Urteilskopf

117 V 136

15. Arrêt du 19 juin 1991 dans la cause Fondation T. contre Office fédéral des assurances sociales
Regeste (de):
Widerruf einer Subventionszusage; Voraussetzungen. Anwendung der Rechtsprechung zum Widerruf von Verwaltungsverfügungen (BGE 115 Ib 155 Erw. 3a) und Hinweis auf das neue Subventionsrecht (Art. 30 SuG) (Erw. 4).

Art. 155 Abs. 1 AHVG, Art. 1 Bundesbeschluss über die Verlängerung der Frist zur Ausrichtung von Baubeiträgen durch die AHV vom 18. März 1988. Begriff des "Baubeginns" (Erw. 5).

Regeste (fr):
Révocation d'une promesse de subvention; conditions. Application des principes jurisprudentiels relatifs à la révocation des décisions administratives (ATF 115 Ib 155 consid. 3a) et référence au nouveau droit sur les subventions (art. 30 LSu) (consid. 4).

Art. 155 al. 1 LAVS, art. 1er de l'arrêté fédéral concernant la prolongation du délai pour l'octroi de subventions de constructions pour l'AVS, du 18 mars 1988. Notion de "début des travaux" (consid. 5).

Regesto (it):
Revoca di una promessa di sussidio; modalità. Applicazione dei principi giurisprudenziali concernenti la revoca di decisioni amministrative (DTF 115 Ib 155 consid. 3a) e riferimento al nuovo diritto sui sussidi (art. 30 LSu) (consid. 4).

Art. 155 cpv. 1 LAVS, art. 1 del Decreto federale concernente la proroga del termine per la concessione di sussidi di costruzione da parte dell'AVS del 18 marzo 1988. Nozione di "inizio dei lavori" (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 136

A.- La fondation T. (ci-après: la fondation), constituée le 10 décembre 1985, a pour but la construction et l'exploitation d'un établissement pour personnes âgées. En date du 20 décembre 1985, le ministre de l'éducation et des affaires sociales de la République et canton du Jura annonça le projet à l'Office fédéral des assurances sociales (ci-après: l'OFAS), en lui remettant divers documents à l'appui. Par la suite, le projet fut remanié à la demande de l'autorité fédérale et à nouveau soumis à cette dernière le 25 novembre 1987, avec le préavis favorable du Gouvernement jurassien. Selon une planification de l'avancement des travaux et des besoins financiers communiquée à l'OFAS le 9 décembre 1987, il était prévu que les travaux de construction débuteraient en juin 1988 et qu'ils seraient achevés en avril 1989. Par décision du 14 avril 1988, l'OFAS fixa le montant provisoire (Fr. 885'000.–) et les conditions de la subvention allouée à la fondation pour la réalisation de son projet de construction. Parmi ces conditions figurait celle-ci:

”531 La subvention est octroyée à la condition que les travaux de construction soient entrepris avant le 1er juillet 1990.”
Le permis de construire fut délivré à la fondation par l'autorité cantonale compétente le 20 décembre 1989. En date du 29 mars 1990, l'OFAS adressa ”aux instances cantonales chargées de l'envoi des demandes de subvention pour la construction de l'AVS” une circulaire rappelant qu'aux termes de la loi, la mise en chantier des projets annoncés à temps devait impérativement commencer le 30 juin 1990 au plus tard, faute de quoi il ne serait plus possible d'allouer une subvention fédérale. Ce document explicitait ce qu'il fallait entendre (ou ne pas entendre) par ”début des travaux” selon les exigences du droit fédéral. La circulaire mentionnait également qu'une fois commencés, les travaux de construction devaient être menés sans interruption. Elle fut communiquée le 30 mars 1990 au président de la fondation par le ministre de l'éducation et des affaires sociales.

B.- Le 27 août 1990, l'OFAS invita le département de l'éducation et des affaires sociales à lui remettre un procès-verbal du déroulement du projet de construction. Le 31 août 1990, un fonctionnaire de l'OFAS se rendit sur le chantier et dressa procès-verbal de ses constatations dans les termes suivants: ”- les travaux de terrassement ont été effectués (à temps, semble-t-il, selon les voisins).
- l'aire de chantier est clairement délimitée par des filets palissades de couleur rouge, en matière plastique.
- aucune activité de construction.
- aucun personnel sur place.
- aucun matériau de construction sur place.
- aucune machine de chantier (grue, bétonnière ou autre).”
Après un échange de lettres entre l'OFAS et le ministre jurassien en charge de ce dossier et une entrevue à Berne le 14 septembre 1990, l'OFAS rendit une décision le 18 octobre 1990, par laquelle il constatait qu'en raison du non-respect des conditions fixées dans la décision du 14 avril 1988, la construction du home pour personnes âgées T. ne pouvait être subventionnée par l'AVS.

C.- La fondation interjette recours de droit administratif contre la décision de l'OFAS du 18 octobre 1990 dont elle demande l'annulation. Dans sa réponse, l'office intimé conclut au rejet du recours. Les moyens des parties seront évoqués ci-dessous pour autant que de besoin.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Aux termes de l'art. 155 al. 1 LAVS, l'assurance peut allouer des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'autres installations pour personnes âgées, pour autant que le projet ait été annoncé jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente disposition, conformément aux directives de l'Office fédéral des assurances sociales, et que les travaux débutent au plus tard deux ans et demi après l'entrée en vigueur, fixée au 1er janvier 1986.
b) Selon l'art. 1er de l'arrêté fédéral concernant la prolongation du délai pour l'octroi de subventions de construction pour l'assurance-vieillesse et survivants du 18 mars 1988 (ci-après: l'arrêté fédéral), en dérogation à l'art. 155 LAVS, l'assurance peut allouer des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'autres installations pour personnes âgées pour autant que le projet ait été annoncé avant le 1er janvier 1986 et que les travaux débutent au plus tard le 30 juin 1990.

2. (Recevabilité du recours de droit administratif)

3. (Pouvoir d'examen)

4. La décision attaquée a pour effet de révoquer une promesse de subvention figurant dans une décision entrée en force (comp. ATF 99 Ib 459). a) En lui-même, le motif de la révocation ressort clairement du texte légal: le droit à la subvention est soumis à la condition que les travaux débutent au plus tard le 30 juin 1990. La décision du 14 avril 1988, par laquelle la subvention était promise, le mentionnait expressément sous ch. 531. Il s'agissait d'une condition potestative (il appartenait à la fondation, bénéficiaire de la subvention, de commencer les travaux de construction à temps) et résolutoire (la promesse de subvention perdait sa validité si la condition n'était pas remplie à l'échéance), dont la licéité n'est pas douteuse (GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 407 s.; GYGI, Verwaltungsrecht, 1986, p. 288 ss; IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN, Verwaltungsrechtsprechung, No 39 B II). b) D'après la jurisprudence, il découle du caractère impératif du droit public qu'un acte administratif qui ne concorde pas avec le droit positif puisse être modifié. Cependant, la sécurité du droit peut imposer qu'un acte qui a constaté ou créé une situation juridique ne puisse pas être mis en cause. En l'absence de règles sur la révocation prévues dans la loi, l'autorité doit mettre en balance d'une part l'intérêt

à une application correcte du droit objectif, d'autre part les exigences de la sécurité du droit. Celles-ci l'emportent en principe lorsque la décision en cause a créé un droit subjectif au profit de l'administré, lorsque celui-ci a déjà fait usage d'une autorisation obtenue, ou encore lorsque la décision est le fruit d'une procédure au cours de laquelle les divers intérêts en présence ont fait l'objet d'un examen approfondi. Cette règle n'est cependant pas absolue et la révocation peut intervenir même dans une des trois hypothèses précitées lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important. Dans certains cas une indemnité est due. Au contraire, les exigences de la sécurité du droit peuvent être prioritaires même lorsque aucune de ces trois hypothèses n'est réalisée (ATF 115 Ib 155 consid. 3a avec la jurisprudence et la doctrine citées). On relèvera qu'il n'y a pas lieu d'appliquer en l'espèce les principes développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances en matière de révision et de reconsidération des décisions administratives dans le domaine des assurances sociales (cf. ATF 115 V 312 consid. 4). En effet, ainsi qu'on l'a vu au considérant précédent, la révocation de la promesse de subvention faite par l'intimé à la recourante est la conséquence de l'accomplissement prétendu d'une condition potestative et résolutoire expressément prévue dans la décision révoquée. Elle n'est donc pas due à la découverte de nouveaux faits ou de nouveaux moyens de preuve postérieurement à l'entrée en force de la décision du 14 avril 1988, ce qui serait un motif de révision, pas plus qu'elle n'est le résultat d'un réexamen de ladite décision ayant fait apparaître que celle-ci était, lors de son prononcé, sans nul doute erronée et que sa correction revêtait une importance notable, ce qui justifierait une reconsidération de la décision en cause (sur ces différentes notions, v. notamment: IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN, op.cit., No 41 B VIII et IX et No 43 B I; A. GRISEL, L'apport du Tribunal fédéral des assurances au développement du droit public, in: Mélanges Alexandre Berenstein, p. 444 ss; LUGON, Révocation, reconsidération, révision, ZBl 90/1989 p. 425 ss). c) Le 1er avril 1991 est entrée en vigueur la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, dite loi sur les subventions (ci-après: LSu), du 5 octobre 1990, laquelle constitue, en quelque sorte, la "partie générale" du droit fédéral des subventionnements publics (cf. le message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités, du 15 décembre 1986

[FF 1987 I 375, spéc. ch. 114]). Il ne fait guère de doute que les subventions pour la construction allouées par l'AVS tombent également sous le coup de cette nouvelle réglementation, bien que l'art. 155 LAVS ne soit pas mentionné dans l'appendice au message précité (op.cit., p. 433 en bas), ce qui s'explique sans doute par le fait qu'il s'agit d'une disposition transitoire. Selon l'art. 42 al. 1 LSu, le chapitre 3 de ladite loi s'applique également aux décisions arrêtées sous l'empire de l'ancien droit, pour autant qu'elles déploient leurs effets au-delà de l'entrée en vigueur et que la nouvelle loi n'est pas plus défavorable aux allocataires. Or, la situation qui se présente ici est quelque peu paradoxale: Si le recours de droit administratif formé contre la décision de révocation du 18 octobre 1990 est jugé bien fondé et que ladite décision soit en conséquence annulée, celle du 14 avril 1988 déploiera de nouveau ses effets et cela au-delà du 1er avril 1991 puisque, à ce jour, la fondation n'a pas encore reçu la subvention promise. En revanche, la décision attaquée, rendue avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, n'est, en principe, pas touchée par celui-ci puisqu'il s'agit simplement d'une révocation de la décision précédente, comme si celle-ci n'avait jamais existé. Dès lors, il faut examiner la validité de la décision entreprise à la lumière des principes généraux précités (consid. 4b ci-dessus), c'est-à-dire "en l'absence de règles sur la révocation prévues dans la loi". Toutefois, à titre subsidiaire, il conviendra de se référer au nouveau droit et plus particulièrement à l'art. 30 LSu qui règle la révocation de décisions ouvrant le droit à une aide ou à une indemnité. Il n'est en effet nullement interdit au juge de s'inspirer du nouveau droit, lorsqu'il doit interpréter l'ancienne règle applicable au cas d'espèce (ATF 110 V 215 consid. 3; RCC 1988 p. 53 consid. 4a et 279 consid. 1 in fine).

5. a) Ni la loi (art. 155 al. 1 LAVS et art. 1er de l'arrêté fédéral du 18 mars 1988), ni les dispositions d'exécution figurant aux art. 215 ss RAVS ne définissent ce qu'il faut entendre par "début des travaux". Cela n'est pas précisé non plus dans le bref commentaire du nouvel art. 155 LAVS dont le Conseil fédéral a proposé l'adoption dans son message du 28 septembre 1981 relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (FF 1981 III 705 ss, 775 spéc. ch. 4.07.23) et dont le texte définitif ne diffère que sur des points de détail du projet (RO 1985 II 2002). Quant au message du

Conseil fédéral concernant la prolongation du délai pour l'octroi de subventions de construction par l'AVS du 1er mars 1988 (FF 1988 I 754 ss), il se réfère à plusieurs reprises à la notion de "mise en chantier" sans toutefois en préciser le contenu (cf. aussi l'art. 26 LSu). En revanche, l'office intimé a édicté à ce sujet des directives qui font l'objet d'une circulaire adressée le 29 mars 1990 aux autorités cantonales compétentes et dont la recourante ne conteste pas avoir eu connaissance en temps utile. Au demeurant, elle déclare dans son mémoire de recours qu'elle admet la conformité à la loi des chiffres 1 et 2 de la circulaire, lesquels définissent d'une part les travaux qui doivent avoir été entrepris avant le 30 juin 1990 pour que l'on puisse considérer la construction comme commencée (ch. 1) et, d'autre part, les faits qui ne satisfont pas à cette exigence (ch. 2). Par contre, la recourante met en doute la légalité du chiffre 3 de la circulaire, d'après lequel "les travaux de construction doivent être menés sans interruption dès la mise en chantier". b) La notion de "début des travaux" est fréquemment utilisée dans la législation en matière de construction, notamment dans les cas - comparables à celui qui se présente ici - de révocation ou de péremption du permis de construire pour le motif que les travaux faisant l'objet de l'autorisation n'ont pas été entrepris avant la survenance d'un certain terme (SCHÜRMANN, Bau- und Planungsrecht, 2e éd., 1984, p. 70, n. 6). Cette notion n'étant toutefois pas définie par le droit fédéral (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n. 20 ad art. 22), elle a donné lieu à une abondante casuistique en fonction des dispositions cantonales applicables (BOVAY, Le permis de construire en droit vaudois, thèse Lausanne 1986, p. 197 ss; DILGER, Raumplanungsrecht der Schweiz, 1982, p. 260 ss, n. 104 ss; LEUTENEGGER, Das formelle Baurecht der Schweiz, thèse Zurich 1974, p. 283

ss; MATILE/BONNARD/BOVAY/PFEIFFER/SULLIGER/WEILL/WYSS, Droit vaudois de la construction, 1987, n. 1.2 ad art. 118 LATC; STRAUB, Das intertemporale Recht bei der Baubewilligung, thèse Zurich 1976, p. 137 ss; ZAUGG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, n. 4 ad art. 42; v. aussi: PVG 1977 p. 31 ss; ZBl 69/1968 p. 279 ss). Pour sa part, l'office intimé invoque - en sus des normes techniques mentionnées dans la circulaire du 29 mars 1990 et produites en procédure fédérale sous la forme d'un extrait du "Code des frais de construction 1989: CRB" - un avis de droit de l'Office de la justice du 21 mai 1987 qui

explicite notamment ce qu'il faut entendre par "commencement des travaux", à la lumière de la doctrine du droit de la construction et de l'aménagement du territoire. c) D'une manière générale, on considère comme début des travaux tous les actes qui nécessitent, en principe, une autorisation de l'autorité compétente en matière de police des constructions et pour lesquels le maître de l'ouvrage engage des dépenses d'une certaine importance, qu'il n'aurait aucune raison de consentir sans la perspective de construire (cf. p.ex.: ATF 90 I 15 consid. 6). Ce qui est déterminant, c'est la mesure dans laquelle le maître de l'ouvrage a déjà fait usage du permis de construire (ATF 103 Ib 209 consid. 5a in fine). Dès lors, sans entrer dans le détail de normes techniques dont le caractère adéquat, en tant que normes de référence, n'est pas contesté, on peut admettre que les indications qui figurent sous chiffres 1 et 2 de la circulaire de l'OFAS du 29 mars 1990 pour définir ce qu'il faut entendre par commencement des travaux, sont conformes à une interprétation correcte de la loi. En indiquant, sous chiffre 3 de la circulaire en question, que "les travaux de construction doivent être menés sans interruption dès la mise en chantier", l'office intimé ne définit plus, à proprement parler, la notion de début des travaux, mais pose une règle supplémentaire qui s'inspire manifestement, elle aussi, des principes applicables à la révocation ou à la péremption des permis de construire (cf. p.ex., dans le canton du Jura, l'art. 41 du décret concernant la procédure d'octroi du permis de construire, du 6 décembre 1978 [RSJU 701.51]; DILGER, op.cit., p. 261, n. 106; LEUTENEGGER, op.cit., p. 286; ZAUGG, op.cit., n. 4d ad art. 42; v. aussi: RDAF 1983 p. 383). La recourante est d'avis que la teneur de cette directive n'est pas conforme à l'arrêté fédéral du 18 mars 1988, dans la mesure où celui-ci avait précisément pour but de prolonger le délai de mise en chantier des constructions subventionnables "en élargissant le cercle des projets pouvant bénéficier de la subvention aux constructions qui rencontreraient des difficultés lors de leur réalisation, et donc des retards". Rien de tel, pourtant, ne ressort du texte de l'arrêté, ni de l'exposé des motifs qui ont conduit le Conseil fédéral à proposer aux Chambres fédérales de prolonger de deux ans le délai initialement fixé au 30 juin 1988 par l'art. 155 al. 1 LAVS. Cette prolongation a certes eu pour effet de

permettre le subventionnement de projets qui n'avaient pu être entrepris avant le 30 juin 1988, pour divers motifs, y compris une préparation insuffisante, mais il n'a jamais été question de changer la nature - péremptoire - du délai fixé pour la mise en chantier. En réalité, l'exigence fixée aux bénéficiaires des subventions par l'OFAS a pour but d'éviter des manoeuvres contraires à la bonne foi de la part d'allocataires qui, tout en satisfaisant formellement à la condition de commencer les travaux à temps, interrompraient ceux-ci peu après ou ne les achèveraient pas dans les délais usuels et prétendraient néanmoins toucher la subvention promise. Une telle situation tomberait aujourd'hui sous le coup de l'art. 28 LSu. Dès lors, dans le contexte du cas d'espèce, c'est moins la légalité de cette directive qui est en cause que l'interprétation qu'en donne l'office intimé pour justifier le refus de la subvention promise à la recourante.

6. En l'espèce, pour savoir quel était l'état d'avancement des travaux le 30 juin 1990, on doit se reporter d'une part aux constatations faites le 31 août 1990 par un fonctionnaire de l'OFAS et consignées dans un procès-verbal et, d'autre part, à un rapport de l'architecte Z., du 9 novembre 1990. La recourante ne conteste pas l'exactitude du constat de l'office intimé. Elle l'estime toutefois incomplet, dans la mesure où il ne tient pas compte de l'ensemble des travaux effectués par le maître de l'ouvrage, selon le rapport de l'architecte, lequel est aussi l'un des fondateurs de la recourante. D'après ce rapport, à l'expiration du délai légal, seuls les travaux de terrassement étaient exécutés. En revanche, les travaux dits de gros-oeuvre I n'ont été adjugés que le 12 juillet 1990 et, compte tenu des vacances de l'entreprise du 16 juillet au 6 août 1990, les travaux n'ont effectivement repris que le 6 août, d'abord par les drainages qui ont duré jusqu'au 25 août, puis par l'installation de la grue et du chantier. Dès lors, il convient d'examiner d'une part si, lors de la survenance de la date fatidique, les travaux étaient suffisamment avancés pour que l'on puisse effectivement les considérer comme une "mise en chantier" de la construction subventionnée et, d'autre part, si l'interruption des travaux survenue entre le 29 juin et le 6 août 1990 - selon les allégués de la recourante - était de nature à provoquer l'accomplissement de la condition résolutoire, emportant la perte du droit à la subvention fédérale. a) Il est constant - du moins le contraire n'a-t-il été ni allégué ni démontré - que le 30 juin 1990 les travaux de terrassement

avaient été exécutés. Cela suffit, en principe, au regard des critères développés par la pratique (consid. 5b ci-dessus) et des directives de l'OFAS, pour admettre qu'à cette date les travaux avaient débuté au sens de l'art. 1er de l'arrêté fédéral du 18 mars 1988. b) Selon le rapport de l'architecte, dont la véracité n'a pas été contestée par l'intimé, les travaux ont été interrompus entre le 29 juin et le 6 août 1990. Il est vrai que, d'après une note de l'Office fédéral de la protection civile du 23 novembre 1990, le chantier était inoccupé lors d'une visite sur place le 17 août et qu'il en était apparemment de même lorsqu'un fonctionnaire de l'OFAS s'est rendu sur les lieux le 31 août suivant. Cependant, même en admettant que le chantier n'a véritablement repris son cours qu'au début du mois de septembre 1990 - soit après une interruption de deux mois environ - cela ne saurait constituer un motif suffisant pour révoquer la promesse de subvention. En effet, ainsi qu'on l'a vu (consid. 5c ci-dessus), l'exigence d'une poursuite des travaux sans discontinuer, fixée par l'OFAS dans ses directives du 29 mars 1990, doit être comprise comme une protection contre des manoeuvres déloyales de la part de l'allocataire qui chercherait à toucher la subvention fédérale sans respecter ses propres obligations. Or, s'il est incontestable que dans le cas d'espèce la recourante a beaucoup tardé avant de commencer les travaux et si elle a attendu le 12 juillet 1990 pour adjuger les travaux de gros-oeuvre, on ne saurait pour autant considérer qu'elle a été de mauvaise foi ou qu'elle a tenté d'éluder la loi. Cela d'autant moins que le retard semble dû, au moins en partie, à une intervention du service cantonal de la protection civile qui, après avoir constaté que les travaux avaient commencé au mois de juin, les a fait interrompre provisoirement afin d'obtenir l'accord définitif de l'office fédéral compétent. Il faut en effet préciser que la construction comprend, en plus du home pour personnes âgées, un abri public pour 817 personnes.
Dès lors, si l'on met en balance l'intérêt de la recourante à obtenir la subvention promise et l'intérêt public consistant dans la stricte observance des directives de l'OFAS (v. consid. 4b ci-dessus), le premier l'emporte sur le second. Selon le rapport de l'architecte, la fondation a déjà engagé des dépenses pour plus d'un demi-million de francs alors que le coût total du projet est devisé à fr. 5'586'205.– dont fr. 3'697'153.– pour le home. Le refus de la subvention fédérale - 25% du coût total - aurait vraisemblablement pour effet d'empêcher la réalisation du

projet dont le caractère d'utilité publique n'est pas contesté. Or, même en admettant que la recourante n'a pas entièrement respecté ses obligations et qu'en particulier le retard pris par le chantier après l'exécution des terrassements au mois de juin 1990 lui est imputable, la sanction consistant dans la révocation pure et simple de la promesse de subvention est manifestement disproportionnée. c) Par ailleurs, si par hypothèse l'on appliquait au cas d'espèce les dispositions de la LSu (consid. 4c ci-dessus), la conclusion ne serait pas différente. C'est ainsi que l'art. 28 de cette nouvelle loi prévoit non seulement une mise en demeure de l'allocataire - dont on ne trouve pas l'équivalent dans la procédure suivie en l'espèce par l'intimé - mais nuance les sanctions possibles en cas d'inexécution ou d'exécution imparfaite: l'aide peut ne pas être versée ou seulement réduite. Si la restitution de sommes déjà versées peut être exigée, on peut y renoncer en tout ou en partie en cas de rigueurs excessives. Quant à la révocation de décisions ouvrant le droit à une aide ou à une indemnité, l'art. 30 al. 2 LSu prévoit que l'autorité compétente y renonce:
a. si l'allocataire a pris, au vu de la décision, des mesures qui ne sauraient être annulées sans entraîner des pertes financières difficilement supportables; b. s'il apparaît qu'il lui était difficile de déceler la violation du droit; c. si la présentation inexacte ou incomplète des faits n'est pas imputable à l'allocataire. Ces règles qui s'inspirent de la pratique en matière de protection de la bonne foi des administrés (FF 1987 I 418, spéc. ch. 235.5) permettraient également, en l'espèce, de renoncer à la révocation de la promesse de subvention. d) Vu ce qui précède, le recours de droit administratif se révèle bien fondé. La décision attaquée viole le droit fédéral et doit être annulée.