

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 266/2018

Arrêt du 19 septembre 2018

Ile Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Seiler, Président,
Donzallaz et Stadelmann.
Greffier: M. Tissot-Daguette.

Participants à la procédure
Nathalie Bürgisser Scheurlen, représentée par Me Mattia Deberti, avocat,
recourante,

contre

Municipalité d'Ormont-Dessous,
représentée par Me Jacques Haldy, avocat,
Conseil d'Etat du canton de Vaud.

Objet
Garantie de l'accès au juge,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif
et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 15 février 2018 (GE.2017.0200).

Faits :

A.

Nathalie Bürgisser Scheurlen exploite trois hôtels à Ormont-Dessous avec son mari. En novembre 2016, un groupe de travail "Développement touristique", comprenant notamment la syndique de la Commune d'Ormont-Dessous (ci-après: la Commune), a été créé. Sur proposition de ce groupe de travail, la Municipalité d'Ormont-Dessous (ci-après: la Municipalité) a pris la décision de "mandater un bureau pour la réalisation d'un projet hôtel et infrastructures style SPA et Sports, moyennant l'acceptation d'un préavis présentant le montant du crédit d'étude [...] et d'investir sur le principe, dans le financement des infrastructures (SPA et Sports) [...]". Le 22 février 2017, la Municipalité a déposé un préavis au Conseil communal d'Ormont-Dessous (ci-après: le Conseil communal) intitulé "Demande de crédit pour l'étude d'un avant-projet de développement d'infrastructures sur le plateau de Mosses", sollicitant un montant de 107'000 francs. Le 22 juin 2017, le Conseil communal a adopté le crédit d'étude demandé.

B.

Nathalie Bürgisser Scheurlen a recouru au Conseil d'Etat du canton de Vaud (ci-après: le Conseil d'Etat) contre cette décision du Conseil communal. Le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable, faute pour l'intéressée de disposer de la qualité pour recourir. Nathalie Bürgisser Scheurlen a contesté cette décision d'irrecevabilité auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) qui, par arrêt du 15 février 2018, a déclaré le recours irrecevable, faute d'être compétent pour en traiter.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Nathalie Bürgisser Scheurlen demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 15 février 2018 et de renvoyer la cause à cette autorité pour qu'elle rende une décision dans le sens des considérants. Elle se plaint de violation de la garantie de l'accès au juge, ainsi que de violation de sa liberté économique.

Le Tribunal cantonal et, à tout le moins implicitement, le Conseil d'Etat concluent tous deux au rejet

du recours. La Commune conclut quant à elle à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours portés devant lui (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116).

1.1. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF). Il peut donc en principe faire l'objet d'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

1.2. La recourante, qui était la destinataire de l'arrêt entrepris, a un intérêt digne de protection à en demander l'annulation, dès lors que ledit arrêt refuse d'entrer en matière sur son recours, cela indépendamment et sans préjudice du motif d'irrecevabilité retenu par le Tribunal cantonal, qui constitue l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral (ATF 135 II 145 consid. 3.1 p. 148; arrêt 2C 36/2018 du 27 mars 2018 consid. 1.2). Partant, il faut reconnaître à l'intéressée la qualité pour recourir dans la présente procédure au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

1.3. Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF). Il est donc recevable.

2.

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375). Par ailleurs, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut en principe être présenté devant le Tribunal fédéral (art. 99 al. 1 LTF).

3.

3.1. Il ressort des faits de l'arrêt entrepris que le préavis de la Municipalité déposé le 22 février 2017 auprès du Conseil communal contenait une demande de crédit d'un montant de 107'000 fr. pour l'étude d'un avant-projet de développement d'infrastructures. Ce préavis contenait notamment une description de l'avant-projet, l'idée étant de réaliser un centre de loisirs sportifs destiné à une clientèle ciblée, en priorité la population de proximité et les hôtes séjournant dans la Commune ou qui pourraient y venir facilement à l'occasion d'une excursion. Ce projet serait également complété par des infrastructures d'hébergement, la Municipalité estimant à ce propos nécessaire une collaboration avec un partenaire privé. Le crédit demandé devait servir à préparer un éventuel appel d'offres et plus particulièrement à établir le cahier des charges pour la construction et le respect des matériaux et des délais.

3.2. Dans son arrêt, le Tribunal cantonal a considéré que le crédit d'étude litigieux, pris par un organe politique dans un domaine où celui-ci jouit d'une grande liberté d'appréciation, revêt un caractère politique prépondérant. Ce crédit concerne le développement économique de la station, ce qui relève du domaine de la politique économique. L'autorité précédente a étayé son argumentation en mentionnant que la recourante a expressément fait usage de la voie de droit prévue par l'art. 145 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC/VD; RSV 175.11), qui concerne les recours contre les décisions prises par le conseil communal et qui revêtent un caractère politique prépondérant. Sur le vu de ces éléments, elle a jugé que la cause n'était exceptionnellement pas susceptible de recours devant elle, en application de l'art. 92 al. 2 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA/VD; RSV 173.36), qui dispose que les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, en première instance ou sur recours, ne sont pas susceptibles de recours au Tribunal cantonal.

3.3. Pour sa part, la recourante conteste le caractère politique prépondérant de la décision du Conseil

communal. Elle est d'avis que le crédit de 107'000 fr. profite avant tout à une société privée concurrente et que les faits qui le démontrent ont été dissimulés aux conseillers municipaux, ceux-ci ayant ensuite rendu une décision viciée devant être annulée. Elle estime avoir apporté la preuve de ses allégations en produisant une page d'un document établi par une société privée dans le cadre d'un mandat que lui aurait confié la Commune et figurant au dossier d'une instruction pénale ouverte à l'encontre de la syndique de la Commune. Pour elle, son intérêt privé à ne pas voir un acteur privé de l'économie locale favorisé au moyen de deniers publics doit l'emporter sur les considérations politiques. Elle en conclut que le crédit libéré par la Commune porte atteinte à sa liberté économique.

3.4. Le litige porte sur le point de savoir si c'est à juste titre que le Tribunal cantonal a considéré que la décision du Conseil communal était une décision à caractère politique prépondérant et, partant, a déclaré irrecevable le recours de l'intéressée. En revanche, le litige ne saurait porter sur la question de la restriction de la liberté économique de la recourante. En effet, lorsque, comme en l'espèce, l'autorité précédente n'entre pas en matière sur le recours, sans même en traiter matériellement de manière subsidiaire, seule la question de l'irrecevabilité peut être portée devant le Tribunal fédéral. Dans la mesure où le recours devrait être admis, le Tribunal fédéral renverrait la cause à l'autorité précédente pour un examen sur le fond (cf. ATF 139 II 233 consid. 3.2 p. 235 s.). Partant, le grief de violation de la liberté économique doit d'emblée être écarté.

4.

Citant les art. 29a Cst. et 86 al. 2 et 3 LTF, la recourante est d'avis que l'arrêt d'irrecevabilité rendu par le Tribunal cantonal viole la garantie de l'accès au juge.

4.1. L'art. 29a Cst. donne à toute personne le droit à ce que sa cause, c'est-à-dire un différend juridique mettant en jeu des intérêts individuels dignes de protection, soit jugée par une autorité judiciaire (ATF 141 I 172 consid. 4.4.1 p. 180 et les références citées). La Confédération et les cantons peuvent toutefois, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Cette norme étend le contrôle judiciaire à toutes les matières, y compris aux actes de l'administration, en établissant une garantie générale de l'accès au juge. Elle est concrétisée par l'art. 86 al. 2 LTF selon lequel les cantons doivent instituer des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (ATF 141 I 172 consid. 4.4.1 p. 180 et les références citées). D'après l'art. 86 al. 3 LTF, pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer, sans y être tenus, une autorité autre qu'un tribunal (ATF 141 I 172 consid. 4.4.1 p. 180 et les références citées). La notion juridique de "décision revêtant un caractère politique prépondérant" est en elle-même indéterminée. dérogeant à la garantie constitutionnelle de l'accès au juge (art. 29a phr. 1 Cst.), elle ne doit trouver application que si l'aspect politique prévaut sans discussion (ATF 141 I 172 consid. 4.4.1 p. 180 et les références citées).

4.2. En tout premier lieu, on doit rappeler que le Tribunal fédéral se fonde sur les faits retenus par l'autorité précédente pour statuer (cf. consid. 2 ci-dessus). La recourante n'a aucunement invoqué l'art. 97 al. 1 LTF ou un éventuel établissement inexact des faits par le Tribunal cantonal. Elle se contente de revenir sur l'appréciation faite par cette autorité des moyens de preuve à sa disposition et d'y opposer ses propres vision et appréciation, ce qui ne saurait être admis. En tout état de cause, quand bien même il faudrait admettre une motivation suffisante en relation avec une appréciation arbitraire des faits par l'autorité précédente, force serait de constater que cette appréciation n'est en aucun cas arbitraire. En effet, la recourante tente de démontrer, par la production d'une page issue d'un document que lui a remis un tiers, que la Commune a déjà donné un mandat à l'un de ses concurrents pour la construction d'un hôtel. Or, les explications du Tribunal cantonal à ce propos sont pleinement soutenables. C'est sans arbitraire que celui-ci a jugé que cette page isolée ne saurait en l'état apporter la preuve de ce que l'autorité concernée envisage de faire construire un hôtel. Il a ajouté que même à supposer que l'on admette le contraire, cela n'enlèverait pas toute crédibilité aux allégations de cette autorité, la Commune n'ayant pas exclu la construction d'un hôtel, puisqu'elle a évoqué la réalisation d'infrastructures d'hébergement en complément du centre de loisirs. Elle a en revanche assuré que cette construction, dans la mesure où elle sera effectuée par un acteur privé, fera l'objet d'un appel d'offres.

4.3. Comme cela figure dans le préavis de la Municipalité, c'est-à-dire l'exécutif communal (cf. art. 41 ss LC/VD), la décision du Conseil communal (autorité notamment réglementaire; cf. art. 4 LC/VD)

libérant un crédit de 107'000 fr. a donc été prise dans l'unique but de mettre sur pieds un cahier des charges pour lancer un appel d'offres tendant à faire construire un centre de loisirs et des infrastructures d'hébergement. Cette décision, à l'instar de ce qu'a considéré l'autorité précédente, donne une impulsion politique en vue de développer économiquement la Commune par des mesures favorisant le tourisme et permettant en particulier aux personnes venant profiter des infrastructures de rester dans la station. Contrairement à ce que veut faire croire la recourante, cette décision, prise par une autorité à caractère politique ("parlement" communal), n'a aucune incidence sur d'éventuels intérêts individuels. Aucun particulier ne voit sa liberté ou un droit quelconque restreint par la décision entreprise.

En ce sens, la situation à la base de cette décision diverge clairement de celle ayant conduit le Tribunal fédéral à rendre l'arrêt 2C 602/2015 du 14 juillet 2015, cité par la recourante. Dans cette affaire, l'autorité en cause avait décidé de délocaliser les examens de conduite, qui relèvent de la puissance publique en tant qu'ils concernent la délivrance d'une autorisation de conduire un véhicule à moteur, sur un site privé en lieu et place du site du Service compétent utilisé jusqu'alors. L'association recourante dans cette cause, actrice privée et concurrente du propriétaire du nouveau site, pouvait invoquer de manière défendable une violation de sa liberté économique. Il n'en va pas de même en l'espèce, dès lors que, comme on l'a vu, la décision politique prise par le Conseil communal n'a aucune incidence sur de quelconques intérêts individuels. En revanche, cette décision sera suivie de procédures qui mettront en oeuvre les impulsions politiques, tels un appel d'offres et une procédure d'adjudication, auxquelles la recourante pourra, si elle le désire, participer.

4.4. La décision à la base de l'arrêt entrepris constitue donc, comme l'a à juste titre considéré l'autorité précédente, une décision revêtant un caractère politique prépondérant et constituant de ce fait une exception à la garantie de l'accès au juge prévue à l'art. 29a Cst., respectivement à l'art. 86 al. 3 LTF. L'application exempte d'arbitraire qu'a fait le Tribunal cantonal de l'art. 92 al. 2 LPA/VD est ainsi conforme au droit supérieur.

5.

Sur le vu des considérants qui précèdent, le recours est rejeté. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et de la Commune d'Ormont-Dessous, ainsi qu'au Conseil d'Etat et à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 19 septembre 2018

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

Le Président : Seiler

Le Greffier : Tissot-Daguette