

JU_GERICHTE ADM 2012 4 vom 11. Januar 2013

JU Tribunal cantonal, 2013-01-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_ADM_2012_4

FR: JU_GERICHTE ADM 2012 4 du 11 janvier 2013

IT: JU_GERICHTE ADM 2012 4 del 11 gennaio 2013

Regeste

contestation par la commune de Muriaux de sa participation à la mise en oeuvre de la loi sur les transports publics; recours auprès de la Cour administrative rejeté | autres

Erwägungen

E. 2

que ces habitants soient englobés dans la population jugée susceptible de bénéficier des transports publics, car tel n'est pas le cas. La commune demande ainsi un rectificatif de la part du Service des transports. C. Le Département de l'environnement et de l'équipement (ci-après le Département) a considéré cette lettre comme une opposition, qu'il a rejetée le 9 décembre 2011. En substance, il relève que la facture a été établie en application des articles 30 et 31 de la loi sur les transports publics (LTP), qui impliquent un certain schématisme au niveau de la clé de répartition des coûts, laquelle se fonde principalement sur la population résidente des communes ainsi que sur la qualité de la desserte. Un modèle de répartition plus fin aurait pu être élaboré, mais cela aurait nécessité de mandater un bureau externe, avec tous les coûts que cela aurait engendrés. Au demeurant, dans la mesure où les grandes communes, en particulier Porrentruy et Delémont, prennent à leur charge une partie importante des coûts globaux compte tenu de leur population indépendamment de la desserte concrète de chaque quartier, l'application d'un autre modèle déboucherait vraisemblablement sur une augmentation de la facture pour Muriaux. D. La Commune de Muriaux a recouru contre cette décision devant la Cour de céans par mémoire du 11 janvier 2012, concluant implicitement à son annulation. Dans son mémoire complémentaire du 10 février 2012, elle relève que le Département n'a pas appliqué correctement les articles 30 et 31 LTP. Cette dernière disposition prévoit une répartition des frais entre les communes en fonction du nombre d'habitants et de la qualité de la desserte ; les communes non desservies ne participent pas à la répartition. Par ailleurs, la participation est fonction des avantages qui en résultent pour les communes, conformément à ce que prévoit le principe de l'équivalence. Or la commune politique de Muriaux comprend plusieurs villages, soit Muriaux, Le Peuchapatte et le Cerneux-Veusil. Ces deux villages ne sont pas desservis par les transports publics et sont en outre distants de plusieurs kilomètres de Muriaux, de sorte que leurs habitants ne peuvent pas profiter de la desserte de Muriaux. La comparaison avec Delémont et Porrentruy n'est pas pertinente, puisque les habitants de ces deux villes ont la possibilité d'utiliser les transports publics en se rendant à pied vers une desserte de la ville. Il convient dès lors de faire application de l'article 31 al. 2 LTP, qui prévoit que les communes non desservies ne participent pas à la répartition, le terme de commune devant s'entendre au sens large et géographique. Concrètement, le modèle retenu par le Département est contraire à la LTP et au droit supérieur, si bien que la décision doit être annulée. E. Dans sa réponse du 6 mars 2012, le Département a conclu au rejet du recours. Il

relève que la méthodologie retenue par la LTP a fait l'objet d'un examen avant que le dossier ne soit transmis au Parlement. Le message contenait la formule mathématique ainsi qu'un tableau avec les incidences financières provisoires par commune ; la question des communes fusionnées était également abordée. Tous ces documents ont été remis aux communes lors de la procédure de consultation. Ni Muriaux ni le Peuchapatte ne se sont exprimés. La répartition des contributions entre

E. 2.1

Selon l'article 29 al. 1 LTP, le Canton et les communes contribuent au financement de l'offre de transports publics pour ce qui concerne les lignes d'importance cantonale et selon l'offre définie à l'article 13 al. 1. La participation des communes est réglée par les articles 30 et 31 LTP. Conformément à l'article 30 al. 1, après déduction des contributions fédérales, cantonales, hormis celles découlant de l'application de la LTP, et de tiers, la participation des communes est fixée à 30 % pour les coûts non couverts planifiés. Le solde est supporté par le Canton. Selon l'article 31, la répartition entre les communes de leur participation selon l'article 30 al. 1 et 2, est fixée à raison de a) 20 % en proportion du nombre d'habitants; b) 80 % en fonction du nombre d'habitants et de la qualité de la desserte. L'article 30 al. 2 LTP précise que les communes non desservies par les transports publics ne participent pas à la répartition selon la lettre b.

E. 2.2

En l'espèce, l'intimé réclame à la recourante un montant de CHF 6'477.- à titre de participation au financement de l'offre de transports publics pour l'année 2011. Le calcul, détaillé, se fonde sur les dispositions précitées. L'intimé a pris en considération le nombre d'habitants et la qualité de la desserte de la commune politique de Muriaux, qui est formée des villages du Peuchapatte, du Cerneux-Veusil et de Muriaux, celui-ci étant une commune à part entière jusqu'au 31 décembre 2008. On ne voit pas quelle autre définition de la commune l'intimé aurait pu prendre que celle qu'il a retenue, à savoir la commune telle qu'elle est définie par la Constitution jurassienne et la loi sur les communes. Le message du Gouvernement à l'appui de la LTP (JDD 2010 p. 871) mentionne par ailleurs expressément que « dans le cas de fusions de communes, la nouvelle commune forme une seule entité sur laquelle les prestations de chaque ligne la desservant sont additionnées et rapportées à la population de la nouvelle commune ». Le calcul et les éléments sur lesquels il se fonde apparaissent corrects et ne sont du reste pas contestés en tant que tels par la recourante. Le calcul ne viole dès lors pas la loi sur les transports publics, étant précisé que la conformité de cette loi au droit supérieur sera examinée ci-après. 3.

E. 3

les communes est proportionnée au nombre de bénéficiaires et au nombre de prestations reçues ; elle ne dépend pas du coût de production. L'exclusion des hameaux du Cerneux-Veusil et du Peuchapatte créerait une iniquité, dans la mesure où l'on trouve la même problématique dans d'autres communes, où certaines localités ou quartiers ne sont pas desservis. Une méthode qui tiendrait mieux compte de la qualité de la desserte en transports publics nécessiterait de créer un critère objectif de distance à un arrêt de transports publics. Concrètement, il conviendrait de recourir à la méthode fribourgeoise, qui implique toutefois un travail conséquent, pour sa mise en place puis chaque année pour la mise à jour et la facturation. Au contraire, la LTP propose un système de répartition simplifié, qui ne nécessite qu'un travail moindre. En outre, la reprise du système

fribourgeois implique qu'une partie des quartiers urbains de Delémont et Porrentruy soit sortie de la comptabilisation, puisque les lignes qui les desservent sont commandées par les communes en question. La charge globale restant la même mais le poids des villes diminuant, une telle façon de faire déboucherait sur une augmentation du coût à charge des autres communes, sans qu'il soit certain que cette hausse soit compensée pour la recourante par une meilleure prise en compte de la desserte du Peuchapatte et du Cerneux-Veusil. En d'autres termes, la pratique mise en place en application de la LTP apparaît équitable et fondée. F. La recourante s'est exprimée le 29 mai 2012. Elle souligne que le système voulu par l'autorité communale (recte : cantonale) aboutit à un non-sens et une inégalité de traitement flagrante. L'application littérale des dispositions légales cantonales contrevient aux principes de proportionnalité et de l'égalité de traitement. Le Département admet par ailleurs que le système fribourgeois est applicable. Le critère du coût qu'il invoque n'est pas déterminant et une telle dépense ne serait quoi qu'il en soit pas disproportionnée pour avoir un système précis et correct. En outre, le cas de Muriaux est exceptionnel et il convient de lui appliquer un système particulier ou, en cas d'impossibilité, d'admettre que le système pratiqué est inéquitable et, partant, de le modifier. Quoi qu'il en soit, le simple fait que le Département reconnaisse implicitement que le cas de Muriaux n'est pas adéquat démontre le bien-fondé du recours. G. Le Département a pris position le 6 juin 2012. Il conteste que Muriaux constituerait un cas exceptionnel ; sa situation concerne a priori toutes les communes fusionnées. L'application du système fribourgeois nécessite une modification légale, dont seul le législateur peut décider. Il n'est d'ailleurs pas certain que cela profite aux petites communes. H. Il sera revenu ci-après en tant que besoin sur les arguments des parties. En droit : 1. 1.1 La compétence de la Cour administrative pour statuer sur le recours est fondée sur l'article 160 let. b Cpa dès lors que l'article 35 LTP renvoie au Code de procédure

E. 3.1

En vertu du principe de séparation des pouvoirs, garanti notamment à l'article 55 CJU, et de son corolaire le principe de la légalité, les tribunaux appliquent le droit, lequel a en principe été édicté par l'organe législatif (sur ces différentes notions : AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, l'Etat, 2ème éd., 2006, n. 1694ss). Il n'appartient par ailleurs pas au juge de se prononcer sur des questions de pure opportunité, voire de pure politique, qui sont le monopole des autorités administratives. Le juge n'a aucun pouvoir de contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire, si ce n'est la sanction de l'excès ou de l'abus de ce pouvoir et des violations des principes constitutionnels régissant le droit administratif

E. 3.2

Il suit de ce qui précède que la Cour de céans ne peut pas imposer au législateur d'opter pour le modèle fribourgeois comme le souhaiterait la recourante (cf. également consid. 6 infra). La Cour ne peut, le cas échéant, qu'annuler la décision entreprise si les dispositions sur lesquelles elle se fonde sont contraires au droit supérieur, étant rappelé qu'il a été admis que la décision respecte la LTP. Il faut en outre relever qu'avant son adoption par le Parlement, les communes ont été consultées à deux reprises pour faire valoir leur point de vue sur la LTP. Le message du Gouvernement au Parlement indiquait expressément que « la nouvelle loi prévoit une participation des communes à l'indemnisation des coûts non couverts du trafic régional » (JDD 2010 p. 869). Plus loin, le message relevait que « [d]ans le cas de fusions de communes, la nouvelle commune forme une seule entité sur laquelle les

prestations de chaque ligne la desservant sont additionnées et rapportées à la population de la nouvelle commune (...) » (JDD 2010 p. 871). Ni Muriaux ni Le Peuchapatte, alors communes indépendantes mais dont la fusion était imminente, ne se sont exprimés. 4. La recourante prétend que la LTP viole les principes de la couverture des frais et de l'équivalence.

E. 4

administrative s'agissant des voies de droit. Le recours a en outre été interjeté dans les forme et délai légaux. Au vu de la valeur litigieuse, la présidente de la Cour administrative peut connaître seule de la présente affaire. Compte tenu des considérants qui suivent, il se justifie toutefois de faire trancher le litige par la Cour in corpore (cf. art. 142 al. 2 Cpa). 1.2 1.2.1 S'agissant de la qualité pour recourir de la commune, il convient de rappeler que l'article 120 let. a Cpa relatif à la qualité pour recourir s'adresse en première ligne aux particuliers. Il a pour objectif premier de protéger le citoyen contre des actes administratifs viciés et non pas de protéger les collectivités publiques (cf. par analogie ATF 136 II 274 consid. 4.1 = RDAF 2010 II p. 577). Une collectivité publique, respectivement une commune, peut toutefois agir en justice pour sauvegarder son patrimoine administratif ou financier, si l'acte attaqué l'atteint de la même manière qu'un particulier ou de façon analogue, dans sa situation matérielle (patrimoine administratif ou financier) ou juridique et qu'elle a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La commune qui intervient comme simple organe d'exécution n'a cependant pas qualité pour attaquer les actes de son supérieur hiérarchique, sauf si elle est dépossédée sans droit d'une prérogative légale (BROGLIN, Manuel de procédure administrative, 2009 et supplément 2012, no 307 et les références citées). C'est ici le lieu de préciser que lors de la modification législative de 2006, le législateur cantonal a resserré la portée de l'intérêt digne de protection, étant souligné que la qualité pour recourir au plan cantonal correspond désormais aux conditions pour recourir au plan fédéral, si bien qu'on peut s'inspirer de la jurisprudence relative aux articles 48 al. 1 let. c PA et 89 al. 1 let. c LTF (BROGLIN, op. cit., no 294 et 296). Le Tribunal fédéral a rendu de nombreux arrêts en la matière (pour un résumé de la jurisprudence : TF 2C_100/2012 du 25 septembre 2012, prévu pour la publication, consid. 2.1.2 et les références). Une commune peut également recourir contre une décision si elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique, en d'autres termes lorsqu'elle fait valoir un intérêt public propre, en relation avec l'accomplissement de tâches qui lui incombent, l'intérêt invoqué pouvant être de pur fait (MOOR/POLTIER, Droit administratif, Volume II, Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 2011, 3e éd., p. 760 et les références citées pour des exemples). En revanche, l'intérêt général à l'application correcte du droit ne fonde pas la qualité pour recourir au sens de cette réglementation (ATF 135 II 156 consid. 3.1). Enfin, un simple intérêt financier de la collectivité publique qui n'est pas spécialement et directement lié à l'accomplissement d'une tâche publique ne suffit pas, à lui seul, à lui conférer la qualité pour recourir (ATF 135 II 156 consid. 3.1). 1.2.2 Il apparaît que la qualité pour recourir de la commune est fort douteuse puisqu'elle invoque uniquement une mauvaise application du droit, respectivement une violation des articles 30 et 31 LTP, ainsi que, le cas échéant, leur conformité au droit fédéral. Elle ne prétend pas directement être atteinte dans son patrimoine financier ou administratif ni qu'elle disposerait d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision attaquée (sur cette notion : BROGLIN, op. cit., no 297ss). Elle ne soutient pas non plus que ses prérogatives de puissance publique seraient mises à mal par la

E. 4.1

Les contributions publiques (öffentliche Abgaben) sont des prestations en argent perçues par l'Etat auprès de personnes privées, physiques ou morales en vertu d'un acte unilatéral de droit public – règle de droit, complétée le cas échéant par une décision – et qui sont destinées à la couverture financière des tâches étatiques (TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 230 ; DANIELA WYSS, Kausalabgaben, 2009, p. 4). On distingue généralement les impôts des contributions causales, qui représentent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat et qui reposent sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (TANQUEREL, op. cit., n. 239). La contre-prestation est imputable à un individu (DANIELA WYSS, Kausalabgaben, 2009, p. 7 ; JAAC 64.25). Les contributions causales doivent respecter les principes de la couverture des frais (ATF 135 I 130) ainsi que celui de l'équivalence des prestations (ATF 135 III 225 consid. 2.3 = JdT 2005 II p. 3 et les références).

E. 4.2

En l'espèce, la décision litigieuse réclame effectivement de l'argent à la recourante sur la base du droit public, afin de couvrir financièrement les tâches étatiques. La prestation n'est toutefois pas requise de la part d'une personne privée, mais d'une collectivité publique. En outre, la commune de Muriaux ne bénéficie pas directement de prestations de la part de l'Etat. Il ne s'agit dès lors pas d'une contribution causale et les principes invoqués par la recourante ne s'appliquent pas en l'espèce. Elle ne peut dès lors pas s'en prévaloir.

E. 4.3

Il apparaît que la problématique en l'espèce est celle de la répartition des charges entre canton et communes en matière de transports, respectivement entre communes elles-mêmes (cf. également RVJ 2012 p. 62 consid. 4.4.2, relatif au financement de la construction des routes principales dans le canton du Valais). L'obligation de la commune doit respecter le principe de la légalité, qui sous-tend toute l'activité étatique (BVR 2010 p. 252, consid. 3.2). Or l'article 1 al. 3 LTP précise que ladite loi fixe les conditions et les modalités de la participation financière du canton et des communes en faveur des transports publics, tandis que les articles 30 et 31 précisent le mode de calcul. Le principe de la légalité est ainsi respecté. 5. La recourante se prévaut également de l'égalité de traitement.

E. 5

décision attaquée. La qualité pour recourir de la recourante peut toutefois rester ouverte au vu des considérants qui suivent. 2.

E. 5.1

Il s'agit là d'un droit constitutionnel fondamental dont les collectivités publiques, en tant que détentrices de la puissance publique, ne sont pas titulaires. La jurisprudence admet toutefois qu'il y a lieu de faire une exception pour les communes et autres corporations de droit public, lorsque la collectivité en cause n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais qu'elle agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier, notamment en sa qualité de propriétaire de biens frappés d'impôts ou de taxes ou d'un patrimoine financier ou administratif. Une seconde exception est admise en faveur des communes et autres corporations publiques lorsqu'elles se plaignent d'une violation de leur autonomie ou d'une

atteinte à leur existence ou à l'intégrité de leur territoire garanties par le droit cantonal (ATF 129 I 313 consid. 4.1).

E. 5.2

Dans le cas particulier, la recourante est destinataire de la décision en sa qualité de commune détentrice de la puissance publique, dans la mesure où l'Etat et les communes financent ensemble les transports publics. Elle invoque en outre une inégalité de traitement par rapport à d'autres communes jurassiennes, et non pas par rapport à des particuliers. Elle ne prétend finalement pas qu'elle serait atteinte dans son autonomie (sur cette notion : ATF 135 I 233 consid. 2.2) ou que la décision mettrait en péril son existence. Il en découle que ce grief est également irrecevable. 6. En tout état de cause, bien que la recourante ne se prévale pas directement d'une violation du droit à l'égalité au sens de l'article 8 Cst., il y a lieu de préciser ce qui suit.

E. 6

(BROGLIN, op. cit., no 323 et la référence). L'autorité n'est en effet pas liée par les normes contraires au droit fédéral, ainsi qu'à la Constitution cantonale ou à d'autres actes législatifs cantonaux de rang supérieur (art. 71 al. 2 Cpa). Elle doit en outre examiner leur conformité à la Constitution fédérale. Si dans le cas d'espèce les dispositions en question sont contraires au droit constitutionnel, la Cour de céans ne pourra pas les appliquer (ATF 127 I 185 consid. 2) et la décision sera annulée (cf. ATF 133 I 1 consid. 5.1). Il n'appartient toutefois pas à la Cour de céans d'annuler directement les dispositions en question, puisqu'il s'agit d'un examen à l'occasion d'un cas particulier (contrôle concret) et non pas d'un contrôle abstrait comme pourrait y procéder la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une requête en contrôle de la constitutionnalité (cf. art. 177ss Cpa). Quoi qu'il en soit, en aucun cas la Cour de céans ne peut imposer au législateur d'opter pour un modèle plutôt qu'un autre, sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs.

E. 6.1

Un arrêté de portée générale viole le droit à l'égalité ancré à l'article 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente; cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 135 I 130 consid. 6.2 ; 131 I 377 consid. 3). La question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction peut recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes. Le législateur dispose toutefois d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes et de l'interdiction de l'arbitraire (TF 2C_366/2009 du 3 mars 2010, consid. 8.1 et les références citées).

E. 6.2

Au cas particulier, la recourante n'explique en aucune manière en quoi elle serait désavantagée par le système adopté par le législateur jurassien. Elle allègue uniquement que les habitants de l'ancienne commune du Peuchapatte ne peuvent pas utiliser les transports publics de Muriaux compte tenu de la grande distance les séparant de Muriaux, contrairement aux habitants de Porrentruy et de Delémont. A cet égard, l'intimé précise que le Peuchapatte peut bénéficier d'autres transports publics plus proches que ceux de Muriaux et que l'exclusion des hameaux extérieurs au village de la commune de Muriaux créerait une

autre inégalité, notamment par rapport à Porrentruy et Delémont. En effet, d'autres communes possèdent des localités ou des quartiers bénéficiant d'une desserte différenciée intracommunale, donc à charge des seules communes concernées (art. 32 LTP). Ces communes ne sont pas exclues pour autant de la répartition selon l'article 31 LTP pour les quartiers concernés. En outre, comme le relève l'intimé, le législateur jurassien a fait le choix d'un système relativement simple d'application et qui ne nécessite pas un travail et un coût conséquents. Or une certaine approche forfaitaire et une schématisation sont pratiquement inévitables et admissibles sur le plan constitutionnel en matière de péréquation financière (TF 2C_572/2010 du 23 mars 2011 consid.5.5.4 et la référence citée). Le simple fait que le système fribourgeois soit plus favorable à la recourante, selon ses dires, ce qui en l'espèce n'est pas établi au vu des appréciations de l'intimé, et devrait être préféré, ne suffit pas encore pour admettre une violation du principe de l'égalité. Celui-ci n'exclut en effet pas que les cantons édictent des réglementations différentes dans le même domaine ; cela résulte de la structure fédéraliste de la Suisse (ATF 133 I 249 consid. 3.4 et les références citées). En outre, l'organe judiciaire doit aussi respecter les prérogatives qui sont dévolues par la Constitution à l'autorité législative, laquelle appartient au parlement et au peuple (Etienne GRISEL, Egalité, les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Berne 2009, p. 57 et les références citées; cf. également consid. 3). Au vu de ces éléments, le droit à l'égalité n'a pas été violé. 7. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

E. 9

8. Les frais de la procédure sont à la charge de la recourante qui succombe (art. 219 al. 1 Cpa), étant relevé que l'article 223 al. 1 Cpa, qui précise que ni la Confédération, ni le canton, ni les organismes publics qui en dépendent ne peuvent être assujettis à des frais de procédure, ne s'applique pas en l'espèce. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'intimé (art. 230 al. 1 Cpa). PAR CES MOTIFS LA COUR ADMINISTRATIVE rejette le recours dans la mesure où il est recevable ; met les frais de la procédure, par CHF 1'000.-, à charge de la recourante ; n'alloue pas de dépens ; informe les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ; ordonne la notification du présent arrêt : - à la recourante, par son mandataire, Me Alain Schweingruber, avocat à Delémont ; - à l'intimé, le Département de l'Environnement et de l'Équipement, Rue des Moulins 2, 2800 Delémont. Porrentruy, le 11 janvier 2013 AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE La présidente : La greffière : Sylviane Liniger Odiet Gladys Winkler Docourt

E. 10

Communication concernant les moyens de recours : Le présent arrêt 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 aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il 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. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.