

VD_OMNI GE.2016.0203 vom 1. Mai 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-05-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0203

FR: VD_OMNI GE.2016.0203 du 1 mai 2017

IT: VD_OMNI GE.2016.0203 del 1 maggio 2017

Regeste

A. _____ /Municipalité de l'Isle | Recours contre un refus d'octroi d'une aide individuelle en vue de diminuer l'écolage pour des cours de musique. L'art. 32 al. 2 de la loi sur les écoles de musique laisse aux communes le soin de fixer le montant et les modalités de l'aide individuelle en vue de diminuer l'écolage pour des cours de musique. - Dépassement du délai de trois mois fixé dans le règlement communal pour demander une telle aide. - Confirmation de l'interprétation que fait l'autorité intimée de la disposition réglementaire qui a conduit celle-ci à refuser l'aide sollicitée au motif que la demande était tardive. Rejet du recours

Erwägungen

E. 1

a) On note que la recourante conteste la décision rendue sur recours par la municipalité s'agissant du camp musical de 2016, au motif que le calcul retenu lui serait trop favorable (à propos du revenu déterminant). Cette observation est tout à son honneur. Une correction au titre de l'art. 89 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36] serait envisageable ; selon la pratique restrictive de la cour, celle-ci ne procède toutefois à une reformatio in pejus, soit au détriment de la recourante, que lorsque la correction apparaît proportionnée – en d'autres termes si la décision concernée est manifestement erronée et si la correction est importante (cf. arrêt CDAP PS.2015.0112 du 13 mai 2016, consid. 7; dans ce sens Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise annotée, Bâle 2012, art. 89 N 4.1). Tel n'étant pas le cas en l'espèce, la décision attaquée ne doit pas être corrigée sur ce point. b) L'objet du recours mérite d'être précisé. Selon la décision du 26 octobre 2016, la municipalité déclare, en bloc, ne pas entrer en matière sur les demandes de subventionnement des études musicales de B. _____ à compter de 2013; dans la décision rendue sur recours le 7 décembre suivant, la municipalité confirme cette décision, en mentionnant la période courant du deuxième semestre 2013 au deuxième semestre 2015-2016, mais elle ne mentionne pas le camp musical de 2015. On peut néanmoins retenir un rejet implicite de l'aide sollicitée pour ce camp également (alors que l'aide est accordée pour le camp de 2016). Dans sa réponse au recours, la municipalité confirme son refus pour la période courant du deuxième semestre 2013-2014 au premier semestre 2015-2016, y compris pour le camp musical de 2015 (on ne sait ce qu'il en est du deuxième semestre 2015-2016, mais la municipalité conclut sans doute aussi au rejet pour cette période-là). On peut ainsi considérer que le refus de toutes les aides relatives aux factures évoquées ici est contesté en bloc. c) Un premier recours a été formé à l'encontre de la décision initiale du 26 octobre 2016 et il a été tranché par la municipalité le 7 décembre suivant. Cette voie de droit est prévue par l'art. 6 RCSuEM. On devrait sans doute parler à cet égard plutôt de réclamation, puisque c'est l'autorité de

décision elle-même qui a revu le dossier avant de statuer à nouveau le 7 décembre 2016 (voir à ce propos art. 67 LPA-VD ; on relève à ce propos que le régime de la réclamation diffère dans une certaine mesure de celui prévalant pour le recours administratif, qui devrait être formé auprès d'une autre autorité que celle qui a statué).

E. 2

a) La loi du 3 mai 2011 sur les écoles de musique (ci-après: LEM; RSV 444.01) prévoit diverses mesures visant à encourager, notamment sur le plan financier, l'enseignement de la musique. L'art. 32 al. 2 (sous le titre "écolages" ; voir aussi art. 9 al. 3 LEM) prévoit notamment ce qui suit: "Pour assurer l'accessibilité financière à cet enseignement, les communes accordent des aides individuelles en vue de diminuer les écolages. Elles décident du montant et des modalités de ces aides." On en déduit que les communes, si elles sont appelées en renfort en vue de financer l'enseignement de la musique, arrêtent les modalités de leurs aides de manière autonome, sans guère avoir à se soumettre à des prescriptions relevant du droit cantonal. La matière relève donc de l'autonomie communale. b) Le RCSuEM constitue ainsi le siège de la matière. S'agissant de la procédure, l'art. 5 de ce texte prévoit ce qui suit: "Procédure Les parents intéressés ou le représentant légal de l'enfant seront en principe informés de leur droit par le secrétariat de l'école de musique. Le Greffe municipal est à même de renseigner et de remettre le présent règlement ainsi que la formule de demande. Dans tous les cas, il appartient aux parents ou au représentant légal de l'enfant de faire valoir eux-mêmes leur droit en la matière. Les ayants droit présenteront leur demande au Greffe municipal dans les trois mois suivant l'établissement de la facture de l'école de musique en joignant copies des décomptes des revenus de la famille des trois derniers mois, la facture de l'école de musique et une preuve de paiement. Une décision écrite avec droit de recours sera notifiée." Au surplus, l'art. 4 RCSuEM arrête les grandes lignes du calcul de la participation financière et renvoie au surplus au barème de calcul annexé au règlement. Il précise que la participation est versée aux parents à chaque fin de semestre, sur présentation de la facture de l'école de musique et d'une preuve de paiement. c) Le refus de la municipalité est fondé au premier chef sur le non-respect du délai de trois mois suivant l'établissement de la facture de l'école de musique par la recourante; apparemment, la décision paraît considérer en outre que le respect de ce délai suppose la production simultanée de diverses pièces (décomptes des revenus familiaux pour les trois derniers mois, facture de l'école de musique et preuve de paiement).

E. 3

a) A l'aide du dossier de la recourante, force est de constater que, lors de la première demande ici en cause datée du 16 mars 2016, les cinq factures mentionnées dans ce document (pour la période courant du deuxième semestre 2013-2014 au premier semestre 2015-2016; camp de Vercorin de 2015), remontaient toutes à plus de trois mois (la dernière facture semestrielle datait du 7 décembre 2015 en effet; celle du camp musical était datée du 12 juin 2015). Le délai fixé à l'art. 5 al. 3 RCSuEM n'avait donc pas été respecté. S'agissant par ailleurs de la facture du 2 avril 2016, relative au deuxième semestre 2015-2016, elle n'a fait l'objet d'une demande de participation que le 12 octobre 2016, soit à nouveau dans un délai supérieur à trois mois. Ce serait dès lors à juste titre que la commune a refusé d'allouer une participation financière à cet égard, pour autant que l'on puisse admettre le caractère péremptoire du délai de trois mois précité. C'est ce qu'il convient de vérifier maintenant. b) La norme ici en cause prévoit un délai de trois mois pour la demande d'aide individuelle; ce délai court à compter de l'établissement de la facture de l'école de musique. De manière

générale, on distingue, en procédure administrative, plusieurs catégories de règles selon la sanction qu'encourt l'administré qui ne les respecterait pas : des règles à caractère péremptoire, des règles à caractère conditionnellement péremptoire et enfin des règles d'ordre. La première catégorie de règles entraîne des conséquences très dures pour l'administré, puisqu'elles comportent, en cas de violation, la sanction de la perte du droit; tel est le cas des règles fixant le délai de recours ou de réclamation. La deuxième catégorie n'entraîne pas cette conséquence immédiate; l'administré se voit impartir un nouveau délai, on pourrait parler d'un délai de grâce, pour corriger les vices de sa démarche initiale, et ce n'est qu'à l'échéance de ce second délai qu'intervient la perte du droit (d'où leur qualification de règles conditionnellement péremptoires). Une dernière catégorie regroupe les règles d'ordre, dont la violation par l'administré n'entraîne pas de conséquence de ce type (une règle d'ordre prévoyant l'exigence de produire certaines pièces peut entraîner, si elle n'est pas respectée, la possibilité pour l'autorité de statuer en l'état du dossier; sur les points qui précèdent, Moor/Poltier, Droit administratif II, 3 e éd. Berne 2011, p. 260 s., et sur les délais, p. 303 s.). Compte tenu de l'absence de formalisme qui devrait régir la procédure administrative non contentieuse, les règles à caractère péremptoire devraient y être peu nombreuses. On rencontre néanmoins des exemples de règles péremptoires dans le domaine social (voir à cet égard, en droit fédéral, l'art. 20 al. 3 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [LACI; RS 837.0] et l'art. 29 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [OACI; RS 837.02], dans le domaine de l'assurance-chômage ; ATF 117 V 244), dans le domaine des subventions ou encore en matière scolaire (ATF 125 V 262, subventions dans le domaine de l'assurance-invalidité). On rencontre en effet des délais, relativement courts (dit d'incombance), pendant lesquels l'intéressé doit accomplir une démarche pour éviter un désavantage juridique, principalement la perte d'un droit. La justification de telles règles résulte de la nécessité d'établir rapidement les faits, de manière soigneuse et exacte. On cherche ainsi à assurer la célérité de la procédure et simultanément à permettre à l'autorité d'accéder aisément à des données exactes et complètes (Moor/Poltier, op. cit., p. 103 s. et les références). c) Dans le cas d'espèce, l'art. 5 al. 3 RCSuEM n'indique pas clairement quelle doit être la sanction du non-respect du dépôt de la demande d'aide individuelle dans le délai qu'il fixe. La question revêt une certaine importance, dans la mesure où l'on rencontre ce type de règles dans de nombreux textes similaires adoptés par d'autres communes (voir notamment à cet égard les règlements des communes de Villeneuve et de Chexbres figurant sur le site internet de la FEM et valant en quelque sorte recommandation [www.fem-vd.ch]). En l'état, les justifications évoquées plus haut pour l'adoption d'un délai péremptoire sont présentes dans le domaine de l'octroi d'aides individuelles en matière d'enseignement de la musique. En effet et le présent dossier le démontre, il paraît des plus utiles de régler sans tarder les demandes présentées dans ce sens; les conditions d'octroi supposent en effet la vérification de divers éléments à caractère financier, qu'il peut s'avérer extrêmement délicat d'examiner après l'écoulement d'un certain temps. La cour de céans retient en conséquence que l'interprétation retenue par la municipalité de la disposition ici en cause est raisonnable, malgré les conséquences sévères qu'elle entraîne pour la recourante. En tous les cas, la cour ne voit pas de motif, sauf à violer la garantie de l'autonomie communale, de substituer une autre lecture de cette disposition réglementaire à celle qu'a faite l'autorité intimée. d) La question se pose également de savoir quelles sont les démarches que la recourante devait faire avant l'échéance du délai de péremption précité. L'autorité intimée paraît exiger que celle-ci ne se borne pas à présenter

sa demande, mais qu'elle produise en outre un ensemble de pièces, évoquées dans le règlement aux art. 3 et 5; il en résulterait, autrement dit, que l'exigence de production de ces pièces (en l'état, la liste de celles-ci ne paraît pas définie de manière très précise) présenterait elle aussi un caractère péremptoire. Certes, on rencontre de tels mécanismes dans le droit positif (voir à cet égard art. 20 al. 3 LACI et art. 29 al. 2 OACI; mais cette seconde disposition paraît être appliquée avec souplesse). On peut néanmoins se demander si, ainsi interprétées, les dispositions du règlement communal ne seraient pas contraires aux règles de l'art. 27 al. 4 et 5 LPA-VD, qui s'imposent vraisemblablement au droit communal; ces dernières commandent en effet à l'autorité d'impartir un délai de grâce à l'administré, pour qu'il complète son dossier, par exemple au cas où des pièces manqueraient. Cette question peut demeurer ouverte en l'espèce, dans la mesure où, comme on l'a relevé plus haut, toutes les demandes de la recourante ici litigieuses ont été présentées hors délai.

E. 4

La recourante reproche à la commune un défaut d'information, en relation avec les modalités de la procédure de demande d'aide individuelle. Autrement dit, si elle a agi de manière tardive et maladroite, cela est dû au défaut d'information, notamment sur le régime de l'art. 5 al. 3 RCSuEM. a) Selon la doctrine et la jurisprudence, l'autorité n'assume pas une obligation générale d'informer les administrés sur leurs droits et obligations. Toutefois, le droit positif peut prévoir un tel devoir d'informer à charge des autorités, dans des domaines particuliers (ainsi à l'art. 27 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA; RS 830.1], dans le domaine des assurances sociales); ce peut être le cas également dans des configurations particulières, notamment lorsque l'administré sollicite des renseignements auprès de l'administration (sur ces points, voir Moor/Martenet/Flückiger, Droit administratif I, 3 e éd. Berne 2012, p. 936 s. et les références). b) En l'occurrence, l'art. 5 al. 1 RCSuEM prévoit qu'il incombe en principe aux écoles de musique d'informer les parents du droit à l'aide individuelle; il appartient ensuite aux parents de procéder aux démarches nécessaires, cas échéant en demandant les renseignements utiles auprès du greffe municipal. Concrètement, il serait d'ailleurs sans doute judicieux que la municipalité élabore un formulaire de demande, indiquant toutes les pièces nécessaires à produire, à l'intention des requérants potentiels (d'autres communes semblent connaître cette pratique, qui ne paraît toutefois pas avoir été adoptée par la Commune de L'Isle, malgré la teneur du règlement). Lorsque l'autorité est tenue d'informer l'administré et qu'elle ne le fait pas, la conséquence en est que l'administré est traité comme s'il avait reçu un renseignement inexact (Moor/Martenet/Flückiger, Droit administratif I, p. 924 s. et les références). Dans le cas d'espèce, il est constant que la recourante connaissait l'existence du régime d'aide individuelle à l'enseignement de la musique accordé par la Commune de L'Isle; d'abord en qualité de présidente du conseil communal, puisqu'elle fonctionnait en cette qualité lorsque l'organe précité a adopté ce règlement, puis pour avoir demandé et obtenu une aide individuelle pour sa fille au début 2014, peu après l'entrée en vigueur de ce règlement. Il lui appartenait dès lors de se renseigner auprès du greffe municipal pour connaître de manière plus précise les exigences à respecter en cette matière; en l'espèce, il est dès lors constant qu'elle a négligé de le faire, notamment s'agissant du délai de trois mois dès la facturation de l'école de musique, puisque sa première intervention au sujet des factures litigieuses ne date que du 16 mars 2016, soit après l'échéance de ces délais. Quant à la lettre du 31 mars 2016 de la Municipalité de L'Isle, à supposer qu'elle puisse être interprétée comme l'assurance de l'octroi de l'aide individuelle sollicitée, elle ne permet toutefois pas de passer outre à l'application de l'art. 5 al. 3 RCSuEM précité; en

effet, cette correspondance n'a pas conduit la recourante à effectuer par la suite les dépenses en cause, puisqu'elle les avait déjà engagées précédemment, durant les deux années écoulées. En d'autres termes, les exigences nécessaires pour que la recourante bénéficie de la protection de la bonne foi, en écartant la teneur du règlement, ne sont pas toutes remplies (sur ce thème, Moor/Martenet/Flückiger, Droit administratif I, p. 923 ss, spécialement p. 927 sur les dispositions irréversibles de l'administré). Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée.

E. 5

Conformément aux art. 49 et 55 LPA-VD, un émolument de justice sera mis à la charge de la recourante, qui n'a au surplus pas droit à des dépens.

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