

VS_GERICHTE A1 16 273 vom 8. September 2017

VS Kantonsgericht, 2017-09-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 16 273](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_16_273)

FR: VS_GERICHTE A1 16 273 du 8 septembre 2017

IT: VS_GERICHTE A1 16 273 del 8 settembre 2017

Regeste

A1 16 273 ARRÊT DU 8 SEPTEMBRE 2017 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Patrizia Pochon, greffière, en la cause COMMUNE DE X _____, recourante, représentée Maître M _____ contre CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, 1951 Sion, autorité attaquée. (Instruction publique) recours de droit administratif contre la décision du xxx

Erwägungen

E. 6

octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6 ; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, Vol. II, 3e éd. 2011, p. 812). Dirigée contre la décision du DFS du 12 mars 2015, la conclusion n° 2 du recours est en soi irrecevable, sauf à la comprendre, au vu des critiques faites au Conseil d'Etat, comme visant le prononcé du 19 octobre 2016, seul attaquant céans (art. 72 LPJA). 1.2 Conformément à l'article 44 al. 1 let. a LPJA, applicable par renvoi de l'article 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir est examinée d'office par l'autorité saisie (art. 44 al. 3 LPJA). D'après la jurisprudence, une commune peut recourir tant lorsque la décision lui porte une atteinte semblable à celle dont pâtirait un particulier, tel qu'un propriétaire par exemple, que lorsqu'elle est atteinte comme commune, dans son autonomie, puisque l'article 156 al. 1 de la loi du 5 février 2004 sur les communes (LCo ; RS/VS 175.1) l'habilite à recourir contre des décisions qui l'atteignent elle-même (RVJ 2016 p. 69 consid. 1 et 2007 p. 64 consid. 1b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_523/2009 du 12 mars 2010 consid. 2.1). 1.3 En l'espèce, la commune de X _____, destinataire de la décision attaquée, est directement atteinte dans ses intérêts patrimoniaux par la décision du Conseil d'Etat du 19 octobre 2016 lui enjoignant, en tant que commune siège, de s'acquitter de la contribution annuelle relative aux charges d'exploitation de Y _____ si bien qu'elle dispose d'un intérêt à son annulation. Pour le surplus et sous la réserve exprimée au consid. 1.1, le recours du 24 novembre 2016, dirigé contre la décision du Conseil d'Etat rendue le 19 octobre 2016 et notifiée à la recourante le 24 octobre suivant, est recevable. 2. Se basant sur l'article 4 al. 9 RCCS, la recourante soutient d'abord que la décision attaquée doit être annulée dans la mesure où celle-ci l'oblige à verser les contributions litigieuses à Y _____ et non pas à B _____, créancière desdites contributions. En outre, elle estime que l'article 4 al. 5 RCCS doit être déclaré illégal suite à son examen concret dans le cadre de la présente procédure et que l'article 7 RCCS doit être appliqué par analogie.

- 7 - 2.1 Lorsqu'il s'agit de tirer les conséquences juridiques d'un événement passé qui constitue le fondement de la naissance d'un droit ou d'une obligation, il convient

d'appliquer le droit en vigueur au moment de cet événement, ainsi en cas de changement de règles de droit, la législation applicable reste en principe celle qui était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 138 V 176 consid. 7.1 ; 137 V 105 consid. 5.3.1 ; ACDP A1 16 257 du 11 août 2017 consid. 6.1 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2011, n. 408 et les références). 2.2 En l'espèce, l'état de fait d'où découle l'obligation de payer une contribution concerne les années 2012 et 2013. Il y a donc lieu d'admettre, comme le relève la recourante elle-même, que le RCCS n'est pas applicable au cas d'espèce dans la mesure où il n'est entré en vigueur que le 1er janvier 2015 (art. 8 RCCS), soit postérieurement aux périodes relatives aux contributions impayées. Partant, il ne se justifie pas d'entrer en matière sur les griefs ayant trait à l'application dudit règlement, ce d'autant moins que la décision attaquée ne trouve pas son fondement dans ce dernier. Un contrôle abstrait de l'article 4 al. 5 RCCS n'est ainsi pas possible, le droit public valaisan n'instituant aucune autorité juridictionnelle chargée du contrôle abstrait des normes dont la légalité ne peut être vérifiée qu'à titre incident (art. 72 LPJA a contrario ; ACDP A1 16 59 du 16 janvier 2017 consid. 4.2 et A1 04 36 du 14 mai 2004 consid. 2c). Au demeurant, l'on cherche en vain l'illégalité du raisonnement du Conseil d'Etat au terme duquel les communes sièges demeurent débitrices envers l'Etat du Valais des contributions litigieuses que rien n'empêche leur créancier de laisser facturer et encaisser par ces institutions. Enfin, l'application, par analogie de l'article 7 RCCS, ne saurait également pas être retenue pour les motifs invoqués par le Conseil d'Etat, à savoir que cette disposition ne vaut que pour les institutions ayant leur siège situé hors du canton du Valais, ce qui n'est pas le cas ici, Y _____ ayant établi son siège à xxx _____.

3. La recourante reproche ensuite au Conseil d'Etat de ne pas avoir calculé sa contribution aux charges d'exploitations de Y _____ en fonction de la masse salariale servie « sur le site de xxx _____ », et non « pour le site de xxx _____ » en interprétant de manière trop large l'article 6 al. 3 LECCCS. 3.1.1 L'interprétation d'une règle de droit consiste à en déterminer le sens. Si la lecture de cette règle conduit à un résultat univoque, c'est-à-dire s'il n'y a aucune ambiguïté dans les termes utilisés et que le sens de la norme est clair, on ne peut s'en

- 8 - écarter, sous peine de tomber dans l'arbitraire. Il ne peut en aller différemment que lorsque ce sens littéral ne peut être raisonnablement celui qui a été voulu par le législateur, dont l'intention réelle se révèle alors par l'emploi d'autres méthodes (ATF 141 V 197 consid. 5.2 et 140 III 501 consid. 4 ; Pierre Moor et al., Droit administratif, Vol. I, 3e éd. 2012, p. 127 ss ; André Grisel, Traité de droit administratif, Vol. 1, Neuchâtel 1984, p. 124). En d'autres termes, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 142 II 388 consid. 9.6.1 ; v. aussi Thierry Tanquerel, op. cit., n. 429, p. 139). 3.1.2 La contribution des communes sièges est régie par les articles 5 à 7 LECCCS. Lors de l'adoption du paquet RTP II, les institutions de formation et de recherche universitaire à distance ont été intégrées dans le calcul des contributions dans la mesure où le Grand Conseil a clairement refusé de soustraire ces dernières à l'application de la loi sur la contribution des communes sièges (BSGC, Session

ordinaire de mai 2011, p. 374). A cela s'ajoute que le Message accompagnant le projet de loi concernant la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes prévoit expressément l'intégration de ces instituts dans le calcul des contributions (BSGC, Session ordinaire de mai 2011, p. 1585). Conformément à l'article 6 al. 1 LECCCS, dont la teneur a été modifiée à la suite de l'adoption de la loi du 15 septembre 2011 concernant la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes (LRTP II ; RS/VS 111.011), entrée en vigueur le 1er janvier 2012, les communes sièges participent aux charges salariales brutes, y compris les charges sociales de l'employeur, du personnel enseignant et de direction en charge de l'enseignement de base et de la recherche-développement. Le texte français de l'article 6 al. 3 LECCCS prévoit que les communes sièges participent à hauteur de dix pour cent de la masse salariale servie sur le site, selon l'alinéa 1, tandis que le texte allemand précise que « [d]ie Standortgemeinden beteiligen sich an der gemäss Absatz 1 definierten Lohnmasse der Gemeinde in Höhe von zehn

- 9 - Prozent ». Etant donné qu'il existe une différence entre le texte allemand et le texte français, une interprétation littérale ne donne pas de réponse à l'interrogation soulevée. 3.2 Le Message accompagnant le projet de loi fixant la localisation des écoles cantonales du degré tertiaire et la contribution des communes sièges indique certes que, « pour une commune, les avantages liés à l'existence d'une école cantonale dépassent donc la pure utilité de l'école en tant qu'établissement d'enseignement et de recherche. Les impacts économiques même s'ils ne s'arrêtent pas toujours aux frontières de la commune (effets d'infiltration ou de débordement) justifient donc que les communes soient appelées à contribuer au financement des charges d'exploitation et d'investissement ». Néanmoins, les travaux préparatoires y relatifs précisent aussi qu'« [i]l n'existe pas d'études empiriques permettant de quantifier les avantages de site en termes d'apport au pouvoir d'achat et au revenu communal » ce qui démontre que l'intérêt économique des communes a été relégué en arrière-plan par rapport à l'intérêt à encourager la formation, à construire un paysage cantonal commun visant à « [t]ranscender les différences culturelles et linguistiques [et] renforcer la cohésion cantonale » (BSGC, Session ordinaire de juin 1999, p. 568 et 583), si bien que le raisonnement opéré par la recourante doit être écarté pour ce motif déjà. Dans le Message accompagnant le projet de loi concernant la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes, à l'origine de de l'introduction dans le texte français de l'article 6 al. 3 LECCCS de la notion querellée de « masse salariale servie sur le site », le Conseil d'Etat a suggéré « la prise en compte de l'avantage du site ». Toutefois, il a aussi et surtout proposé que « le principe d'harmonisation soit applicable pour les charges de fonctionnement ainsi que pour les charges d'investissement. Cela se traduit, au niveau des charges de fonctionnement, par le maintien de la contribution à 10 pour cent de la masse salariale servie sur le site (charges salariales brutes y compris la part des charges sociales de l'employeur du personnel enseignant et de direction en charge de l'enseignement de base et de la recherche-développement) pour les écoles de degré tertiaire ainsi que par l'extension de cette contribution pour les institutions de formation et de recherche de niveau tertiaire » (BSGC, Session ordinaire de mai 2011, p. 1584). A ce propos, il a été relevé que les communes supporteront une charge supplémentaire annuelle due notamment à l'intégration des instituts de formation et de recherche universitaires dans le calcul des contributions

(Message cité ; BSGC, Session ordinaire de mai 2011, p. 1585). L'intervention de certains députés arrive au même constat étant donné qu'ils retiennent

- 10 - que « les réelles retombées économiques sont bien souvent inférieures à 20 %, voire, pour certaines communes, quasiment inexistantes ; c'est plutôt l'ensemble de la région qui en bénéficie » (BSGC, Session ordinaire de septembre 2011, p. 279). Bien que conscient des retombées financières qu'impliquait l'intégration des institutions de formation à distance, le législateur n'est pas entré en matière sur l'exclusion demandée à leur sujet. A cela s'ajoute que l'adoption du paquet RTP II a entraîné la suppression de l'article 6 al. 3 aLECCCS, au terme duquel la contribution des communes sièges aux charges d'exploitation ne devait pas dépasser 3 % de la recette nette d'impôts de l'année précédent son calcul (BSGC, Session ordinaire de mai 2011, p. 1656). Cette abolition démontre que l'ancien « garde-fou » censé éviter le risque d'étranglement financier des communes n'avait plus lieu d'être dans la mesure où le législateur a souhaité harmoniser entre les communes les charges de fonctionnement et d'investissement, tout en incluant celles résultant de l'intégration des instituts de formation à distance tels que Y _____. Il s'ensuit que le législateur n'a pas voulu une interprétation restrictive telle qu'opérée par la recourante selon laquelle seule « la masse salariale des collaborateurs rattachés au site de xxx _____ et qui y sont effectivement actifs » devait être supportée par les communes sièges accueillant des institutions de formation à distance. Par ailleurs, cela irait à l'encontre de la promotion de la formation, objet de cette loi. En effet, il ne paraît pas concevable que le législateur ait eu la volonté de réduire la contribution destinée aux instituts de formation à distance en limitant la masse salariale à celle servie « sur le site » tout en sachant qu'un tel établissement dispense son enseignement sous la forme d'un « blended learning », lequel implique que les enseignants œuvrant pour le site de xxx _____ ne soient pas obligatoirement sur place, c'est-à-dire actifs sur le site de xxx _____. Cette spécificité liée au mode d'enseignement à distance n'a pas pu échapper au législateur qui a préféré malgré tout promouvoir ce nouveau mode d'enseignement en refusant expressément de laisser de côté ces institutions de formation à distance de la loi. De surcroît, il ressort du rapport de la commission de première lecture relatif à la LRTP II qu'un député a proposé l'ajout d'un quatrième alinéa à l'article 5 LECCCS relatif aux contributions communales aux dépenses d'investissement et de location, mentionnant une participation de 10 % aux investissements pour les communes sièges d'écoles telles que la HEP ou l'institut « Fernstudium » (rapport, p. 12 ; BSGC, Session ordinaire de mai 2011, p. 1786). Cette proposition, rejetée, visait à tenir compte du fait que ces établissements génèrent moins d'avantages pour leurs communes sièges que d'autres établissements tels que les HES et démontre, si besoin est, que le législateur était bien conscient de l'impact

- 11 - économique moindre de Y _____ sans que cela ne change sa volonté de promouvoir la formation et l'harmonisation entre communes en intégrant ce type d'institution. En outre, à suivre la recourante, la contribution antérieure de 120 000 fr. versée par cette dernière serait réduite étant donné qu'il ressort du dossier que les salaires servis aux collaborateurs de Y _____, actifs sur le site de xxx _____, sont sensiblement inférieurs à 1 200 000 francs. Or, il ne ressort pas des travaux parlementaires une quelconque volonté du législateur de réduire les contributions aux charges d'exploitation supportées jusqu'à ce moment-là par les communes sièges. Au contraire, celui-ci a retenu une augmentation des charges pour ces communes eu égard à la prise en compte, dans le calcul des contributions dues, des frais liés aux institutions de formation à

distance. De plus, si le législateur avait réellement souhaité une telle restriction, celle-ci ressortirait des travaux parlementaires. Or tel n'est pas le cas. Il apparaît ainsi que l'ajout dans le texte français des termes « servie sur le site » découle d'une inexactitude, reprise par le Conseil d'Etat dans son Message, l'article 6 ayant été par la suite adopté sans que cette problématique ne soit soulevée (BSGC, Session ordinaire de septembre 2011, p. 282). A cela s'ajoute que l'interprétation systématique de l'article 6 LECCCS amène au même résultat vu qu'elle conduit à retenir que l'alinéa 1 définit les charges d'exploitation devant être supportées par les communes sièges et que l'alinéa 3 se contente de préciser la hauteur de la contribution, soit 10 %, comme cela ressort du texte allemand. A nouveau, si le législateur avait souhaité restreindre les charges d'exploitation à la masse salariale servie « sur le site » et non pas « pour le site », il l'aurait fait dans l'article 6 al. 1 LECCCS définissant les charges d'exploitation devant être supportées par les communes sièges. Par conséquent, il convient d'interpréter l'article 6 al. 3 LECCCS comme visant à inclure la masse salariale servie « pour le site » c'est-à-dire ayant un lien avec le site.

4.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté, sans administration de plus amples preuves (art. 80 al. 1 let. d et e, 56, 17 ss et 60 al. 1 LPJA). L'édition par Y _____ de ses statistiques/rapports annuels de la date de sa fondation à ce jour, ainsi que de la masse salariale effectivement servie sur le site de xxx _____ de la date de fondation à ce jour est irrelevant, les dossiers en possession de la Cour (qui contiennent celui du DFS) renfermant tous les éléments utiles pour juger de la présente affaire. Quant à l'édition par l'Etat du Valais du montant de sa contribution au

- 12 - fonctionnement de Y _____, outre de ne pas distinguer son utilité pour le fond de la cause, celle-ci n'ayant aucun impact s'agissant de la contribution communal due, celui-ci figure dans le résultat d'exploitation de Y _____, publié sur le site internet de cette dernière.

4.2 Vu l'article 89 al. 4 LPJA, les frais sont remis. Les dépens sont refusés à l'Etat du Valais, qui en a réclamé, sans toutefois prétendre ni démontrer que des motifs particuliers commanderaient de déroger à la règle générale du refus de cette indemnité aux autorités et organismes chargés de tâches de droit public qui obtiennent gain de cause (art. 91 al. 3 LPJA).

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