

# VD\_OMNI GE.2014.0054 vom 23. September 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-09-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2014.0054](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2014.0054)

FR: VD\_OMNI GE.2014.0054 du 23 septembre 2014

IT: VD\_OMNI GE.2014.0054 del 23 settembre 2014

## Regeste

Municipalité de Chexbres/CONSEIL D'ETAT | Recours d'une commune contre une décision du Conseil d'Etat lui refusant une subvention pour des travaux de réfection d'une route en traversée de localité. Le Conseil d'Etat n'a pas délégué sa compétence en la matière et était bien compétent pour rendre une telle décision. L'art. 92 al. 2 LPA-VD, qui exclut le recours au Tribunal cantonal contre les décisions du Conseil d'Etat, doit être interprété en conformité avec le droit supérieur, en particulier avec l'art. 29a Cst., qui garantit l'accès au juge, et l'art. 86 LTF, selon lequel des tribunaux supérieurs statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral (al. 2), sous réserve des décisions revêtant un caractère politique prépondérant (al. 3). En l'espèce, la décision attaquée ne présente pas un caractère politique prépondérant. Cela étant, ce n'est qu'en lien avec une violation de son autonomie que la commune pourrait invoquer la garantie de l'accès au juge. Dans le cas d'espèce, qui concerne un refus de subvention, l'autonomie communale ne peut être invoquée, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le droit supérieur n'impose dès lors pas de faire exception au principe posé à l'art. 92 al. 2 LPA-VD. Recours déclaré irrecevable.

## Erwägungen

### E. 1

a) L'autorité intimée a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours. Elle se fonde à cet égard sur l'art. 92 al. 2 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS 173.36), qui prévoit que "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". Concernant la garantie de l'accès au juge prévue par l'art. 29a de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), l'autorité intimée précise que l'art. 86 al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) contient une exception pour les "décisions revêtant un caractère politique prépondérant"; pour celles-ci, un contrôle judiciaire n'est pas requis. En l'espèce, il serait manifeste, du point de vue de l'autorité intimée, que la décision attaquée présente un tel caractère politique. La recourante soutient à l'inverse que même si la décision attaquée a formellement été rendue par le Conseil d'Etat, l'art. 92 al. 2 LPA-VD n'est pas applicable, dès lors que la décision attaquée n'est pas éminemment politique. Une telle décision doit en effet relever d'une autorité administrative; en l'espèce, il appartenait au DIRH de se prononcer sur la demande de subvention, à qui cette compétence a d'ailleurs été déléguée, conformément aux art. 58 al. 2 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; RSV 725.01) et 16 du règlement du 19 janvier 1994 d'application de la LRou (RLRou; RSV 725.01.1). b) S'agissant tout d'abord de la compétence de l'autorité intimée, la position de la recourante ne peut être suivie. Pour fonder une compétence du DIRH, une délégation serait nécessaire. Or ni la LRou ni son

règlement d'application ne prévoient une telle délégation de compétence. Si l'art. 58 al. 2 LRou prescrit certes que "le Conseil d'Etat peut en outre déléguer la compétence d'accorder la subvention au département par voie réglementaire", il ne l'impose pas. Par ailleurs, l'art. 16 RLRou prévoit que "pour bénéficier des subventions selon les articles 54, 56 et 57 de la loi, la municipalité adresse sa demande au département, par l'intermédiaire du voyer, avant le début des travaux. (...)". L'autorité intimée a ainsi délégué au département l'instruction des demandes de subventions. Cela n'équivaut cependant pas à une délégation de compétence décisionnelle. Enfin, le fait que l'autorité intimée ait délégué au département le soin de rédiger ses déterminations dans la présente procédure de recours ne confirme ni ne crée une quelconque délégation de compétence décisionnelle antérieure. L'autorité intimée a donc bien rendu la décision attaquée en exerçant la compétence qui lui appartient. c) Dès lors que la décision attaquée émane du Conseil d'Etat, le recours est par principe exclu, conformément à l'art. 92 al. 2 LPA-VD. Il convient cependant d'interpréter cette disposition cantonale en conformité avec le droit supérieur. Cette dernière question se pose en particulier en lien avec la garantie constitutionnelle de l'accès au juge prévue à l'art. 29a Cst. ainsi qu'avec l'art. 86 al. 3 LTF, dont la teneur est la suivante: " Art. 29a Cst. Garantie de l'accès au juge Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels." " Art. 86 LTF Autorités précédentes en général (...)

## **E. 2**

Les cantons instituent des tribunaux supérieurs qui statuent comme autorités précédant immédiatement le Tribunal fédéral, sauf dans les cas où une autre loi fédérale prévoit qu'une décision d'une autre autorité judiciaire peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral.

## **E. 3**

Pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant, les cantons peuvent instituer une autorité autre qu'un tribunal." aa) L'art. 86 al. 2 LTF impose donc en principe aux cantons d'instituer des tribunaux supérieurs qui statuent en dernière instance cantonale. Cette règle correspond à la garantie d'accès au juge prévue à l'art. 29a Cst., disposition qui permet toutefois des dérogations dans des cas exceptionnels. La LTF prévoit une telle exception en cas de recours contre les actes normatifs cantonaux (art. 87 LTF), pour les décisions qui concernent les droits politiques (art. 88 LTF) et pour les décisions revêtant un caractère politique prépondérant (art. 86 al. 3 LTF). Cette dernière disposition autorise, mais n'oblige pas les cantons à instituer une autorité de recours autre qu'un tribunal (arrêt du TF 2C\_99/2009 du 14 décembre 2009 consid. 1.3). bb) L'autorité intimée soutient que la décision attaquée présenterait un caractère politique prépondérant au sens de l'art. 86 al. 3 LTF. Il ne serait dès lors pas requis qu'un tribunal statue comme autorité précédant le Tribunal fédéral. La notion juridique indéterminée de "caractère politique prépondérant", prévue à l'art. 86 al. 3 LTF, vise des situations exceptionnelles. En tant qu'elle déroge à la garantie de l'accès au juge découlant de l'art. 29a Cst., elle doit être interprétée restrictivement et ne peut trouver application que si le caractère politique apparaît évident (arrêt du TF 8C\_113/2011 du 16 mars 2011 consid. 3.2). Il ne suffit pas que la cause ait une connotation politique ; encore faut-il que celle-ci s'impose de manière indubitable et relègue à l'arrière-plan les éventuels intérêts privés en jeu (ATF 136 I 42 consid. 1.5; 136 II 436 consid. 1.2). Selon la doctrine, le fait qu'une autorité dispose d'un certain pouvoir d'appréciation dans la prise d'une décision ne suffit pas à conférer à celle-ci un caractère

politique prépondérant. De plus, les décisions portant sur des prestations financières pour lesquelles il n'existe pas un droit à l'octroi doivent en règle générale pouvoir être soumises à un contrôle judiciaire ( Tophinke Esther, n. 21 et 23 ad art. 86 LTF, in Niggli/Übersax/Wiprächtiger (édit.) , Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, Bâle 2008). La jurisprudence n'a pas examiné la question précise de savoir si l'octroi par un canton d'une subvention à une commune constitue une décision revêtant un caractère politique prépondérant. Le Tribunal fédéral s'est néanmoins prononcé sur des décisions cantonales en matière de péréquation financière, dans des litiges qui opposaient des communes à leur canton. Dans les deux cas qui lui ont été soumis, il a considéré que ces décisions ne présentaient pas un caractère politique prépondérant. Le Tribunal fédéral a retenu comme déterminant le fait que ces décisions concernant les prestations accordées annuellement dans le contexte de la péréquation financière ne sont pas prises sur la base de leur opportunité politique, mais en fonction de prescriptions légales concrètes (arrêts du TF 2C\_761/2012 du 12 avril 2013 consid. 3.2 et 3.3 et 2C\_739/2013 du 1 er septembre 2013 consid. 2.4). Sur le vu de cette jurisprudence, la décision attaquée ne satisfait pas à la condition de caractère politique prépondérant prévue à l'art. 86 al. 3 LTF. On ne peut en effet retenir qu'elle présente une connotation politique qui s'impose indubitablement. Elle s'apparente bien plus aux décisions évoquées ci-dessus en matière de péréquation financière. La recevabilité du recours n'a dès lors pas à être remise en cause sous cet angle, contrairement à ce que l'autorité intimée soutient. cc) En tant que corollaire de l'art. 29a Cst., l'art. 86 al. 3 LTF ne saurait cependant s'imposer aux cantons que lorsque la garantie de l'accès au juge peut être invoquée. La garantie de l'accès au juge fait partie des garanties de l'Etat de droit. Elle peut être rangée parmi les droits constitutionnels, à côté des libertés, des droits sociaux et des droits politiques ( Auer/Malinverni/Hottelier , Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3 ème éd. Berne 2013, n. 5 p. 5). Les droits constitutionnels ne sont reconnus en principe qu'aux citoyens, à l'exclusion des collectivités publiques qui, en tant que détentrices de la puissance publique, n'en sont pas titulaires. Cette règle s'applique aux cantons, aux communes et à leurs autorités ainsi qu'aux autres corporations de droit public, qui agissent en tant que titulaires de la puissance publique. Une exception est toutefois admise pour les communes et autres corporations de droit public, lorsqu'elles n'interviennent pas en tant que détentrices de la puissance publique, mais qu'elles agissent sur le plan du droit privé ou qu'elles sont atteintes dans leur sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier. Une seconde exception est admise en faveur des communes et autres corporations publiques lorsqu'elles se plaignent de la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonales ou fédérale telles que leur autonomie, l'atteinte à leur existence ou à l'intégrité de leur territoire (ATF 132 I 140 consid. 1.3.1; 129 I 313 consid. 4.1; arrêt du TF 2C\_37/2013 du 17 janvier 2013 consid. 5.1). Dans le cas présent, ce n'est par conséquent qu'en lien avec une violation de son autonomie que la recourante pourrait être admise à invoquer la garantie de l'accès au juge. Le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur le rôle des communes vaudoises dans le contexte de la délimitation des tronçons de routes cantonales en traversée de localité. Dans l'affaire en question , les communes se trouvaient confrontées à un accroissement de leurs charges d'entretien , suite à l'augmentation des tronçons de routes précités . Le Tribunal fédéral a relevé sur ce point que cette situation aurait certes une incidence sur les finances des communes, mais que cela ne leur permettait pas pour autant de se prévaloir de leur autonomie, tout en précisant ce qui suit (arrêt du TF 1A.20/2006 du 15 juin 2006 consid. 3.5): "En effet, [l'autonomie communale] ne peut être invoquée en matière de subventions

ou de charges financières décidées par le canton (...). Il n'en va différemment que lorsque la commune se plaint d'une violation de son droit à l'existence, soit lorsque la mesure litigieuse aurait pour effet de déséquilibrer complètement ses finances, au point de compromettre son existence même (...)." Il en résulte qu'en l'occurrence, la recourante ne serait pas habilitée à invoquer son autonomie communale pour s'opposer à la décision attaquée. Celle-ci se limite en effet à lui refuser l'octroi d'une subvention; il est de plus manifeste que l'existence de la recourante n'en dépend pas. Celle-ci n'est dès lors pas en mesure de se fonder sur la garantie de l'accès au juge pour exiger, en application de l'art. 86 al. 2 LTF, qu'un tribunal statue en dernière instance cantonale sur son recours. Le droit supérieur n'impose ainsi pas de faire exception au principe posé à l'art. 92 al. 2 LPA-VD, selon lequel les décisions du Conseil d'Etat ne sont pas susceptibles de recours auprès du Tribunal cantonal. Partant, le recours doit être déclaré irrecevable. 2. Compte tenu de cette issue, les frais de la cause seront mis à la charge de la recourante, qui n'a pas droit à des dépens (art. 49 al. 1, 55 al. 1 a contrario, 91 et 99 LPA-VD).

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