l'enquête publique, dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 15
février 2002, la réalisation d'un sentier pédestre en bordure sud du lac de Neuchâtel, sur la parcelle
n° 658 du territoire de la commune de Chabrey, au lieu-dit "Grèves de la Motte". Long d'environ 500
mètres, ce sentier devait relier entre eux deux chemins, l'un sans issue en provenance du port de
Portalban et desservant un groupe de chalets, l'autre situé plus en retrait par rapport au rivage et
menant à Cudrefin.

L'association "Société suisse des chasseurs Diana, Section du district d'Avenches" (ci-après:
l'Association), membre de la "Fédération des sections vaudoises de la Diana" (ci-après: FSVD), a
formé opposition, le 1er mars 2002, au projet de sentier mis à l'enquête, en faisant notamment valoir
que sa réalisation allait engendrer un "flux incessant de personnes" et détériorer le biotope existant
dans le périmètre des "Grèves de la Motte", qui a été classé peu de temps après en réserve
naturelle (cf. décision du 25 mars 2002 du Département de la sécurité et de l'environnement du
canton de Vaud; ci-après cité: le Département). A la suite de discussions, l'Association est parvenue
à un accord, le 13 avril 2002, avec le chef du Service vaudois des forêts, de la faune et de la nature,
et a retiré son opposition au projet litigieux le 22 avril 2002. Le Conseiller d'Etat en charge du
Département a ratifié l'accord passé dans les termes suivants (cf. sa lettre du 21 mai 2002):

"(...) J'ai pris acte du fait que vous avez accepté de retirer votre opposition à la réalisation du sentier
pédestre prévu dans la zone naturelle de Chabrey, en vue de l'Expo 02, moyennant un engagement
du Département de la sécurité et de l'environnement sur les points suivants:

1. Le Département s'engage à ne pas créer de réserve de faune dans le secteur 602.
2. Votre section de la Diana sera associée à des tirs de régulation hors chasse organisés dans les
réserves OROEM de Chevroux et de Cudrefin, selon les modalités du plan de gestion du sanglier
adoptées par notre Département (soit des intentions identiques que celles pratiquées dans les marais
de la Versoix).

Par la présente, je vous confirme donc prendre l'engagement précité. (...)"

Une fois l'opposition retirée, les autorisations cantonales et communales nécessaires ont été

délivrées et le sentier a été réalisé.

B.

A l'occasion d'une séance organisée le 19 décembre 2002, le chef du secteur chasse et faune du Service des forêts et de la faune du canton de Fribourg a informé son homologue vaudois que le canton de Fribourg entendait adapter en 2003 ses réserves de chasse aux réserves naturelles créées l'année précédente sur la rive sud du lac de Neuchâtel. Il a confirmé cette intention par lettre du 7 mars 2003, en indiquant les mesures qui allaient être adoptées et les périmètres concernés, et en suggérant que des dispositions semblables soient prises dans le canton de Vaud, vu l'imbrication étroite des territoires vaudois et fribourgeois dans la région. Le 23 mai 2003, le canton de Fribourg a adopté les mesures annoncées.

Le 1er novembre 2004, le canton de Vaud a mis en consultation un projet de nouveau règlement sur les réserves de chasse et de protection de la faune. La FSVD a pris position sur ce projet et a rappelé aux autorités, lors d'une séance consultative, l'engagement pris par le Département à l'égard de l'Association de ne pas créer de réserve de chasse dans le secteur de faune 602.

C.

Sur préavis du Département, le Conseil d'Etat a adopté le règlement du 29 juin 2005 sur les réserves de chasse et de protection de la faune du canton de Vaud (Règlement sur les réserves de faune; RRCh). L'annexe III de ce texte énumère les réserves cantonales de faune et prévoit notamment sous le n° 52 la "Réserve des Grèves de la Motte" qui couvre la partie nord-ouest du secteur de faune n° 602.

Le 24 août 2005, l'Association a saisi la Cour constitutionnelle du canton de Vaud (ci-après: la Cour constitutionnelle) d'une requête tendant à l'annulation du chiffre 52 de l'annexe III du Règlement sur les réserves de faune. Pour l'essentiel, elle soutenait que la réserve de chasse prévue par cette disposition réglementaire violait le principe de la confiance et son droit acquis à pouvoir chasser dans ce secteur découlant de la lettre précitée du Département du 21 mai 2002. Le Conseil d'Etat a conclu au rejet de la requête, en faisant notamment valoir que la nature législative de la procédure de classement empêchait la naissance d'un droit acquis et que le principe de la confiance ne faisait pas obstacle à une modification législative.

Par arrêt du 14 février 2006, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête et maintenu le règlement attaqué ainsi que ses annexes.

D.

Agissant par la voie du recours de droit public, l'Association demande au Tribunal fédéral d'annuler, sous suite de frais et dépens, l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle. Elle requiert, à titre de mesures provisionnelles, que l'application du chiffre 52 de l'annexe III du Règlement sur les réserves de faunes soit suspendue jusqu'à droit connu sur le recours. Elle invoque les art. 5 et 9 Cst. et soutient que l'arrêt attaqué consacre une violation des principes de la protection des droits acquis et de la confiance.

Le Conseil d'Etat conclut au rejet aussi bien du recours dans la mesure où il est recevable que de la requête d'effet suspensif. La Cour constitutionnelle a renoncé à déposer des observations.

E.

Par ordonnance du 5 mai 2006, le juge président la IIème Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.

L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RO 2006 1205 - RS 173.110), a entraîné l'abrogation de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) (cf. art. 131 al. 1 LTF). Comme l'arrêt attaqué a été rendu avant le 31 décembre 2006, cette dernière loi reste néanmoins encore applicable au présent litige à titre de réglementation transitoire (cf. art. 132 al. 1 LTF).

2.

Déposé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public et qui touche directement la recourante - indépendamment de ses membres - dans ses intérêts juridiquement protégés, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.

Toutefois, les griefs invoqués doivent, à peine d'irrecevabilité, respecter les exigences de motivation déduites de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ. En particulier, l'acte de recours doit contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (cf. ATF 130 I 258

consid. 1.3 p. 261, 26 consid. 2.1 p. 31). En outre, dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst., il ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 128 I 295 consid. 7a p. 312; 125 I 492 consid. 1b p. 495 et la jurisprudence citée).

3.

3.1 La loi cantonale sur la faune du 28 février 1989 (LFaune) a pour but de définir les mesures d'aménagement propres à assurer la prospérité et la diversité de la faune indigène et à garantir l'équilibre des espèces animales entre elles et avec le milieu (art. 1er LFaune). Le Conseil d'Etat est chargé de prendre toutes les dispositions utiles propres à atteindre ce but (art. 6 al. 1 LFaune); ces dispositions ont notamment pour objet la conservation de la faune et des milieux qui lui sont favorables, le maintien de l'équilibre entre les diverses espèces ainsi que la chasse des diverses espèces en vue de réaliser cet équilibre (art. 6 al. 2 lettres a - d LFaune). Là où il le juge opportun, le Conseil d'Etat crée des réserves assurant une protection totale ou partielle de la faune et édicte les dispositions particulières concernant ces réserves (art. 9 al. 1 et 2 LFaune). C'est sur la base de cette délégation de compétence qu'il a promulgué le Règlement sur les réserves de faune dont le chiffre 52 de l'annexe III, qui institue une réserve de chasse dans la partie nord-ouest du secteur de faune n° 602, est ici litigieux. Activité soumise à autorisation (cf. art. 30 ss LFaune) et strictement réglementée (cf. art. 39 ss LFaune), la chasse est notamment interdite dans les réserves de chasse et les autres lieux désignés par le Conseil d'Etat (art. 41 al. 1 lettre b LFaune); le Département peut néanmoins l'autoriser de façon périodique ou occasionnelle dans ces espaces protégés en cas de surpopulation, de risque d'épizootie ou de dégâts causés par le gibier (art. 41 al. 3 LFaune).

3.2 Comme en procédure cantonale, la recourante soutient que l'engagement du Conseil d'Etat (recte: du Département; la Cour constitutionnelle a toutefois estimé que les actes du Département engageaient, en l'espèce, également le Conseil d'Etat) de ne pas créer de réserve de faune dans le secteur 602, en échange du retrait par l'Association de son opposition à la réalisation du sentier pédestre prévu pour l'Expo 02, équivaut à la conclusion d'un contrat de droit administratif qui lui garantit, à titre de droit acquis, la possibilité de chasser dans le secteur en question.

La Cour constitutionnelle a pour sa part jugé que la question ayant trait à l'existence d'un tel contrat méritait de rester indécise, car les droits acquis peuvent se fonder indifféremment sur une loi, un acte administratif ou un contrat de droit administratif, et résultent soit de la garantie de la propriété, soit du principe de la bonne foi. Or, comme les prestations échangées n'ont, selon les juges constitutionnels, aucune valeur patrimoniale dans le cas particulier, ceux-ci ont considéré que la situation devait s'analyser sous l'angle des conditions posées par la jurisprudence pour protéger dans sa bonne foi l'administré qui se fie à une promesse de l'administration (sur ce point, cf. infra consid. 4), d'autant que l'Association n'invoquait aucun autre principe constitutionnel à l'appui de sa requête.

3.3 Avec la recourante, il faut admettre que l'existence et la portée d'un contrat de droit administratif sont des questions qui doivent être envisagées et examinées pour elles-mêmes, indépendamment des conditions spécifiques posées par la jurisprudence en matière de protection de la bonne foi. En effet, la confiance résultant d'un contrat de droit administratif entre l'Etat et un particulier (par exemple un contrat de concession) est d'abord et avant tout protégée par la force contraignante attachée à un tel acte (*pacta sunt servanda*); les obligations de l'Etat qui en découlent équivalent, en règle générale, à des droits acquis, qui ont la faculté de résister à un changement de législation ("*Gesetzesbeständigkeit*") et ne peuvent être modifiés que par voie d'expropriation, soit moyennant le versement d'une complète indemnité (cf. ATF 107 Ib 140, consid. 3a-b p. 144/145; Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, Berne 2002, p. 398; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5ème éd., Zurich 2006, n. 1079); le contrat de droit administratif offre donc des garanties supérieures à la seule protection de la bonne foi (cf. ATF 122 I 328 consid. 7a-c, p. 340/341 et les références citées).

3.4 La recourante soutient que "les caractéristiques" d'un contrat de droit administratif sont, en l'espèce, "manifestement remplies", au motif que l'Association et le Conseil d'Etat "ont pris des engagements réciproques qui ont permis au Conseil d'Etat de réaliser une tâche publique, soit la création d'un chemin pédestre." Par ce moyen, la recourante soulève implicitement le grief d'arbitraire dans l'application du droit cantonal (art. 9 Cst.).

Le contrat de droit administratif est un instrument juridique relativement complexe dont les contours ne se laissent pas facilement cerner: sa qualification n'est pas toujours aisée (notamment sa distinction avec la décision ou le contrat de droit privé) et aussi bien son admissibilité (notamment l'exigence d'une base légale et les domaines qui peuvent faire l'objet d'un contrat) que le régime qui lui est applicable (notamment les conséquences en cas de vices du consentement de l'une des parties

ou le caractère de droits acquis des obligations souscrites par l'Etat), sont des questions délicates et controversées sur certains points (pour une vue d'ensemble, cf. Moor, op. cit., p. 356 ss; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1052 ss; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. 1, Neuchâtel 1984, p. 444 ss). Ainsi, même s'il est généralement admis qu'il y a place pour le contrat de droit administratif là où la loi ne l'exclut pas expressément (cf. ATF 105 la 207 consid. 2a p. 209; 103 la 505 consid. p. 512; récemment, cf. arrêt 1A.266/2005, du 13 mars 2006, consid. 2.4, partiellement reproduit in: URP 2006, p. 361 ss; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1071), il est néanmoins possible, dans certains cas, que le sens ou le

but de la loi s'y opposent (cf. Moor, op. cit., p. 384/385; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1087; Frank Klein, *Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags*, thèse, Zurich 2003, p. 60 ss). En l'absence de base légale spécifique autorisant la voie contractuelle, il faut, en principe, que ce choix soit dicté par des raisons pertinentes d'intérêt public (cf. Moor, op. cit., p. 387; Klein, op. cit., p. 62 ss). Tel est notamment le cas lorsque le contrat permet d'atteindre de manière plus appropriée le but poursuivi par la loi; pour en juger, il faut notamment se référer aux motifs qui ont conduit à sa conclusion (cf. arrêt précité 1A.266/2005, du 13 mars 2006, consid. 2.4; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1071). En outre, les prestations échangées doivent objectivement apparaître proportionnées (cf. Moor, op. cit., p. 387; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1069; Klein, op. cit., p. 93; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4ème éd., Bâle 1991, n. 1521); une partie de la doctrine estime même qu'elles doivent avoir un lien objectif entre elles, afin d'éviter que l'Etat négocie ou marchande l'application de la loi (théorie dite de la "Koppelungsverbot"; cf. Klein, op. cit., p. 94/95;

Isabelle Häner, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag als effizienteres Instrument für Umweltschutzvollzug ?*, in: URP 2001 p. 591 ss, 601; d'un autre avis, Grisel, op. cit., p. 454, qui considère qu'il s'agit d'un faux problème, seul le critère de la base légale devant déterminer la validité d'un contrat; sur l'objectif de ne pas négocier l'application de la loi, cf. Moor, op. cit., p. 385). Il apparaît ainsi que l'existence, dans une situation donnée, d'un contrat de droit administratif déployant pleinement ses effets et, en particulier, emportant la création de droits acquis, ne se laisse pas simplement déduire, comme semble le croire la recourante, de la seule présence "d'engagements réciproques" entre l'Etat et un particulier. Sur ce point, il est douteux que la motivation du recours soit suffisante et recevable au sens de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ (cf. supra consid. 2 in fine). Peu importe toutefois, car le grief est de toute façon mal fondé.

3.5 Selon la réglementation applicable (cf. supra consid. 3.1), la création de réserves de faune se présente, dans le Canton de Vaud, comme une prérogative de puissance publique que le Conseil d'Etat exerce par voie réglementaire (cf. art. 9 LFaune). Comme l'ont relevé les juges constitutionnels (arrêt attaqué, consid. 1a), le Règlement sur les réserves de faune contient des dispositions générales et abstraites, soit des règles de droit, y compris le chiffre 52 de son annexe III (cette disposition prévoit notamment que "devant les résidences secondaires, les dispositions générales d'interdiction de chasse restent applicables [suivent des prescriptions interdisant l'usage des chiens en certains lieux]"). Quand bien même il est la seule autorité compétente pour créer des réserves de faune (cantonales) et dispose à cette fin d'un très large pouvoir d'appréciation, le Conseil d'Etat ne pouvait donc pas, l'aurait-il voulu, s'engager par avance et sans restriction à ne pas utiliser son pouvoir réglementaire. Il résulte en effet des exigences liées au principe démocratique que l'ordre juridique doit en principe pouvoir être modifié en tout temps, non seulement lorsque les circonstances ont changé, mais aussi lorsque, en raison de

conceptions politiques différentes, d'autres solutions sont dorénavant préférées pour résoudre un même problème (cf. arrêt du 3 avril 1996, 2P.276/1995, publié in: ZBI 98/1997 p. 65 ss; voir aussi, au sujet d'accords préalables négociés par l'Etat avec des partenaires sociaux en vue de l'établissement d'une loi ou d'un règlement, ATF 129 I 113 consid. 3.1 p. 121/122). Pas plus qu'il ne pouvait instituer une réserve de chasse hors le cadre réglementaire, le Conseil d'Etat ne pouvait, à l'inverse, prendre l'engagement d'y renoncer hors ce cadre (cf. Klein, op. cit., pp. 82 et 186). D'autant qu'on ne voit pas, dans le cas d'espèce, d'intérêt public important qui imposât ou permît de faire exception à cette exigence, et il n'apparaît pas non plus que le prétendu contrat passé entre les parties visât ou fût seulement de nature à optimiser les buts poursuivis par la loi sur la faune, notamment le maintien de l'équilibre des différentes espèces animales entre elles et avec le milieu (cf. art. 1er et 6 al. 2 lettre d LFaune). Au demeurant, les buts d'aménagement du territoire et de protection de la nature ne sauraient, en règle générale, être compromis par des conventions fixant l'application et/ou le contenu d'une réglementation à venir

(cf. arrêts 1P.124/1993, du 3 février 1994, consid. 6a et 1P.497/1988, du 26 janvier 1990, consid. 2b; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., n. 1090; Klein, op. cit., p. 39, note 56 et la référence à l'ATF 122 I 328).

A cela s'ajoute que la validité d'un contrat de droit administratif suppose, comme en droit privé, que les parties s'entendent sur ses éléments essentiels (cf. Knapp, op. cit., n. 1510). Or, dans le cas

d'espèce, les engagements du Département sont trop vagues et imprécis pour sortir les effets attachés à un tel acte. En particulier, il n'y a aucune indication concernant la durée du contrat, les possibilités de le résilier ou encore les éventuelles conséquences - par exemple financières - de sa violation (cf., à cet égard, l'art. 7 de l'ordonnance sur la protection de la nature du 10 novembre 1993 édictée par le canton de Berne; Klein, op. cit., p. 37). Par ailleurs, le prétendu contrat a été passé dans une certaine urgence et, pour tout dire, dans des circonstances qui laissent perplexes. A cet égard, on ne peut, selon les mots des premiers juges, "s'empêcher de penser que [le] droit d'opposition a été utilisé afin d'obtenir un avantage sans aucune relation avec les inconvénients supposés du sentier projeté, à savoir la garantie qu'aucune réserve ne serait créée dans le secteur de faune n° 602". Cette opinion revient à considérer que les parties ont mis dans un rapport d'échange des prestations dépourvues de lien objectif entre elles et qu'elles ont, ce faisant, en quelque sorte négocié le contenu et l'application de la loi. Implicitement, les juges constitutionnels ont donc estimé que l'accord passé entre l'Association et le Département ne créait pas de droits acquis, car il ne respectait pas la "Koppelungsverbot". Cette sanction n'apparaît pas arbitraire dans son principe (cf. Klein, op. cit., p. 184), ni, compte tenu des circonstances, disproportionnée dans son résultat.

3.6 Pour toutes ces raisons, force est d'admettre que l'engagement du Département, pour peu qu'il puisse être considéré comme s'inscrivant dans un rapport contractuel, n'est pas de nature à générer un droit acquis en faveur de la recourante. Tout au plus peut-il être pris en compte comme une promesse ou une indication erronée dont l'intéressée ne peut tirer un éventuel avantage, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle, qu'aux conditions prévues en matière de protection de la bonne foi (cf. Häner, op. cit., p. 606 in fine; Knapp, op. cit., n. 1532).

4.

Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi confère à l'administré, à certaines conditions, le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites lorsque, sur la foi de celles-ci, il a pris des dispositions sur lesquelles il ne peut pas revenir sans subir de préjudice (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 636/637; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125). En l'espèce, il n'y a toutefois pas de relation, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle, entre le préjudice allégué par la recourante, soit la création de la réserve de chasse litigieuse, et la mesure irréversible que l'Association a prise en se fondant sur la promesse du Département, soit le retrait de son opposition au sentier pédestre prévu pour l'Expo 02. La protection de la bonne foi ne saurait donc faire échec à la modification du Règlement sur les réserves de faune. Cette conclusion s'impose d'autant plus dans le cas particulier que la réserve de chasse ainsi créée répond, selon le Conseil d'Etat, à un intérêt public, tandis la promesse du Département a été obtenue dans des conditions sujettes à caution. Le grief est mal fondé.

5.

Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Succombant, la recourante supportera les frais judiciaires (156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au Conseil d'Etat et à la Cour constitutionnelle du canton de Vaud.

Lausanne, le 16 mars 2007

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: