Urteilskopf

113 Ia 336

51. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 22 juin 1987 dans la cause Bourgeoisie de St-Maurice contre Commune municipale de St-Maurice et Valais, Tribunal administratif cantonal (recours de droit public)
Regeste (de):
Gemeindeautonomie. Beteiligung einer Bürgergemeinde an den Kosten für die Erstellung einer Turnhalle.

Legitimation öffentlich-rechtlicher Körperschaften zur staatsrechtlichen Beschwerde; Zusammenfassung der Rechtsprechung (E. 1a). Kann die Bürgergemeinde sich auf die Existenz- bzw. Bestandesgarantie berufen, wenn es um einen Entscheid geht, der, ohne dass er ihre Existenz als solche oder ihre geographische Einheit in Frage stellt, sie finanziell so zu treffen vermag, dass sie in ihrem Bestand bedroht wird? Frage offen gelassen, da die fragliche Kostenbeteiligung sowieso nicht geeignet ist, die Bürgergemeinde in ihrer Existenz ernstlich zu gefährden (E. 1b-d und 2a).

Regeste (fr):
Autonomie communale. Participation d'une commune bourgeoisiale aux frais de construction d'une salle de gymnastique.

Qualité pour recourir des corporations de droit public; rappel de la jurisprudence (consid. 1a). La commune bourgeoisiale peut-elle invoquer la garantie de son droit à l'existence également contre une décision qui, sans remettre en question son existence formelle ou l'intégrité de son territoire, est de nature à provoquer une perte de substance telle que son existence même s'en trouverait mise en péril? Question laissée indécise, car la contribution litigieuse n'est de toute façon pas de nature à menacer sérieusement l'existence de la bourgeoisie recourante (consid. 1b-d et 2a).

Regesto (it):
Autonomia comunale. Partecipazione di un Patriziato alle spese di costruzione di una palestra.

Legittimazione ricorsuale degli enti di diritto pubblico; richiamo della giurisprudenza (consid. 1a). Può il Patriziato invocare la garanzia del suo diritto all'esistenza anche contro una decisione che, senza mettere in questione la sua esistenza formale o l'integrità del suo territorio, è suscettibile di toccarlo nei suoi interessi finanziari in modo tale da compromettere la sua stessa esistenza? Questione lasciata indecisa, dato che il contributo litigioso non è comunque tale da porre seriamente in pericolo l'esistenza del Patriziato ricorrente (consid. 1b-d e 2a).

Sachverhalt ab Seite 337

Selon l'art. 80 de la constitution du canton du Valais (Cst. cant.), la commune bourgeoisiale est une collectivité de droit public chargée de réaliser des tâches d'intérêt public fixées par la loi. A teneur de l'art. 47 al. 1 de la loi du 13 novembre 1980 sur le régime communal (LRC), les attributions des communes bourgeoisiales comprennent, notamment, la gestion de leurs biens (lettre d), la prestation des contributions fixées par les lois spéciales (lettre e) et la réalisation, dans la mesure de leurs moyens, d'oeuvres d'intérêt public (lettre f). Aux termes de l'art. 114 de la loi du 4 juillet 1962 sur l'instruction publique (LIP), les bourgeoisies contribuent,

selon leur situation financière, aux frais de construction et de réparations importantes des édifices scolaires. Leur contribution est fixée de 0 à 30% du coût effectif des travaux, sous déduction des subventions cantonales (al. 1). A défaut d'entente entre la Municipalité et la bourgeoisie, le Département de l'intérieur décide. Il tient compte de la situation financière des parties. Le recours au Conseil d'Etat est réservé (al. 2). Le 12 juillet 1978, le Conseil de la commune municipale de St-Maurice (Conseil communal) informa le Conseil bourgeoisial de cette ville de son intention de commencer en 1979 les travaux de construction d'un centre sportif scolaire (salles de gymnastique)

BGE 113 Ia 336 S. 338

et d'inviter la commune bourgeoisiale (bourgeoisie) de St-Maurice à participer aux frais de cet ouvrage conformément à l'art. 114 LIP. Après l'achèvement des travaux, le Conseil communal soumit au Conseil bourgeoisial une proposition fixant le montant de la participation de la bourgeoisie à 567'357 fr., représentant 22,5% du coût de la construction, après déduction d'un subside de l'Etat de 30%. La bourgeoisie et la commune municipale n'ayant pu se mettre d'accord sur le montant de cette participation, le Conseil communal saisit l'autorité compétente prévue par l'art. 114 al. 2 LIP, soit le Département de l'intérieur. Après avoir entendu les parties et requis l'avis de l'administration cantonale des finances, celui-ci décida de fixer la participation de la bourgeoisie à 22,5%. Cette décision a été confirmée sur recours, tout d'abord par le Conseil d'Etat, le 3 avril 1985, puis par le Tribunal administratif, le 11 septembre 1986. Contre cet arrêt, la bourgeoisie de St-Maurice a formé un recours de droit public dans lequel elle s'est plainte en substance d'arbitraire, de violation de son droit d'être entendue et a invoqué son "droit à la survie en tant que communauté de droit public reconnue par le droit cantonal". Le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. a) Une corporation de droit public a qualité pour former un recours de droit public lorsqu'elle se trouve affectée par la décision attaquée de la même manière que n'importe quel particulier. Elle peut alors invoquer, au même titre qu'un particulier, une violation des droits constitutionnels et soulever de façon indépendante le grief de violation de l'art. 4 Cst. En revanche, lorsque la décision attaquée l'affecte en sa qualité de personne morale de droit public, elle peut seulement faire valoir par cette voie une atteinte à son existence, à son territoire ou à son autonomie. Elle peut en outre se plaindre de la violation de son droit d'être entendue, à condition que ce grief soit en rapport étroit avec celui tiré de la violation de l'autonomie ou de la violation du droit à l'existence. Pour que le recours soit recevable, il suffit alors à la recourante d'invoquer que le droit cantonal lui garantit le droit à l'existence ou une certaine marge d'autonomie dans le domaine envisagé, et que la décision attaquée viole ce droit ou cette

BGE 113 Ia 336 S. 339

autonomie. C'est en revanche une question de fond que de déterminer si la recourante jouit effectivement d'autonomie dans le domaine en cause ou d'un droit à l'existence, et si cette autonomie ou ce droit ont été violés (ATF 111 Ia 251 ss, 109 Ia 44, 107 Ia 178). b) Il ressort du texte même des art. 80 Cst. cant., 46 et 47

LRC et 114 LIP que l'obligation mise à la charge de la bourgeoisie de St-Maurice lui incombe en sa qualité de corporation de droit public. C'est donc à ce titre seulement que la recourante se trouve affectée par la décision attaquée. Selon la jurisprudence, une corporation de droit public ne saurait contester par la voie du recours de droit public l'obligation qui lui est faite de contribuer à la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public (ATF 103 Ia 63). La recourante n'a donc pas qualité pour se plaindre d'une violation des droits constitutionnels du citoyen ou pour soulever à titre indépendant le grief de violation de l'art. 4 Cst. Sans doute, cette décision l'affecte-t-elle dans ses intérêts financiers; mais cela ne suffit pas pour lui reconnaître la qualité pour agir (arrêts non publiés du 5 mars 1984, diverses Caisses d'allocations familiales du canton de St-Gall, et du 31 octobre 1975, commune de Gluringen). La recourante a en revanche qualité pour se plaindre d'une violation de son droit à l'existence et pour faire valoir, à l'appui de ce grief, que la décision attaquée consacre une application arbitraire des dispositions topiques du droit cantonal et une violation. c) Certes, le moyen concernant le droit à l'existence n'a été soulevé pour la première fois que dans le recours de droit public. Le Tribunal fédéral admet toutefois, à titre exceptionnel, qu'un moyen soit présenté pour la première fois dans un recours de droit public lorsque l'autorité cantonale de dernière instance avait la compétence de revoir l'ensemble des questions de droit sans être liée par les moyens des parties, et qu'elle a effectivement fait usage de ce pouvoir en se prononçant sur un moyen non expressément soulevé devant elle (cf. ATF 107 Ia 191 consid. 2b et 266). Dans le cas particulier, la première de ces deux conditions se trouve remplie puisque, selon l'art. 79 al. 2 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives, le Tribunal administratif n'est pas lié par les motifs invoqués par le recourant. Il faut constater également, en passant, que le présent recours est irrecevable en tant qu'il se dirige contre la décision cantonale de première instance (cf. ATF 111 Ia 353 ss et les arrêts cités).

S'agissant de la seconde condition, on peut hésiter. Examinant la question de savoir si l'art. 114 LIP portait une atteinte disproportionnée aux intérêts financiers des bourgeoisies, le Tribunal administratif a certes évoqué la question d'une éventuelle atteinte à l'autonomie, voire au droit à l'existence, qui eût pu résulter de l'application de cette disposition; il a toutefois nié que celle-ci fût, comme telle, de nature à porter une telle atteinte dès lors que la contribution dont elle statuait le principe pouvait être échelonnée de manière à tenir compte de la situation financière des communes en cause. En revanche, la juridiction cantonale ne dit pas que, telle qu'elle a été fixée dans le cas particulier et compte tenu de l'ensemble des données du cas, la contribution réclamée n'est pas de nature à porter atteinte à l'existence même de la recourante; tout au plus se borne-t-elle à réfuter que, contrairement à ce qu'affirmait celle-ci, le Conseil d'Etat avait tenu compte de la situation financière de la bourgeoisie et de celle de la commune de St-Maurice. Cependant, et comme on le verra encore, la question peut demeurer indécise. d) La recourante affirme que la contribution qui lui est réclamée aura pour effet de déséquilibrer complètement ses finances, de telle sorte que son existence même s'en trouvera compromise. On peut se demander si elle est recevable à invoquer la garantie de son droit à l'existence également contre une décision qui, sans remettre en question son existence formelle ou l'intégrité de son territoire, est de nature à provoquer une perte de substance telle que son existence même s'en trouverait mise en péril (cf. ATF 110 Ia 51 et les références). On peut également se dispenser de trancher cette question dans le cas particulier, car la décision attaquée n'est de toute façon pas de nature à mettre en danger ou tout au moins à menacer sérieusement l'existence de la recourante.

2. a) Pour apprécier la situation financière de la recourante, le Département de l'intérieur et le Conseil d'Etat, puis le Tribunal administratif se sont fondés notamment sur un rapport établi le 12 avril 1983 par l'administration cantonale des finances... Ce rapport indique, pour les trois exercices envisagés (1979, 1980 et 1981), des actifs disponibles et réalisables de 450'000 fr. sur un total d'actifs de plus de 1'300'000 fr., ainsi que des dettes s'élevant respectivement à 31'817 fr., 66'317 et 39'882 fr. Le seul autre poste de passif mentionné consiste en des provisions pour un

montant de 320'000 fr.; ce qui laisse un excédent d'actif de l'ordre de 950'000 fr. Le bilan et les comptes de ces trois exercices ne figurent pas au dossier. On trouve, en revanche, ceux des exercices 1982 et 1984. Il en ressort certes que les actifs disponibles et réalisables ont diminué pour se situer aux environs respectivement de 350'000 et 300'000 fr. On constate cependant, au passif, la création nouvelle d'un fonds de réserve d'un montant de 200'000 fr., en plus des provisions qui, en 1982, étaient encore de 320'000 fr. et, en 1984, ont passé à 330'000 fr... ...

L'appréciation de la situation financière de la recourante faite par le Tribunal administratif, confirmant celle du Département de l'intérieur et du Conseil d'Etat, résiste au grief d'arbitraire. Sans doute, la seule réalisation des actifs disponibles ne permet-elle pas de faire face à la contribution réclamée, et une ponction plus importante dans le patrimoine de la recourante s'avère-t-elle inéluctable. Mais l'effort financier qui est ainsi demandé à la bourgeoisie n'apparaît pas en l'espèce de nature à mettre en péril son existence même, voire l'accomplissement de certaines de ses tâches essentielles.