

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

Ière COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 3 juillet 2003**

Statuant sur le recours interjeté le 15 octobre 2002  
**(1A 02 88)**

par

la **Commune de Hauterive**, agissant par son Conseil communal,

contre

la décision rendue le 10 septembre 2002 par le **Conseil d'Etat**,

**(Subvention pour la construction d'un bâtiment scolaire /  
taux de subventionnement; autorité compétente  
et moment déterminant pour le calculer / bonne foi)**

## **C o n s i d é r a n t :**

### **En fait:**

- A. En 1999, la Commune de Posieux a déposé auprès de la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles (ci-après: la DIPAC; mais dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport) une requête d'autorisation et de subvention en vue de la démolition du bâtiment scolaire et de la construction d'une nouvelle école à proximité.

Par courrier du 12 avril 1999, la DIPAC a indiqué que la Commission des constructions scolaires avait préavisé favorablement l'ensemble des travaux envisagés. Elle a en outre admis le principe de leur subventionnement selon le principe du forfait. Procédant au calcul - qualifié de provisoire - de la subvention, elle a pris en compte la surface totale du bâtiment pour arrêter le montant maximum subventionnable à fr. 1'783'325 (713,33 m<sup>2</sup> x fr. 2'500.-/m<sup>2</sup>) et le taux de subventionnement à 28%. Après avoir opéré la réduction linéaire de 10%, prévue par la réglementation, elle a fixé le montant de la subvention ainsi calculé provisoirement à fr. 449'397,90. La DIPAC a encore attiré l'attention de la commune sur le fait que la subvention définitive serait calculée d'après le coût effectif des travaux, mais au maximum du forfait.

Par décision du 27 avril 1999, le Département des communes a autorisé la Commune de Posieux à financer les dépenses d'investissement pour sa nouvelle école, dont le coût total brut a été estimé à fr. 3'720'000.-.

- B. Le 30 mai 2000, la Commune de Posieux a déposé une seconde demande de subvention auprès de la DIPAC dans le but de réaliser une extension de la nouvelle école. Evalué à fr. 690'000.-, le projet consistait en la création de quatre salles de classes supplémentaires, de sanitaires et vestiaires, pour réunir sur le site de Posieux l'ensemble des classes des Communes de Posieux et d'Ecuvillens qui avaient entamé les démarches en vue de leur fusion. Si celle-ci devait aboutir, les trois salles de classe actuellement utilisées à Ecuvillens seraient affectées à la nouvelle administration communale.

Par lettre du 16 août 2000, la DIPAC a informé la Commune de Posieux que la Commission des constructions scolaires avait préavisé favorablement les plans définitifs relatifs à l'agrandissement du bâtiment scolaire. En revanche, elle a refusé le principe du subventionnement de ces travaux supplémentaires, considérant que la fusion des communes n'entraînera pas

d'augmentation de l'effectif total des élèves et, par conséquent, des besoins scolaires.

Par décision du 30 octobre 2000, le Département des communes a autorisé la Commune de Posieux à financer les dépenses d'investissement pour l'agrandissement du bâtiment scolaire.

- C. Le 1<sup>er</sup> janvier 2001 est entrée en vigueur la fusion des Communes de Posieux et d'Ecuvillens, formant désormais la nouvelle Commune de Hauterive. En application de la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes (RSF 142.1), la Commune de Hauterive a été située en classe 4 pour les années 2001-2002, et sa capacité financière fixée à 88,82 points.
- D. Le 19 mars 2002, le rapport final des données techniques et financières du complexe scolaire a été transmis par l'architecte de la Commune de Hauterive à la DIPAC.

Par courrier du 29 avril 2002, la DIPAC a communiqué au Conseil communal de Hauterive son préavis sur le montant définitif de la subvention qui lui serait alloué. Pour calculer la subvention, elle a arrêté le montant maximum subventionnable à fr. 1'800'000.- (750 m<sup>2</sup> de surface subventionnable x fr. 2'500.-/m<sup>2</sup>) et indiqué que le taux de subventionnement applicable à une commune située en classe 4 est de 20%. Après avoir opéré la réduction linéaire de 10%, prévue par la réglementation, l'autorité a fixé à fr. 324'000.- le montant définitif de la subvention qu'elle préavisait.

Le 16 mai 2002, la Commune de Hauterive a protesté contre la forte réduction de la subvention, initialement calculée à fr. 449'397,90. Elle a notamment fait valoir que lors du calcul de la subvention provisoire du 12 avril 1999, un taux de subventionnement de 28% avait été indiqué, sans mention aucune de la classe fiscale. Elle a ajouté que les locaux subventionnés correspondent aux surfaces prévues, comme aussi aux exigences de la DIPAC et de la Commission des constructions scolaires. Certains éléments complémentaires ont dû en outre être intégrés au projet définitif, en particulier l'agrandissement de la salle communale et l'installation d'un ascenseur. Le Conseil communal a aussi rappelé que suite à la fusion des deux communes, il a été décidé d'accroître les dimensions de la nouvelle école pour réunir les activités scolaires sur le seul site de Posieux, afin de permettre aux élèves de bénéficier d'un environnement calme et de la proximité de la halle de gymnastique et de la place de jeux. Le Conseil communal a dès lors demandé à la DIPAC de prendre en considération, dans le décompte des surfaces à subventionner, une salle de classe supplémentaire ainsi que les éléments complémentaires exigés par la

Commission des constructions scolaires. Il a également requis que le taux de 28%, arrêté le 12 avril 1999, soit maintenu du moment que celui-ci correspond au taux applicable à la période où toutes les décisions essentielles ont été prises dans ce dossier, soit avant la fusion des communes et le changement de classe fiscale. Produisant son propre projet de calcul, elle a demandé que la subvention cantonale s'élève à fr. 521'640.-, le montant maximum subventionnable étant fixé à fr. 2'070'000.- (828 m<sup>2</sup> de surface subventionnable x fr. 2'500.-/m<sup>2</sup>) et le taux maintenu à 28%.

- E. Par courrier du 5 juin 2002, la DIPAC a répondu aux observations de la Commune de Hauterive, indiquant notamment qu'elle ne pouvait pas entrer en matière sur la demande de subvention d'une salle de classe supplémentaire, le besoin d'une nouvelle classe n'étant pas établi.

S'agissant surtout de la réduction à 20% du taux de subventionnement, la DIPAC s'est référée à un avis de droit du Département des communes, selon lequel le taux de subvention applicable est fixé selon les paramètres - population légale et classification - en vigueur au moment où le montant définitif de la subvention peut être établi. Or, pour les constructions scolaires, ce montant ne peut l'être qu'à réception par la DIPAC du décompte final et des plans d'exécution. Dans le cas d'espèce, la fusion des Communes de Posieux et d'Ecuvillens a entraîné la modification de la classification de la Commune de Hauterive de sorte que le taux de 28%, retenu à l'origine, devait inévitablement être réadapté.

Dans sa lettre du 26 juin 2002, la Commune de Hauterive a indiqué que, tout en regrettant que les efforts fournis ne soient pas pris en compte, elle pouvait se rallier aux arguments présentés quant au refus de subventionner une salle de classe supplémentaire, la salle communale et l'installation d'un ascenseur. En revanche, elle s'est à nouveau opposée à la modification du taux de subventionnement, contestant en particulier le moment considéré comme déterminant pour arrêter ce taux. A cet égard, elle a relevé que la partie du complexe scolaire que l'Etat avait accepté de subventionner correspond en tous points au projet présenté et qu'elle est entrée en fonctionnement pour l'année scolaire 2000/2001, soit avant la fusion des deux communes. Il ne serait dès lors pas justifié de prendre en considération la date de la présentation du décompte final pour ce seul motif déjà. La commune reconnaît que l'envoi du décompte à la DIPAC a pris un certain temps car il s'agissait d'intégrer à la convention de fusion le regroupement des activités scolaires à Posieux et l'organisation de l'administration à Ecuvillens. Cela étant, la date de l'envoi du décompte coïncide en réalité avec la demande de subvention pour la deuxième partie du bâtiment. Enfin, la commune a relevé que si la DIPAC n'a pas adapté le montant forfaitaire de fr. 2'500.-/m<sup>2</sup> à la progression de l'indice zurichois des coûts de la

construction, c'est bien parce qu'elle entendait se fonder sur la situation initiale, telle qu'elle résulte de ses assurances du 12 avril 1999. Dans le cas contraire, elle devrait prendre en compte l'évolution des coûts de construction et modifier le montant forfaitaire en fonction de l'indice au 1<sup>er</sup> avril 2002.

- F. A l'appui de son courrier du 24 juillet 2002, la DIPAC a produit un nouvel avis de droit du Département des communes. Il ressort de celui-ci que la législation spéciale en matière de constructions scolaires a opté pour le choix du paramètre de la classification des communes, comme instrument de mesure de la capacité financière d'une commune, et que seule est déterminante la classification au moment où la décision de subvention définitive est prise. En conséquence, l'autorité a estimé ne pas devoir modifier sa position sur ce point. S'agissant de l'indice zurichois des coûts de la construction, appliqué pour le calcul de la subvention, il est arrêté à la date du début des travaux. A ce moment, en effet, les principales soumissions sont connues et les prix peuvent être bloqués.

Le 7 août 2002, la Commune de Hauterive s'est une nouvelle fois opposée à la modification du taux de subventionnement préavisé, reprochant à l'autorité de ne pas tenir compte de la situation particulière découlant de la fusion. Or, ni la législation sur les subventions ni celle sur les constructions scolaires ne prévoient de règle dans un tel cas, surtout lorsqu'il s'en suit un changement de classification. Cela étant, elle affirme disposer, à son avis, d'un véritable droit à ce que la subvention cantonale soit calculée "préalablement au début des travaux", vu les dispositions légales applicables. Aussi, la fusion, intervenue après la fin des travaux de la partie du complexe scolaire subventionnée, ne saurait comporter les incidences financières négatives annoncées, ce d'autant plus que la volonté du législateur est de favoriser de telles fusions.

- G. Par décision du 10 septembre 2002, le Conseil d'Etat, appliquant un taux de subventionnement de 20% et la réduction linéaire de 10%, a accordé à la Commune de Hauterive une subvention de fr. 324'000.-, correspondant à un montant des travaux subventionnables à hauteur de fr. 1'800'000.-.
- H. Contre cette décision, la Commune de Hauterive a interjeté un recours auprès du Tribunal administratif le 15 octobre 2002, concluant, sous suite de frais et dépens, à sa modification, la subvention étant calculée sur la base du taux de subventionnement de 28% et fixée, après la réduction linéaire de 10%, à fr. 453'600.-.

A l'appui de ses conclusions, elle a fait valoir que, selon la législation applicable, le taux de subventionnement ne peut qu'être celui fixé "préalablement au début des travaux". C'est à ce moment, en effet, que les communes ont le droit d'obtenir une décision arrêtant le principe et le calcul de la subvention. Partant, la véritable décision de subvention est celle qui a été prise par la DIPAC par courrier du 12 avril 1999, le Conseil d'Etat ne pouvant plus par la suite changer le taux mais seulement vérifier la conformité des travaux et contrôler si les coûts de construction équivalent au forfait. Toute autre solution empêcherait les collectivités publiques d'établir des prévisions budgétaires. De surcroît, il serait choquant que le montant octroyé par l'Etat pour réaliser la fusion des communes soit "récupéré" par le biais d'un changement de classification, celle-ci n'étant au demeurant que provisoire. Par ailleurs, la recourante a invoqué sa bonne foi, estimant qu'elle était en droit de comprendre que le taux de 28%, annoncé par courrier du 12 avril 1999, était définitif. A son avis, le terme "provisoire", certes mentionné dans ce courrier, ne peut qu'être mis en relation avec la phrase suivante: "Nous attirons votre attention sur le fait que la subvention définitive sera calculée au coût effectif des travaux, mais au maximum du forfait". Il serait ainsi évident que le mode de calcul et, par conséquent, le taux de subventionnement restent les mêmes et que le seul facteur variable serait un coût de construction inférieur au forfait prévu. Dans tous les cas, si ce courrier ne constitue pas une véritable décision, il n'en fonde pas moins la confiance de son destinataire.

- I. Dans ses observations circonstanciées du 20 décembre 2002, le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. Il a notamment affirmé que la commune recourante ne pouvait, de bonne foi, comprendre que le taux de subventionnement indiqué dans la lettre de la DIPAC du 12 avril 1999 était définitif. De par leur nature, l'ensemble des éléments de calcul de la subvention, y compris le taux en cause, ne peut qu'être provisoire. Cela étant, la seule autorité compétente pour décider du montant de la subvention est le Conseil d'Etat et celui-ci ne peut prendre en compte, dans sa décision, que la situation prévalant au moment où il statue. Au demeurant, les circonstances peuvent aussi s'avérer favorables à certaines communes, en fonction de l'évolution de leur démographie et de leur classification.

Invitée à indiquer si elle se ralliait à la motivation et aux conclusions du Conseil d'Etat, la Commune de Hauterive n'a pas réagi.

**En droit:**

1. a) Le recours de la Commune de Hauterive a été interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 76 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1). En matière de subvention, le Tribunal administratif est compétent pour connaître des recours contre les décisions du Conseil d'Etat, en application de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA en relation avec l'art. 40 de la loi sur les subventions (LSub; RSF 616.1).

La question de savoir si une commune a la qualité pour recourir, au sens de l'art. 76 let. b CPJA (cf. aussi ATA du 20 octobre 2000 en la cause Commune de Broc, publié sur le site internet <http://www.fr.ch/tad>), peut en l'espèce demeurer indéterminée du moment que le recours de la Commune de Hauterive doit être de toute façon rejeté.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé (let. a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision contestée.
2. a) Selon l'art. 2, 1<sup>ère</sup> phrase, LSub, une subvention se définit comme une contribution octroyée par l'Etat à un bénéficiaire extérieur à l'administration cantonale, sans qu'il y ait une contre-prestation fournie directement à l'Etat.

L'art. 9 LSub exige que les subventions soient instituées par une loi ou un décret de portée générale. L'art. 28 al. 1 let. a LSub rappelle à son tour que l'octroi d'une subvention est notamment subordonnée à l'existence d'une base légale suffisante. Selon l'art. 14 LSub, les subventions dont le pourcentage ou le montant sont inscrits dans une loi et qui sont financées conjointement par l'Etat et les communes ne peuvent être modifiées sans révision de ladite loi.

L'art. 16 al. 1 LSub prescrit que les subventions soient fixées notamment "*en fonction de la capacité financière du requérant*". L'art. 8 du règlement sur les subventions (RSub; RSF 616.11) précise que la capacité financière du requérant est déterminée sur la base de sa situation au moment où l'autorité statue sur la demande de subvention, sous réserve de la législation spéciale concernant les contributions individuelles (al. 1); s'agissant des communes, la capacité financière se détermine par leur indice de capacité financière ou par leur classification (al. 3).

Selon l'art. 24 al. 1 LSub, une subvention n'est pas accordée pour des travaux en cours, ni pour des acquisitions déjà faites. La mise en chantier anticipée, notamment, peut être toutefois autorisée, une telle autorisation ne donnant cependant aucun droit à la subvention (al.2).

Dans tous les cas, l'octroi ou le refus de subventions doit faire l'objet d'une décision de l'autorité compétente, en application de l'art. 26 LSub.

- b) L'art. 7 LSub prescrit de tenir l'inventaire des subventions, lequel figure dans l'annexe du RSub et est adapté régulièrement à l'évolution de la législation (cf. art. 4 RSub). Cet inventaire, où les subventions sont groupées par actes législatifs, comprend notamment le Décret du 10 février 1976 relatif aux subventions pour la construction d'écoles primaires et enfantines (ci-après: le Décret; RSF 414.4). Selon l'art. 1 al. 1 du Décret, l'Etat participe financièrement, sous forme de subventions aux communes, à la construction et à la transformation d'écoles enfantines et d'écoles primaires. L'art. 2 du Décret établit le barème des subventions, lesquelles sont fixées en pourcentages (des dépenses subventionnables) arrêtés en fonction de la capacité financière des communes (cf. art. 8 RSub). Le barème est le suivant:

Classes des communes	I	II	III	IV	V	VI
Population						
800 habitants	7	10	16	22	31	40
801-1750 habitants	6	9	14	20	28	37
1751-3500 habitants	5	8	12	18	25	34
plus de 3500 habitants	4	7	10	16	22	31

L'art. 3 al. 2 du Décret, en relation avec l'art. 26 LSub, donne au Conseil d'Etat la compétence d'arrêter, dans chaque cas, le montant de la subvention, sur proposition de la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles. Cette disposition indique aussi que la procédure et les conditions d'octroi de la subvention sont fixées par le Conseil d'Etat dans un règlement (al. 1).

- c) L'art. 20 al. 1 du règlement concernant les constructions destinées à l'enseignement primaire et secondaire (ci-après: le règlement sur les



constructions scolaires; RSF 414.11) fixe le principe général du droit aux subventions cantonales (cf. mention marginale). En vertu de cette disposition, les communes ont droit, préalablement au début des travaux, aux subventions cantonales pour les constructions et les transformations autorisées et exécutées en conformité avec les dispositions du règlement sur les constructions scolaires. Avant d'être entreprises, les constructions scolaires doivent donc être autorisées: conformément à l'art. 15 du règlement, leur projet définitif doit être approuvé par la DIPAC. Celle-ci est également habilitée à fixer définitivement le montant subventionnable après reconnaissance des travaux, en application de l'art. 26 al. 1 du règlement. Elle peut cependant déjà calculer le montant d'une subvention provisoire sur la base d'un devis détaillé, accompagné d'un descriptif des surfaces habitables, mais sous réserve de la décision finale (art. 26 al. 2). Enfin, les décomptes définitifs de construction doivent lui être transmis (art. 36 du règlement).

L'art. 38 règlement sur les constructions scolaires, qui découle de l'art. 3 al. 2 du Décret précité, prévoit que le Conseil d'Etat octroie la subvention sur proposition de la DIPAC.

3. a) Au vu des dispositions qui précèdent, il est manifeste qu'il appartient au seul Conseil d'Etat d'arrêter le montant de la subvention qui est accordée pour la construction d'un bâtiment scolaire (art. 26 LSub en relation avec les art. 3 al. 2 du Décret et 38 du règlement sur les constructions scolaires). En conséquence, le courrier du 12 avril 1999 de la DIPAC à la recourante ne pouvait en aucun cas constituer, comme le prétend à tort cette dernière, la décision fixant le montant de la subvention demandée puisqu'il n'émane pas de l'autorité désignée pour en décider.
- b) Compte tenu du système instauré, au vu aussi de la systématique du règlement sur les constructions scolaires, il ne fait pas de doute que le Conseil d'Etat ne peut se prononcer qu'après que la DIPAC a obtenu les décomptes définitifs (art. 36 du règlement) et, sur cette base, dispose des informations nécessaires pour lui transmettre sa proposition (art. 38 du règlement).

Dans ces conditions, il est indéniable que le Conseil d'Etat ne pouvait pas prendre sa décision avant l'année 2002, le rapport final des données techniques et financières du complexe scolaire communal étant daté du 19 mars 2002. Or en 2002, la fusion des Communes de Posieux, qui avait demandé la subvention, et d'Ecuvillens était entrée en vigueur depuis plus d'une année. La seule bénéficiaire de la subvention ne pouvait donc, désormais, qu'être la nouvelle Commune de Hauterive. C'est dès lors à bon

droit que le Conseil d'Etat a pris en compte la classification financière de cette commune et ce à la date où il a prononcé sa décision, qui est aussi le moment déterminant fixé par l'art. 8 RSub. Cette classification coïncide au demeurant avec la capacité financière réelle de la recourante à cette période et, par conséquent, à sa capacité propre de financer les travaux de construction, critère que doit retenir l'autorité de décision conformément à l'art. 16 LSub comme aussi en application du principe de la subsidiarité que prône l'art. 11 LSub (cf. notamment l'al. 1 let. b).

Partant, le Conseil d'Etat, lié par les règles strictes établies par le barème du Décret, se devait d'arrêter le taux de subventionnement à 20%, lequel correspond, de manière incontestée, à la classe 4 de la Commune de Hauterive en 2002 et au chiffre de sa population, entre 801 et 1750 habitants.

- c) Les autres arguments invoqués par la recourante ne permettent pas de modifier les constatations qui précèdent.

Il est certain que le système instauré par la législation applicable en la matière peut conduire à des incertitudes dans la planification budgétaire pour le bénéficiaire de la subvention, surtout s'il doit s'écouler un temps relativement long entre le moment où le principe de la subvention est admis et le dépôt des décomptes définitifs de construction (art. 36 du règlement sur les constructions), apte à ouvrir le processus décisionnel du Conseil d'Etat. Il n'en demeure pas moins que cette situation résulte clairement de la loi et qu'il appartient au bénéficiaire de prendre en compte le risque qui peut en découler. Les incertitudes sur les facteurs déterminants pour le calcul de la subvention peuvent d'ailleurs aussi jouer, parfois, en faveur de certains bénéficiaires, ainsi que l'a relevé l'autorité intimée. Tel est notamment le cas si une commune voit sa classification modifiée pour être située dans une classe plus favorable. En réalité, cet avantage n'apparaît pas aussi considérable que semble l'indiquer la recourante car il signifie, dans les faits, que les revenus communaux sont plus faibles. Quoi qu'il en soit, parmi les facteurs variables prévus, et donc connus, la possibilité d'un changement de classification existe toujours. C'est dire qu'il n'est absolument pas déterminant que cette éventualité intervienne suite à une fusion ou pour des raisons plus habituelles. Toute autre interprétation reviendrait à violer le prescrit clair des art. 16 al. 1 LSub et 8 al. 3 RSub et à créer une inégalité de traitement inadmissible entre les communes.

Il est par ailleurs indéniable qu'il n'existe aucune raison de lier les mesures d'encouragement aux fusions de communes à la question qui doit être tranchée dans la présente procédure. D'une part, en effet, le processus de subvention pour les constructions scolaires répond à des critères différents.

D'autre part, en particulier, la construction d'un nouveau bâtiment scolaire a été décidée par la Commune de Posieux, avant que ne soit réalisée la fusion, et l'éventualité d'une fluctuation du taux de subventionnement pouvait tout autant être envisagée par cette commune si la fusion n'avait pas eu lieu,

La recourante ne peut pas non plus déduire de l'art. 20 al. 1 du règlement sur les constructions scolaires un droit à obtenir, avant le début des travaux, la fixation définitive du montant de la subvention qu'elle demande. Le texte de cette disposition, exprimé peut-être de manière quelque peu maladroite, ne laisse cependant planer aucune ambiguïté si on le relie avec sa mention marginale "Droit aux subventions cantonales a) Principe général" et, surtout, avec les règles dudit règlement qui prévoient les diverses étapes à franchir jusqu'au prononcé de la décision sur le montant définitif de la subvention. En réalité, s'il est notamment fait lecture de cette disposition à la lumière de l'art. 24 al. 1 LSub, il est évident que le législateur a voulu ainsi concrétiser le principe qu'aucune subvention ne peut être accordée pour des travaux déjà en cours. En conséquence, c'est bien "préalablement au début des travaux" que le principe, et lui seul, de l'octroi de la subvention doit être décidé - ce qu'exprime le courrier du 12 avril 1999 - et non le montant de cette dernière.

Sous cet angle, dès lors, le recours doit être rejeté.

4. Cela étant, la recourante invoque sa bonne foi, estimant qu'elle était en droit de comprendre que le taux de subventionnement de 28%, annoncé dans le courrier du 12 avril 1999 de la DIPAC, était définitivement arrêté au vu des termes employés par cette autorité.
  - a) Les principes que la jurisprudence déduisait de l'art. 4 al. 1 a Constitution fédérale, en ce qui concerne le droit à la protection de la bonne foi, valent également sous le régime de l'art. 9 Constitution fédérale (Cst.; RS 101; ATF 126 II 387, consid. 3a).

Le principe de la bonne foi autorise à certaines conditions - cumulatives - l'administré à se prévaloir d'un comportement, d'un renseignement ou d'une assurance émanant de l'autorité administrative, quand bien même ce comportement, ce renseignement ou cette assurance n'était pas conforme au droit applicable. Il faut toutefois que l'autorité ait agi dans un cas concret concernant une personne déterminée, en l'occurrence l'administré qui se prévaut de ce comportement, de ce renseignement ou de cette assurance; que cette autorité ait été compétente ou que l'administré ait pu de bonne foi la considérer comme telle; que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude ou de l'illégalité de ce comportement, de ce renseignement ou de cette assurance; qu'il ait pris, sur cette base, des dispositions qu'il ne peut pas, ou difficilement, modifier; et enfin que le droit

topique ne se soit pas modifié entre le moment où le comportement a été adopté ou le renseignement ou l'assurance donnés et le moment où l'administré prétend s'en prévaloir (ATF 121 II 473 consid. 2c p. 479 et la jurisprudence citée).

- b) En l'occurrence, il a été vu que la DIPAC n'est pas habilitée à arrêter le montant définitif des subventions. Bien plus, il est manifestement possible pour une collectivité publique, telle une commune, de comprendre des textes légaux clairs - en l'occurrence les art. 3 al. 2 du Décret et 38 du règlement sur les constructions scolaires en relation avec l'art. 26 al. 1 LSub, lesquels fixent la compétence du Conseil d'Etat pour arrêter le montant de la subvention - au moment où elle doit s'en prévaloir pour réaliser une construction scolaire et pour demander une subvention. Si, malgré cela, elle devait encore avoir des doutes, il lui incombait de se renseigner auprès de la DIPAC ou même auprès du Département des communes, autorité qui informe et épaulé les communes en cas de difficultés de compréhension de la législation, par exemple. Aussi, il y a lieu de constater qu'à tout le moins l'une des conditions cumulatives prévues par la jurisprudence relative à l'art. 9 Cst. n'est pas réalisée; par son courrier du 12 avril 1999, la DIPAC n'a manifestement pu donner aucune assurance quant à la décision qui serait prise puisque ce n'est pas elle qui est habilitée à statuer; la recourante, par ailleurs, ne peut pas prétendre de bonne foi qu'elle considèrerait cette autorité comme compétente pour décider de la fixation définitive du montant de la subvention.

Au demeurant, la commune ne pouvait manquer de se rendre compte que le courrier de la DIPAC faisait état du caractère "provisoire", mentionné par deux fois, du calcul du montant de la subvention. Elle se devait dès lors de compter avec des modifications et, cas échéant, interpellé l'autorité pour avoir plus d'information. A cet égard, également, on peut douter que la recourante n'ait pas réalisé les incidences des art. 16 al. 1 LSub, 8 al. 3 RSub et 2 du Décret, lesquels indiquent pourtant de manière intelligible le poids du critère de la capacité financière et, s'agissant d'une commune, de sa classification notamment.

Enfin, la recourante ne saurait déduire aucun argument de l'art. 26 al. 1 du règlement sur les constructions scolaires. Cette disposition ne confère à la DIPAC que le pouvoir de fixer définitivement le montant subventionnable après reconnaissance des travaux. Or, à l'évidence, cet élément ne peut être confondu avec le taux de subventionnement. Il est vrai que, selon l'art. 26 al. 2 du dit règlement, la DIPAC est habilitée à calculer le montant d'une subvention provisoire (sur la base d'un devis détaillé, accompagné d'un descriptif des surfaces habitables), étant cependant expressément réservée la décision finale. Autrement dit, et de manière parfaitement compréhensible,

une décision finale arrêtant le montant de la subvention doit être prise dans tous les cas. Ce constat scelle, par surabondance, le sort des griefs de la recourante.

5. a) Pour les motifs qui précèdent, le recours de la Commune de Hauterive, pour autant que recevable, doit être rejeté et la décision du Conseil d'Etat confirmée.

104.11;106.25