

**N° affaire:** FO.2013.0015  
**Autorité:, Date décision:** CDAP, 24.02.2015  
**Juge:** GVI  
**Greffier:** JQU  
**Publication (revue juridique):**  
**Ref. TF:**  
**Nom des parties contenant:** X. \_\_\_\_\_ /Municipalité de Bassins,  
**Commission d'affermage, Service de l'agriculture**

COMPÉTENCE  
 COMPÉTENCE EXCLUSIVE  
 COMPÉTENCE RATIONE MATERIAE  
 AUTORITÉ CANTONALE  
 EXPLOITATION D'ESTIVAGE  
 PAIEMENT DIRECT  
 CONTRIBUTION AUX FRAIS DES  
 DÉTENTEURS DE BÉTAIL  
 FÉDÉRATION{COOPÉRATIVE}  
 SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE

LPA-VD-6  
 OCest-10-1  
 OCest-6-1  
 OCest-7  
 OCest-9  
 OPD-39-1  
 OPD-40  
 OPD-41  
 OPD-49-1  
 RLVLAgr-39  
 RLVLAgr-40

**Résumé contenant:**

Recours de l'exploitant de l'estivage d'un alpage communal contre une décision de la municipalité réduisant son droit aux pâquiers normaux (PN), partant la charge usuelle nécessaire au calcul des contributions d'estivage, et subordonnant ce droit à l'adhésion du recourant à un syndicat d'alpage en cours de constitution. Saisi d'un recours, le juge administratif doit examiner d'office si l'autorité inférieure avait ou non la compétence de rendre une décision sur la prétention litigieuse. Le caractère impératif des règles de compétence a donc également pour effet d'obliger l'autorité de recours à examiner d'office et en tout temps la compétence de l'autorité inférieure. Or, dans le cas d'espèce, tant au regard de l'ancienne ordonnance fédérale sur les contributions d'estivage (aOCest) que de la nouvelle ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD), la compétence d'adapter, singulièrement de réduire la charge usuelle d'une exploitation d'estivage, appartient au canton. Il s'ensuit que la municipalité n'était pas habilitée à modifier le droit aux PN du recourant ni à en revoir les conditions par voie décisionnelle, cette faculté ressortissant exclusivement au Service de l'agriculture. Annulation de la décision.

**TRIBUNAL CANTONAL****COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC****Arrêt du 24 février 2015****Composition**

*M. Guillaume Vianin, président; M. André Jomini, juge; Mme Silvia Uehlinger, assesseur; Mme Jessica de Quattro Pfeiffer, greffière.*

**Recourant**

X. \_\_\_\_\_, à Bassins, représenté par Me Cédric AGUET, avocat, à Lausanne,

**Autorité intimée**

**Municipalité de Bassins,**

**Autorités concernées**

1. **Commission d'affermage, à Lausanne,**
2. **Service de l'agriculture (SAgr), à Morges**

Objet Droit foncier rural

Recours X. \_\_\_\_\_ c/ décision de la Municipalité de Bassins du 28 octobre 2013 (attribution de biens d'alpage de la Commune de Bassins pour la période 2015-2020)

### Vu les faits suivants

A. L'estivage de l'alpage le "\*\*\*\*\*", sis sur la parcelle 1\*\*\*\*\* de la Commune de Bassins (ci-après: la commune), est exploité depuis de nombreuses années par la famille de X. \_\_\_\_\_.

Par contrat de bail à ferme agricole du 29 octobre 2007, la municipalité de Bassins (ci-après: la municipalité) a confié l'exploitation d'estivage du \*\*\*\*\* à X. \_\_\_\_\_. Dit contrat fixait la charge en bétail usuelle, selon le permis d'alpage, à 36,5 pâquiers normaux (ci-après: PN; un PN correspondant à l'estivage d'une unité de gros bétail consommant du fourrage grossier pendant 100 jours). Il prévoyait en outre ce qui suit:

#### "Durée du bail, résiliation

*Art. 2.- Le bail est conclu pour une durée de six ans (minimum légal: 6 ans). Il débutera le 15 avril 2009 et se terminera le 15 octobre 2014.*

#### Fermage

*Art. 3.- Le fermage annuel des bien-fonds désignés ci-dessus est fixé à Fr. 4'749.- [...], soit 141.76 Fr./pâquier normal, payable pour le 1<sup>er</sup> décembre de chaque année.*

*Le premier versement sera effectué le 1<sup>er</sup> décembre 2009. [...]*

*Art. 4.- Pour les améliorations apportées en cours de bail dans l'aménagement des bâtiments et du pâturage, en cas de constructions nouvelles et de modifications des surfaces ou des volumes bâtis affermés, ou encore en application des dispositions légales, le fermage sera adapté pour la prochaine année de bail, après avis écrit préalable d'une des parties à l'autre contractant".*

B. Dès le début de l'année 2013, différentes séances ont eu lieu entre la municipalité et les agriculteurs de la commune (ci-après: les agriculteurs), au sujet du "renouvellement des baux d'alpages et terrains communaux". Dès la première séance du 11 février 2013, à laquelle X. \_\_\_\_\_ a participé, la municipalité a fait part de sa volonté de répartir les alpages et biens communaux équitablement entre les amodiataires, ainsi que de signer de nouveaux baux en conséquence avant la fin de l'année. Cette réunion a fait l'objet d'un procès-verbal (n° 1), transmis aux comparants.

Au terme d'une deuxième séance tenue le 17 avril 2013, à laquelle X. \_\_\_\_\_ s'est fait représenter, la municipalité a confirmé que sa priorité était de procéder au renouvellement des baux d'alpage. Par courrier du 14 mai 2013, l'autorité a communiqué le procès-verbal y relatif (n° 2) aux agriculteurs. Elle les invitait en outre à lui faire part de leurs remarques dans un délai au 31 mai 2013, précisant qu'à cette échéance "et pour des raisons de formalités", elle se verrait "dans l'obligation de [leur] adresser un courrier de dénonciation de tous les baux actuels pour établir de nouveaux baux qui ser[ai]ent signés ultérieurement".

Une troisième séance a eu lieu, en présence de X. \_\_\_\_\_, le 19 juin 2013. A cette occasion, la municipalité a exprimé son intention de constituer un syndicat communal à Bassins (ci-après: SCB), qui partagerait

équitablement les biens communaux restants entre tous les agriculteurs. Pour sa part, X.\_\_\_\_\_ a relevé que son droit aux PN était trop élevé, car une partie du bétail figurant dans la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) partait en Valais durant l'été. La municipalité en a pris acte et lui a demandé de lui communiquer son chiffre BDTA "bétail en propre" pour la prochaine assemblée, faute de quoi il serait considéré comme valant zéro.

Par courrier du 9 juillet 2013, la municipalité a communiqué le dernier procès-verbal (n° 3) aux agriculteurs et leur a imparti un nouveau délai au 31 juillet 2013 pour lui faire part de leurs observations. Ce même courrier consignait "la dénonciation de tous les baux actuels, conformément à leur article 2, afin de permettre les modifications nécessaires à introduire dans les nouveaux baux qui ser[aient] signés ultérieurement".

Lors d'une quatrième séance, qui s'est déroulée le 21 août 2013 en l'absence de X.\_\_\_\_\_, la municipalité a donné lecture de la première mouture des statuts du SCB. Elle expliquait que l'objectif recherché était de confier la gestion des alpages et terrains communaux au syndicat, lequel procéderait ensuite à leur répartition en fonction des besoins et attentes de chaque agriculteur. Le 3 septembre 2013, la municipalité a transmis aux agriculteurs le procès-verbal (n° 4) de cette séance, le projet de statuts ainsi que des tableaux de répartition des alpages, indiquant un droit réduit à 10,2 PN en faveur de X.\_\_\_\_\_ pour 2015.

Le 24 octobre 2013, une cinquième séance, à laquelle X.\_\_\_\_\_ a assisté, a porté essentiellement sur la répartition des alpages entre les différents agriculteurs. Le susnommé y a alors indiqué qu'il s'opposait à la réduction de son droit aux PN et qu'il contesterait la décision municipale à intervenir. Le procès-verbal (n° 5) a été adressé aux agriculteurs le 27 septembre 2013.

Une sixième séance a réuni la municipalité et les agriculteurs, dont X.\_\_\_\_\_, le 24 octobre 2013, en vue notamment de présenter à ces derniers les statuts du SCB modifiés en fonction des discussions intervenues. Selon ces statuts, le syndicat, prévu sous la forme d'une société coopérative, avait pour but "l'exploitation rationnelle, durable et équitable, par des agriculteurs motivés et compétents, des alpages et terrains communaux dont la commune [était] propriétaire". Composé uniquement d'agriculteurs ainsi que d'un membre de la municipalité en sa qualité de propriétaire, il se voyait en particulier octroyer, à l'art. 5 des statuts, la compétence de désigner le ou les responsables de chaque alpage, de décider du bétail estivé sur chaque alpage et de gérer les contributions d'estivage. Outre la présentation des statuts, la municipalité a expliqué qu'elle prévoyait de conclure un seul bail à ferme agricole avec le SCB, lequel signerait ensuite des conventions avec chacun des exploitants. Elle a enfin exposé la répartition finale des alpages pour les années 2015 à 2020, dont il résultait que le droit de X.\_\_\_\_\_ aux PN passait de 36,5 à 22,5, la différence, par 14 PN, devant être ensuite redistribuée par le SCB.

Par courrier du 31 octobre 2013, la municipalité a informé les agriculteurs qu'elle avait validé la répartition des biens communaux pour les années 2015 à 2020 lors d'une séance du 28 octobre précédent. Elle précisait également que la signature des baux se ferait ultérieurement et que les formulaires idoines leur seraient transmis le moment venu. Etaient annexés à ce courrier le procès-verbal de la dernière séance (n° 6), les projets de statuts et de bail à ferme agricole, une déclaration d'adhésion au SCB à signer, ainsi qu'une décision propre à chaque agriculteur. Dans le cas de X.\_\_\_\_\_, responsable du \*\*\*\*\*, cette décision fixait le droit aux PN à 22,5 pour la période 2015 à 2020, au lieu des 36,5 PN préexistants. Elle précisait en outre ce qui suit:

*"Le droit au PN du Syndicat Communal de Bassins est accordé pour autant que la déclaration d'adhésion soit signée.*

*Le droit au PN de l'alpage est nul si l'adhésion au Syndicat Communal de Bassins est refusée par l'amodiatiaire.*

*La répartition par alpage de vos droits aux PN du Syndicat Communal de Bassins sera effectuée par ledit Syndicat.*

*Exemple:*

*Le droit de 22,5 PN est attribué sur l'alpage du \*\*\*\*\*. Le solde du port de l'alpage de 14 PN est à disposition du Syndicat Communal de Bassins selon l'accord et le principe financier que les entreprises agricoles trouveront entre elles.*

*Le prix de la location des biens communaux sera confirmé dès l'approbation de la commission chargée de contrôler les tarifs de 2009 adaptés aux usages du jour.*

*Ces décisions peuvent toutefois faire l'objet d'un recours à la commission d'affermage dans les 30 jours dès la date de communication".*

C. Par acte de son conseil du 2 décembre 2013, X. \_\_\_\_\_ a saisi la Commission d'affermage d'un recours administratif contre la décision de la municipalité le concernant, en concluant principalement à son annulation et au renvoi du dossier de la cause à la commune pour nouvelle décision, subsidiairement à sa réforme en ce sens que le nombre de PN qui lui est attribué pour l'exploitation d'estivage du \*\*\*\*\* reste de 36,5 pour la période 2015 à 2020. Il soutient que la décision entreprise serait insuffisamment motivée et violerait gravement les principes constitutionnels relatifs à la liberté économique, à la garantie de la propriété et à la liberté d'association. A l'appui de son recours, il a notamment produit le décompte des contributions d'estivage, par 8'290 fr., qui lui ont été allouées pour l'année 2012, calculées sur la base d'une charge effective de 25,12 PN (soit moins de 75% de la charge usuelle de 36,5 PN).

Le 12 décembre 2013, la Commission d'affermage a transmis le recours à la Cour de céans comme objet de sa compétence.

Dans le délai de réponse, la municipalité a produit son dossier original et complet. Il en résulte notamment qu'une septième séance a eu lieu entre la municipalité et les agriculteurs le 27 décembre 2013, en l'absence du recourant qui s'était excusé, lors de laquelle le projet de statuts du SCB a été affiné.

La Commission d'affermage a renoncé à se déterminer.

Pour les besoins de la procédure, le Service de l'agriculture (ci-après: SAgr) a été interpellé le 14 octobre 2014 afin de renseigner le tribunal sur le point de savoir si, de son point de vue, la municipalité était compétente pour modifier le droit aux PN, respectivement la charge usuelle de bétail du recourant pour la période 2015 à 2020. Ledit service a en outre été invité à préciser s'il souhaitait participer à la procédure en qualité d'autorité concernée.

Le SAgr s'est déterminé le 24 novembre 2014, acquiescant à sa qualité d'autorité concernée. Outre un bref rappel normatif, il expose en particulier ce qui suit:

*"A l'heure actuelle et suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle politique agricole (PA 2014-2017), les dispositions de l'aOCest [ancienne ordonnance sur les contributions d'estivage] se retrouvent aux articles 38 et suivants de l'ordonnance fédérale sur les paiements directs du 23 octobre 2013 (OPD; RS 910.13). Il ressort de ces deux textes que la fixation et l'adaptation (à la hausse ou à la baisse) de la charge usuelle est de la compétence exclusive du canton, à l'exclusion de celle de la commune. Dans le cas d'espèce, une adaptation à la baisse de la charge par le canton présente un réel risque pour la commune de Bassins qui n'utiliserait pas l'entier des pâquiers normaux auxquels elle a droit.*

*Pour le surplus, nous rappelons qu'en cas d'affermage d'une exploitation d'estivage au sens de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole du 4 octobre 1985 (LBFA; RS 221.213.2), c'est le fermier qui dispose de la totalité de la charge usuelle fixée par le Service de l'agriculture (SAGR) et, cas échéant, bénéficie des contributions d'estivage prévues par l'OPD".*

Par avis du 26 novembre 2014, le tribunal a communiqué les déterminations du SAgr aux autres parties et invité la municipalité à examiner, dans un délai au 19 décembre 2014, l'opportunité d'annuler sa décision, sinon à fournir toutes explications utiles.

Dans ses observations des 10 et 12 décembre 2014, la municipalité maintient sa position, soulignant qu'elle a à cœur de perpétuer une tradition séculaire de gestion du domaine communal "dans un esprit d'équité au profit tant de l'ensemble de ses agriculteurs que de l'intérêt général". Elle précise qu'elle n'entend pas confier au SCB de pouvoir décisionnel relatif aux alpages, mais uniquement la gestion de ceux-ci, afin d'en assurer une exploitation rationnelle, judicieuse et durable. Elle estime en outre que le bail à ferme du recourant a été valablement dénoncé en juillet 2013 et que ce dernier ne peut donc plus prétendre au renouvellement de son contrat, faute d'avoir adhéré au syndicat. En annexe à son écriture, la municipalité a produit une copie des statuts définitifs du SCB du 28 juillet 2014.

Dans une écriture complémentaire du 14 janvier 2015, le recourant fait valoir que dans la mesure où il n'appartiendrait pas à une commune ou un syndicat d'alpage de décider de l'attribution des PN, la décision entreprise serait entachée de nullité. Il rappelle que l'adhésion audit syndicat ne peut lui être imposée et conteste que son bail à ferme ait été résilié valablement. Il requiert enfin que l'autorité intimée soit condamnée au paiement d'une amende pour avoir agi abusivement.

La cour a statué par voie de circulation.

### **Considérant en droit**

1. Saisi d'un recours, le juge administratif doit examiner d'office si l'autorité inférieure avait ou non la compétence de rendre une décision sur la prétention litigieuse. Le caractère impératif des règles de compétence a donc également pour effet d'obliger l'autorité de recours à examiner d'office et en tout temps la compétence de l'autorité inférieure. Aussi, lorsque cette dernière a statué sur le fond malgré son incompétence, la juridiction de recours doit-elle annuler d'office la décision attaquée (Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise annotée, Bâle 2012, n. 3.2 ad art. 6 LPA-VD et les références).

2. Le litige porte sur la nouvelle répartition des alpages communaux pour la période 2015 à 2020, singulièrement sur la fixation du droit aux pâquiers normaux du recourant pour l'exploitation de l'estivage du  
\*\*\*\*\*

3. a) Au regard de l'ancienne ordonnance fédérale du 14 novembre 2007 sur les contributions d'estivage (aOCest; RO 2007 6139), en vigueur du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2013, les contributions d'estivage étaient versées, sauf exceptions, pour l'estivage d'animaux de rente consommant des fourrages grossiers (unités de gros bétail-fourrages grossiers, UGBFG), dans une exploitation d'estivage, de pâturage ou de pâturages communautaires (art. 1 al. 1 aOCest). Avaient notamment droit à une contribution les exploitants d'exploitations d'estivage qui avaient leur domicile civil ou leur siège en Suisse (art. 2 let. a aOCest). La contribution d'estivage était calculée en fonction de la charge usuelle en bétail, savoir la charge en bétail fixée conformément à une utilisation durable, convertie en pâquiers normaux (art. 6 al. 1 et 10 al. 1 aOCest).

Conformément aux art. 7 et 9 aOCest, la fixation et l'adaptation de la charge usuelle d'une exploitation d'estivage incombait au canton, lequel vérifiait en outre le droit aux contributions, fixait le montant de ces dernières et le notifiail à l'ayant droit (art. 21 aOCest).

L'aOCest a été abrogée par l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD; RS 910.13), laquelle contient des dispositions similaires (cf. art. 10, 39, 40, 41, 47, 49 et 108 OPD). En particulier, les art. 40 et 41 OPD prévoient également que le canton fixe et adapte (à la hausse ou à la baisse), pour chaque exploitation d'estivage, la charge usuelle en pâquiers normaux pour les animaux consommant des fourrages grossiers. L'art. 39 al. 4 OPD indique en outre que la charge usuelle fixée sur la base de l'aOCest reste valable aussi longtemps qu'aucune adaptation n'intervient.

b) En droit vaudois, les art. 39 et 40 du règlement du 15 décembre 2010 d'application de la loi sur l'agriculture vaudoise (RLVLAgr; RSV 910.03.1), afférents aux exploitations d'estivage, confient au service en charge de l'agriculture la compétence d'exécuter les dispositions relatives à l'OPD.

4. a) En l'espèce, la décision dont est recours résulte d'une réorganisation, par la municipalité, des alpages communaux pour les années 2015 à 2020. A cet effet, dite décision réduit le droit aux PN du recourant de 36,5 à 22,5 (soit une différence de 14 PN), et le subordonne à l'adhésion de l'intéressé au syndicat d'alpage nouvellement institué. Ce faisant, l'autorité intimée a donc modifié la charge usuelle de l'exploitation d'estivage du recourant (cf. art. 6 al. 1 aOCest et 39 al. 1 OPD), nécessaire au calcul des contributions d'estivage allouées (cf. art. 10 al. 1 aOCest et 49 al. 1 OPD).

Or, quel que soit le droit applicable, la compétence d'adapter, singulièrement de réduire la charge usuelle d'une exploitation d'estivage, appartient au canton (cf. art. 9 aOCest et 41 OPD). Il s'ensuit que la municipalité n'était pas habilitée à modifier le droit aux PN du recourant ni à en revoir les conditions par voie décisionnelle, cette faculté ressortissant exclusivement au Service de l'agriculture. Aussi la décision entreprise est-elle irrégulière et doit-elle être annulée.

Il découle de ce constat que les statuts du syndicat d'alpage, non encore formellement constitué à défaut d'inscription au registre du commerce en tant que société coopérative (cf. art. 830 du code des obligations du 30 mars 1911 [CO; RS 220]), paraissent illicites en ce qui concerne l'attribution des PN et la répartition des contributions d'estivage. Il appartiendra dès lors aux associés, respectivement à l'assemblée générale de les modifier en conséquence. Dans ces circonstances, la question de la validité de l'obligation imposée au recourant d'adhérer audit syndicat peut souffrir de rester ouverte.

b) Vu l'issue du litige, point n'est besoin d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant. En particulier, le prononcé d'une amende disciplinaire au sens de l'art. 39 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), à charge de la municipalité, ne se justifie pas.

5. Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, aux frais de l'autorité intimée, qui succombe. Celle-ci supportera également une indemnité à titre de dépens, en faveur du recourant.

**Par ces motifs**  
**la Cour de droit administratif et public**  
**du Tribunal cantonal**  
**arrête:**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision rendue le 28 octobre 2013 par la Municipalité de Bassins est annulée.
- III. Un émolument judiciaire de 2'500 (deux mille cinq cents) francs est mis à la charge de la Commune de Bassins.
- IV. La Commune de Bassins versera à X. \_\_\_\_\_ une indemnité de 1'500 (mille cinq cents) francs à titre de dépens.

Lausanne, le 24 février 2015

Le président:

La greffière:

**Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.**

**Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.**

