VPB 56.17

(Extrait d'une décision du Conseil fédéral du 27 mars 1991)

Investitionshilfe für Berggebiete. Anrechenbare Kosten.

Art. 15 und Art. 29 Abs. 4 IHG. Art. 20 IHV Mit der Weigerung, Mehrkosten zu finanzieren, welche durch Teuerung oder Projektänderungen bedingt sind, überschreitet die Behörde ihren gesetzlichen Beurteilungsspielraum nicht.

Aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. Coûts déterminants.

Art. 15 et art. 29 al. 4 LIM. Art. 20 OIM. En refusant de financer des coûts supplémentaires imputables au renchérissement ou à des modifications de projets, l'autorité n'outrepasse pas la liberté d'appréciation que lui accorde la loi.

Aiuto agli investimenti nelle regioni montane. Spese computabili.

Art. 15 e art. 29 cpv. 4 LIM. Art. 20 OIM. Rifiutando di partecipare al finanziamento di spese supplementari dovute al rincaro o a modificazioni di progetti, l'autorità non va oltre il potere discrezionale legale.

I

Par décision du 13 novembre 1981, le DFEP, se fondant sur la LF du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1), a octroyé au syndicat des communes du district de Delémont un prêt sans intérêt de Fr. 5 000 000.-, remboursable dans un délai de 30 ans, pour des travaux d'assainissement et d'agrandissement de l'hôpital régional. Par lettre du 20 octobre 1989, le Service cantonal de l'économie proposa de modifier la décision du 13 novembre 1981 en demandant l'octroi d'un nouveau crédit d'investissement sans intérêt de Fr. 9 522 000.- pour une durée de 30 ans. Dans une décision du 13 février 1990, le DFEP a tenu compte des intérêts intercalaires (2,9 millions de francs) pour le calcul du crédit d'investissement et, partant, a augmenté le prêt initial de 5 à 5,7 millions de francs. Il a, en revanche, refusé notamment de participer au financement des coûts supplémentaires (9 millions de francs) survenus durant la phase de construction. Saisi d'un recours contre ce refus, le Conseil fédéral a confirmé la décision du DFEP, en considérant notamment:

II

...

4.1. Le DFEP note qu'à la suite d'un changement de pratique intervenu en décembre 1985 «la Confédération ne participe plus au financement de coûts supplémentaires éventuels ... qu'il s'agisse de coûts imputables au renchérissement où à des modifications de projets». De l'avis du DFEP, ce changement de pratique se justifie pour les raisons suivantes: d'une part, les moyens du fonds d'aide aux investissements ne suffisent plus à financer tant les paiements ordinaires des prêts que les participations éventuelles aux coûts supplémentaires. D'autre part, les expériences ont démontré dans de nombreux cas que les estimations de coûts de projets d'infrastructure publique étaient sciemment basses afin d'obtenir les crédits nécessaires auprès des citoyens, le financement des coûts effectifs étant ensuite assuré par le biais de crédits supplémentaires; or, grâce à la nouvelle pratique, «des améliorations importantes ont pu être obtenues à cet égard».

De son côté, le Gouvernement jurassien soutient que cette nouvelle pratique, fondée uniquement sur des considérations budgétaires, est contraire à l'art. 20 de l'O du 9 juin 1975 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (OIM, RS 901.11) qui stipule notamment qu'on doit prendre en compte «tous les coûts liés à la réalisation d'un projet»: «Il semble assez évident que les coûts supplémentaires sont donc compris dans la formulation de la nouvelle disposition comme ils l'étaient dans l'ancienne». Quant au recourant, il relève que le Canton du Jura a subventionné les coûts supplémentaires et se rallie, au surplus, aux arguments du Gouvernement.

4.2. Selon l'art. 15 LIM, la Confédération peut se charger du financement complémentaire de projets d'équipement au sens de l'art. 3, à condition que leur réalisation ne puisse être assurée autrement. L'art. 29 al. 4 prévoit par ailleurs que la Confédération verse aux bénéficiaires les prestations prévues par la loi, suivant les fonds disponibles. Il ressort ainsi clairement de ces deux dispositions que le législateur a attribué aux organes compétents la faculté d'agir ou de s'abstenir («Kann-Vorschriften»), qu'il leur confère, en d'autres termes, une véritable liberté d'appréciation (cf. André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I, p. 331 ss; FF 1973 I 1561). Or, c'est dans ce contexte qu'il convient d'interpréter l'art. 20 OIM (cf. Grisel, op. cit., vol. I, p. 132 ss).

Dans ses observations responsives, le DFEP relève que les moyens du fonds d'aide aux investissements ne suffisent plus pour financer à la fois les paiements ordinaires des prêts et les participations éventuelles aux coûts supplémentaires. Cette situation a dès lors contraint l'autorité compétente à établir des ordres généraux de priorités. En décidant de ne plus participer au financement des coûts supplémentaires imputables au renchérissement ou à des modifications de projets, l'autorité n'a pas outrepassé sa liberté d'appréciation. L'art. 29 al. 4 LIM contient une réserve quant aux ressources disponibles. D'autre part, selon l'art. 22 al. 4 OIM, l'aide en matière d'investissements peut être réduite ou refusée lorsque les demandes sont transmises plus d'une année après le début des travaux de construction. En octroyant des crédits supplémentaires pour des coûts imputables à des modifications de projets, on risque d'amoindrir la portée de cette disposition, car l'expérience démontre que les modifications résultent souvent d'une conception initiale déficiente. Quant à l'art. 20 OIM, il stipule certes qu'il faut prendre en compte tous les coûts liés à la réalisation d'un projet; mais on ne peut toutefois, à partir d'une
interprétation purement littérale, élargir la portée de cette disposition de l'ordonnance. En effet, comme relevé ci-dessus, il convient de l'interpréter de manière à respecter l'économie de la loi. La nouvelle pratique du DFEP s'appuie sur des éléments objectifs et sur des motifs qui trouvent leur fondement dans la loi. Le fait que les autorités cantonales aient octroyé des crédits supplémentaires n'est pas déterminant dans ce contexte.

Dokumente des Bundesrates