

# VD\_OMNI CCST.2009.0007 vom 20. November 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-11-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2009.0007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2009.0007)

FR: VD\_OMNI CCST.2009.0007 du 20 novembre 2009

IT: VD\_OMNI CCST.2009.0007 del 20 novembre 2009

## Regeste

Conseil d'Etat/CDAP, Municipalité de La Sarraz, Association Scolaire Intercommunale de la Sarraz Environs et Veyron-Venoge (ASISEVV) | Conflit négatif de compétence; autorité de recours compétente (DINT? DFJC? Conseil d'Etat? CDAP du TC ?) pour connaître d'un recours formé par une municipalité contre la décision du 3 décembre 2008 du Comité de direction d'une association scolaire intercommunale (calcul de l'indemnité pour la mise à disposition de bâtiments scolaires par une commune propriétaire). Faute d'indications précises sur les autorités de recours dans la loi sur les communes (LC) ou dans la loi scolaire (LS), c'est la clause générale et subsidiaire en faveur de la CDAP du TC qui s'applique; le dossier est donc transmis à la CDAP du TC comme objet de sa compétence. Le fait que les statuts de l'association intercommunale prévoient de soumettre au DINT ou au DFJC (en tant qu'autorités de médiation) les éventuelles difficultés d'application ou d'interprétation des statuts n'est pas déterminant, du moment que le différend en cause porte sur le bien-fondé d'une décision prise par un organe de l'association dans le cadre de ses attributions et non sur des questions d'interprétation des statuts.

## Erwägungen

### E. 1

Selon l'art. 136 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle tranche entre autres les conflits de compétence entre autorités (let. c). L'art. 20 de la loi cantonale du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32) précise que la Cour constitutionnelle tranche les conflits de compétence opposant : " a. le Grand Conseil et le Conseil d'Etat; b. le Grand Conseil et l'Ordre judiciaire; c. le Conseil d'Etat et l'Ordre judiciaire; d. sous réserve d'autres dispositions légales, les autorités judiciaires civiles, pénales et administratives; e. le conseil communal ou général et la municipalité." Cette disposition légale a essentiellement pour but de régler les conflits de compétence opposant autorités exécutives et autorités judiciaires. Le droit positif comprend de nombreuses autres règles relatives aux conflits de compétence; celles-ci subsistent et excluent même l'intervention de la Cour constitutionnelle. Tel est par exemple le cas de l'art. 20 al. 2 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE; RSV 172.115), qui donne la compétence au Conseil d'Etat de trancher les conflits de compétence entre les différents départements (cf. EMPL 188 sur la juridiction constitutionnelle, in Bulletin du Grand Conseil [BGC] du 15 septembre 2004, p. 3645 ss, ad art. 20 du projet). L'art. 8 al. 2 LPA-VD prévoit également que les conflits de compétence entre autorités sont réglés par la Cour constitutionnelle conformément à la loi sur la juridiction constitutionnelle. L'art. 21 LJC dispose qu'avant de saisir la cour, les autorités concernées procèdent à un échange de vues. Quant à l'art. 22 LJC, il prévoit que les personnes concernées et les autorités en

conflit ont qualité pour saisir la Cour constitutionnelle. En l'espèce, il s'agit de trancher un conflit négatif de compétence entre le Conseil d'Etat, ou l'un de ses départements, et la CDAP du Tribunal cantonal. Ayant été précédée d'un échange de vues sur la compétence au sens de l'art. 21 LJC, la requête déposée devant la Cour constitutionnelle par le Conseil d'Etat, qui a qualité pour agir au sens de l'art. 22 LJC, est ainsi recevable.

## **E. 2**

Selon l'art. 36 des Statuts de l'ASISEVV, les difficultés que pourraient soulever l'application ou l'interprétation des présents statuts sont soumises au Département de la formation et de la jeunesse (et de la culture), si elles concernent la législation scolaire ou au Département des institutions et des relations extérieures (actuellement: Département de l'intérieur), si elles concernent la législation sur les communes. Au bas de la décision du 3 décembre 2008 figure l'indication de la voie de recours à ce dernier département, car le différend concernerait la législation sur les communes et non la législation scolaire. Il convient d'abord de relever que le différend en cause ne porte pas sur d'éventuelles difficultés d'application ou d'interprétation des statuts, mais sur le bien-fondé d'une décision prise par un organe de l'association dans le cadre de ses attributions; selon l'art. 20 ch. 11 des Statuts de l'ASISEVV, il appartient en effet au Comité de direction de "fixer le défraiement des locaux scolaires", l'art. 25 desdits statuts précisant que "les communes associées mettent à disposition de l'ASISEVV, dans les bâtiments leur appartenant, des classes ou autres locaux et qu'en contrepartie, elles reçoivent une indemnité annuelle identique arrêtée par le Comité de direction, selon une grille d'évaluation à définir". Certes, il n'est pas exclu que les statuts d'une association intercommunale puissent instaurer une instance de recours "interne", à l'instar de certains règlements communaux prévoyant un recours à la municipalité (ou à une commission de recours ad hoc) contre une décision prise par une direction de police. Il est en revanche douteux, à défaut de base légale (cantonale), que les statuts puissent ouvrir la voie du recours auprès d'une autorité "extérieure" à l'association intercommunale. Même si une réglementation (inter-)communale pourrait à la rigueur constituer une base légale suffisante pour instituer une autorité de recours "extérieure", encore faudrait-il qu'elle soit conforme au droit de rang supérieur (cf. Pierre Moor, Droit administratif, Vol. III, Berne 1992, p. 172). Or, les règles définissant les compétences des autorités administratives sont de nature impérative et l'on ne saurait les modifier, ni y déroger, même par le biais d'un accord entre autorité et partie. De même, les prorogations de for ou les clauses attributives de juridiction - par lesquelles les parties conviennent de déroger à une règle de droit public de compétence à raison de la matière pour attribuer à un tribunal un litige qui n'entre normalement pas dans sa compétence - sont en principe exclues (cf. arrêt TA GE.2002.0102 du 17 novembre 2004, consid. 2b et les références citées). Quoi qu'il en soit, une disposition statutaire (telle que l'art. 36 des Statuts de l'ASISEVV qui prévoit une sorte de médiation des deux départements cantonaux selon leurs domaines de compétence respectifs) ne saurait, à elle seule, ouvrir une voie de droit auprès d'un département qui ne serait pas prévue par la loi. En vertu du principe de la hiérarchie des normes et de celui du parallélisme des formes, seule une loi cantonale pourrait instaurer, voire restreindre ou élargir, une voie de recours contre certains types de décisions et désigner l'autorité de recours compétente. C'est donc à la lumière de la seule législation cantonale qu'il y a lieu d'examiner la compétence pour connaître du litige en cause.

## **E. 3**

Il s'agit d'examiner en premier lieu si la décision du 3 décembre 2008 du Comité de direction de l'ASISEVV a été prise en application de la loi sur communes. a) Selon l'art. 112 al. 1 LC, les communes peuvent collaborer sous la forme d'une association de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale. L'art. 113 LC prévoit que les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, seront ensuite soumis au vote du conseil général ou communal de chaque commune (al. 1); après que chaque commune aura adhéré aux statuts, ceux-ci seront soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifiera la légalité; le Conseil d'Etat accorde ou refuse son approbation (al. 2); l'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public (al. 3). D'après l'art. 116 al. 1 LC, les organes de l'association sont le Conseil intercommunal (let. a), le Comité de direction (let. b) et la Commission de gestion (let. c). Le Conseil intercommunal, qui est composé de délégués des communes membres de l'association (art. 117 LC), joue dans l'association le rôle du conseil général ou communal dans la commune (art. 119 LC; organe délibérant), tandis que le Comité de direction qui est composé de trois membres au moins, exerce, dans le cadre de l'activité de l'association, les fonctions prévues pour les municipalités (art. 122 LC; organe exécutif). La loi sur les communes ne contient aucune disposition désignant l'autorité compétente pour connaître des recours dirigés contre les décisions rendues par les organes de l'association de communes. En ce qui concerne le droit applicable, l'art. 114 LC prévoit cependant que, pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec la présente loi, les dispositions concernant les communes et les autorités communales sont applicables par analogie à l'association (art. 114 LC). Or, l'art. 145 LC dispose que "les décisions prises par un conseil communal ou général peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat". A contrario, les décisions prises par la municipalité ne peuvent pas être portées devant le Conseil d'Etat. b) En tant que la décision du 3 décembre 2008 a été rendue par le Comité de direction (autorité exécutive) dans le cadre de ses compétences (art. 20 ch. 11 et art. 25 des Statuts de l'ASISEVV), la voie du recours au Conseil d'Etat apparaît dès lors d'emblée exclue au regard de l'art. 145 LC (en relation avec l'art. 114 LC), quand bien même la décision du 3 décembre 2008 a été prise en application de la loi sur les communes.

#### **E. 4**

Se pose ensuite la question de savoir si la décision du 3 décembre 2008 du Comité de direction de l'ASISEVV a été prise en application de la loi scolaire du 12 juin 1984 (LS; RSV 400.01) ou de son règlement d'application du 25 juin 1997 (RSV 400.01.1). Dans une telle hypothèse, la décision précitée pourrait faire l'objet d'un recours auprès du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DJFC) en vertu de l'art. 123 LS. a) Selon son art. 1<sup>er</sup>, la loi scolaire s'applique aux classes enfantines, à celles de la scolarité obligatoire du premier au neuvième degré, à celles de l'enseignement spécialisé et aux classes de raccordement (al. 1); elle définit les buts de l'école et règle notamment l'organisation et le fonctionnement de l'école ainsi que le financement de l'école (al. 2). Cette loi prévoit que les communes sont tenues de mettre à disposition les locaux et installations nécessaires à l'enseignement (art. 109 al.1 LS) et que les charges financières de l'école sont supportées par l'Etat et par les communes et réparties entre eux conformément aux art. 114 à 117 LS (art. 113 LS). Selon l'art. 114 LS, l'Etat prend en charge les frais de fonctionnement de l'école en supportant notamment les salaires et charges sociales du corps enseignant et du personnel administratif et de l'entier des fournitures scolaires reconnues (al. 1); restent à la charge des communes les transports scolaires, les devoirs surveillés, les cantines scolaires et l'accueil des élèves en dehors des heures d'école (al. 2). En

l'occurrence, la décision du Comité de direction du 3 décembre 2008 n'a pas été prise en application de la loi scolaire; la répartition des charges financières de l'école entre l'Etat et les communes n'est nullement contestée: l'objet du litige porte uniquement sur la détermination de l'indemnité annuelle (loyer) correspondant à la contrepartie à laquelle a droit la Commune de La Sarraz qui met ses bâtiments et locaux scolaires à disposition de l'ASISVV. Il s'agit donc d'une contestation "interne" qui oppose une commune associée à l'ASISEVV et ne relève pas - du moins pas directement - de la loi scolaire. Or, aux termes de l'art. 123 LS, à l'exception de celles qui concernent les rapports de travail des maîtres et des directeurs, (seules) les décisions prises en application de ladite loi par une autorité autre que le département peuvent faire l'objet d'un recours auprès de celui-ci dans les dix jours dès leur notification. b) Du reste, cette disposition légale, qui prévoit un délai de recours très court (10 jours), vise avant tout les décisions rendues en matière scolaire qui n'ont souvent de sens que si elles peuvent être exécutées immédiatement. On pense en particulier aux décisions en matière disciplinaire, mais également à toutes celles prises en cours d'année et qui influent sur la suite de la scolarisation (décisions en matière d'"enclassement" ou d'orientation scolaire). Dans ce domaine, il est souvent difficile, voire impossible, de demeurer dans l'incertitude, le temps que d'éventuels recours soient tranchés. C'est pourquoi l'art. 123a LS précise que, sauf décision contraire du département, le recours n'a pas d'effet suspensif automatique, car les recours départementaux sont en principe traités avant le début de la nouvelle année scolaire. De même, l'art. 123e LS prévoit qu'il n'y a pas de fêtes pour les recours au Tribunal cantonal contre les décisions rendues par le DFJC (al. 2) et que sauf décision contraire du Tribunal cantonal, le recours n'a pas effet suspensif (al. 3) (voir EMPL 81 sur la procédure administrative modifiant notamment la loi scolaire du 12 juin 1984, p. 56 et 57 du tiré à part, in BGC de mai 2008). Au vu de ces considérations, il apparaît que la décision du 3 décembre 2008 du Comité de direction de l'ASISEVV ne rentre manifestement pas dans la catégorie des décisions en matière scolaire qui, par leur nature, doivent être traitées rapidement.

## **E. 5**

Il reste enfin à examiner la compétence de la CDAP du Tribunal cantonal. a) Aux termes de l'art. 92 LPA-VD, le Tribunal cantonal (CDAP) connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (al. 1); les décisions du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, en première instance ou sur recours, ne sont pas susceptibles de recours au Tribunal cantonal (al. 2). Comme c'était le cas dans l'ancienne loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA) en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, le Tribunal cantonal, par sa CDAP, dispose d'une compétence générale et subsidiaire en matière de recours de droit administratif. Cela signifie que si la loi spéciale sur laquelle la décision est fondée ne prévoit aucune disposition particulière, cette dernière ne pourra être déférée qu'au Tribunal cantonal (cf. EMPL 81 sur la procédure administrative, in BGC mai 2008, ad art. 93 du projet) Or, comme on l'a vu plus haut, ni la loi sur les communes, ni la loi scolaire ne désignent, du moins clairement, une autorité de recours spécifique pour connaître d'un recours dirigé à l'encontre des décisions rendues par des associations de communes (qui sont des autorités administratives au sens de l'art. 4 LPA-VD en relation avec l'art. 92 LPA-VD). Il faut donc admettre que, faute d'indications plus précises, c'est la clause générale de compétence en faveur de la CDAP du Tribunal cantonal en matière de recours de droit administratif qui s'applique. Il appartient donc à la CDAP du Tribunal cantonal de se saisir du recours formé par la Municipalité de La Sarraz contre la décision du

3 décembre 2008 du Comité de direction de l'ASISEVV. b) Selon le SeCRI, cette dernière décision revêtirait un caractère politique prépondérant et devrait (de lege ferenda) faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'Etat. L'art. 86 al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110) prévoit certes que pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal. Mais le législateur cantonal n'a pas prévu d'ouvrir la voie du recours au Conseil d'Etat contre les décisions rendues par une association de communes (cf. modifications législatives récemment adoptées dans le cadre de l'EMPL 53 relatif à CODEX 2010 volet "droit public", in BGC janvier 2008). Cela étant, si, dans un cas particulier, le Tribunal fédéral devait juger qu'une décision rendue par une autorité autre qu'un tribunal ne revêtait pas un tel caractère politique, le recours au Tribunal cantonal serait alors ouvert de par le droit fédéral (cf. EMPL 81 sur la procédure administrative, in BGC mai 2008, ad art. 93 du projet).

#### **E. 6**

Vu ce qui précède, il y a lieu de constater que la CDAP du Tribunal cantonal est compétente pour connaître du recours formé par la Municipalité de La Sarraz à l'encontre de la décision rendue le 3 décembre 2008 par le Comité de direction de l'ASISEVV.

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