

lère Cour administrative. Séance du 20 octobre 2000. Statuant sur le recours interjeté le 9 février 1999 (**1A 99 11**) par la **Commune de Broc**, par son Conseil communal, à 1636 Broc, contre la décision rendue le 5 janvier 1999 par le **Conseil d'Etat du canton de Fribourg; (classification des communes / qualité pour recourir)**

**En fait:**

A. Le 14 septembre 1998, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, se fondant sur la loi du 23 novembre 1989 sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes (ci-après: loi de classification; RSF 142.1), a prononcé un arrêté relatif à la classification des communes pour les années 1999 et 2000 (ci-après: arrêté de classification; RSF 142.11). S'agissant de la Commune de Broc, le Conseil d'Etat a maintenu celle-ci en classe 3, comme il l'avait décidé pour les années 1997 et 1998.

B. Par courrier du 22 septembre 1998 adressé à la Direction de l'intérieur et de l'agriculture, la Commune de Broc a demandé que sa position dans la classification soit modifiée pour tenir compte de la réalité peu favorable qui a été la sienne durant la 28<sup>ème</sup> période fiscale, soit en 1995 et 1996, en ce qui concerne le rendement de l'impôt sur les bénéficiaires et les fonds propres des personnes morales. Fondée sur les données de la 27<sup>ème</sup> période fiscale, la classification actuelle pénalise fortement les finances de la commune. En particulier, différents investissements ont été soumis à l'approbation des dernières assemblées communales auxquelles il fut indiqué que la très forte baisse des impôts encaissés auprès de la Société des Produits Nestlé SA allait entraîner une modification de la position de la commune dans la classification. Les contribuables ont dès lors accepté les plans financiers calculés sur la base des incidences de la position attendue. Or, à la lecture de l'arrêté cantonal et du Bulletin d'information n° 33 du Département des communes, la Commune de Broc a dû constater qu'elle avait été maintenue dans la classe de l'exercice fiscal des années 1993/94 et que, surtout, les critères fixés par la loi pour effectuer le classement n'avaient pas été appliqués.

C. Par décision du 5 janvier 1999, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il refusait d'entrer en matière sur la demande de reconsidération présentée par la Commune de Broc, estimant que celle-ci n'avait invoqué aucun fait nouveau et important au sens de l'art. 104 al. 1 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Il a précisé qu'il a arrêté la classification des communes pour les années 1999-2000 en se fondant sur le rendement de l'impôt sur les personnes physiques pour la période fiscale 1995-1996 et

en retenant celui des années 1993-1994 s'agissant des personnes morales. Le passage à la taxation annuelle postnumerando des personnes morales en 1995 a donné un caractère exceptionnel à cette année fiscale, laquelle ne pouvait par conséquent pas constituer une année de référence valable. En particulier, des résultats très peu représentatifs ont été constatés dans un certain nombre de communes, dus aux incidences liées au chevauchement de périodes fiscales, au rattrapage de l'année 1994 ou à la taxation des bénéficiaires extraordinaires. Or, pour le calcul de la classification, il est indispensable de se fonder sur des données statistiques reflétant de la manière la plus précise possible la réelle capacité financière de l'ensemble des communes fribourgeoises. Au regard de tels éléments, l'autorité a estimé qu'il n'est pas possible de modifier la classification pour les motifs invoqués par la Commune de Broc, ceux-ci étant précisément fondés, pour l'essentiel, sur la prise en compte des données fiscales pour les années 1995 et 1996 à propos des personnes morales. L'autorité a souligné que cette commune n'est d'ailleurs pas la seule à pouvoir se prévaloir d'une baisse du rendement fiscal des personnes morales; d'autres communes dans le canton se sont en effet elles aussi trouvées dans une situation semblable et ont été touchées par ces changements de circonstances. Enfin, la prise en compte des résultats de l'année 1995 risquerait de modifier l'indice de capacité financière de toutes les communes et aurait pour conséquence d'affecter la classification de plusieurs d'entre elles. Quoi qu'il en soit, l'autorité affirme avoir fixé la classification en application stricte des critères prévus par la loi. Par conséquent, sa décision ne peut plus être remise en question pour des motifs de sécurité juridique.

D. Le 9 février 1999, la Commune de Broc a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 5 janvier 1999 du Conseil d'Etat. Elle a conclu, sous suite de dépens, à ce que, principalement, il soit constaté que sa capacité financière entraîne son classement en classe 4 au sens de la loi de classification, ordre étant dès lors donné au Conseil d'Etat de modifier en conséquence son arrêté de classification pour les années 1999 et 2000. Subsidiairement, la Commune de Broc a conclu au renvoi de la cause à l'autorité. Elle a requis en outre la tenue de débats publics.

A l'appui de ses conclusions, elle a rappelé les éléments qu'elle avait invoqués dans sa demande de reconsidération pour constater que sa classification, telle qu'arrêtée, a entraîné une réduction annuelle de sa capacité budgétaire à hauteur de fr. 400'0000.-. Pourtant, au moment où le Conseil d'Etat a prononcé son arrêté, il disposait ou pouvait disposer aisément de toutes les données statistiques nécessaires au calcul du rendement de l'impôt sur les personnes physiques et morales pour la seule période déterminante selon les critères indiqués par la loi de classification, soit pour la 28<sup>ème</sup> période (1995-1996). La commune n'avait donc pas de raison de se prévaloir d'un fait important - la baisse très sensible du revenu

de l'imposition sur les personnes morales - avant le prononcé de l'arrêté du 14 septembre 1998, ne pouvant pas savoir que cet arrêté serait établi sur des bases de calcul particulières, étrangères à la loi. Dans de telles conditions, l'autorité a refusé à tort, à son avis, d'admettre l'existence des conditions requises pour entrer en matière sur sa demande de reconsidération.

La recourante estime, cependant, que le Conseil d'Etat est néanmoins largement entré en matière sur le fond, en expliquant les raisons pour lesquelles la modification de la classification ne pouvait pas entrer en ligne de compte au vu des arguments invoqués. La demande de reconsidération n'ayant pas vraiment été écartée sur le plan de la recevabilité, mais quant au fond avant tout, la commune a demandé que le Tribunal administratif revoie librement la cause au fond et détermine si l'arrêté de classification ne doit pas être considéré comme entaché de nullité. En effet, cet arrêté viole de manière crasse, à son avis, la loi de classification. Le Conseil d'Etat ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour arrêter les critères de calcul de la capacité financière des communes, et partant leur classification. Ces critères sont strictement, limitativement et exhaustivement prévus par la loi. En l'occurrence, l'autorité s'en serait écartée pour des motifs peu convaincants et, en tous cas, non étoffés par un quelconque exemple. Ainsi, bien qu'elle disposât de toutes les données nécessaires pour la dernière période fiscale précédant le prononcé contesté, l'autorité intimée, pourtant contrainte par la loi, a décidé de ne pas les prendre en compte dans ses calculs. Ce faisant, elle a violé le principe de la légalité et porté une atteinte considérable aux intérêts de la Commune de Broc. De surcroît, cette atteinte touche à son autonomie en matière financière dans la mesure où elle l'empêche, en étant privée de quelques fr. 800'000.- sur deux ans, de mettre en œuvre des réalisations librement décidées par ses citoyens.

E. Par requête de mesures provisionnelles du 1<sup>er</sup> avril 1999, la Commune de Broc a sollicité le bénéfice anticipé des conclusions qu'elle a prises sur le fond, à savoir, pour l'essentiel, le droit de pouvoir établir et soumettre à son assemblée communale des budgets pour 1999 et 2000 fondés sur un classement en position 4 de l'échelle de classification. Le Conseil d'Etat, par la Direction de l'intérieur et de l'agriculture, a adressé ses observations le 23 avril 1999 et conclu au rejet de la requête présentée.

Par arrêt du 30 avril 1999, la Cour de céans a rejeté la requête de la Commune de Broc.

F. Dans ses observations du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat a proposé le rejet du recours. Il constate tout d'abord que la commune a renoncé à recourir contre l'arrêté de classification lui-même et que la présente procédure, introduite durant le délai de recours éventuel, n'a plus d'autre

objet que le refus d'entrée en matière sur la demande de reconsidération présentée. Enfin, il est manifeste que le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière quant au fond dès lors qu'il n'a pas utilisé, dans sa décision, la même forme que celle de l'arrêté contesté, à savoir celle d'un acte législatif soumis à publication. Enfin, l'autorité a contesté la nécessité de donner suite à la demande de débats présentée par la recourante.

Se référant aux motifs de sa décision qu'il a rappelés, le Conseil d'Etat a encore affirmé qu'il ne disposait pas, contrairement à ce qu'allègue la recourante, des données statistiques concernant les personnes morales pour l'année 1996 lorsqu'il a prononcé son arrêté; il n'en a eu connaissance que le 30 août 1998 alors que tous les calculs avaient déjà été effectués. C'est donc dans le respect de la loi qu'il a fondé sa décision sur les seules données disponibles, soit celles de la 27<sup>ème</sup> période fiscale. Une fois la classification arrêtée, sa fiabilité et la sécurité du droit exigent que celle-ci ne puisse plus être remise en cause pour la période concernée. L'Etat et l'ensemble des communes risqueraient en effet de se voir exposés à des difficultés considérables si la classification pouvait être réexaminée en tout temps. En particulier, un changement d'indice ou de classe d'une commune est susceptible d'entraîner un décalage de tous les seuils de classe, puisque ceux-ci ne sont que des valeurs relatives dépendant de la somme totale des indices sur une période de deux ans. La voie de la reconsidération ne saurait dès lors être admise au vu des risques importants qu'elle comporte. Au demeurant, les communes ne peuvent pas se prévaloir de leur autonomie en cette matière. Elles seraient donc mal fondées à se contenter d'invoquer, pour justifier leur droit au réexamen de leur classification, que leur rendement fiscal ne correspond pas aux recettes qu'elles auraient finalement encaissées. Cela étant, il appartient aux collectivités publiques de se doter des moyens nécessaires pour faire face aux incidences de leur classification. Il ne faut pas perdre de vue qu'une commune peut aussi bénéficier d'une classification favorable en cas de forte variation vers le haut du produit d'imposition si, par exemple, celle-ci intervient juste après le prononcé de l'arrêté de classification. C'est dire qu'en situation inverse, il est équitable et logique qu'une commune supporte parfois une baisse de revenus. Dans le cas d'espèce, la Commune de Broc a fait preuve d'une certaine imprudence en anticipant, de manière favorable pour elle, le résultat du calcul de la capacité financière et de la classification.

Pour l'autorité, l'entrée en matière sur la demande de reconsidération est contraignante si l'intérêt à la juste application du droit matériel ou le respect de l'équité l'emportent sur l'intérêt à la sécurité juridique. Or, à son avis, tel n'est pas le cas en l'espèce. Les statistiques déterminantes - les seules disponibles au moment où a été établie la classification - ont été prises en compte conformément aux exigences de la loi. Par ailleurs, l'année fiscale 1995 ne peut en aucun cas être considérée comme étant représentative pour

un certain nombre de communes, s'agissant de l'imposition des personnes morales au moment du passage à la taxation postnumerando. L'autorité en veut pour preuve un avis donné dans ce sens par le Service cantonal des contributions (ci-après: SCC). Elle a cité en outre le cas de la Commune de Villars-sur-Glâne qui a vu ses recettes fiscales passer, pour les personnes morales, de fr. 12'000'000.- à fr. 6'000'000.- environ en 1995. Cela étant, la décision contestée a été motivée de manière à répondre avant tout à un souci de transparence et d'information au vu de la difficulté du domaine en question. Les explications données dans de telles circonstances ne peuvent pas être tenues pour un examen quant au fond. Elles n'ont eu pour seule fonction - hormis le souhait d'être compris dans le cadre d'un sujet complexe - que celle de répondre à l'exigence de motivation d'une décision. Pour sa part, la recourante n'a développé aucun argument démontrant que la décision de refus d'entrée en matière serait insoutenable, ni n'a invoqué une modification notable des circonstances. De surcroît, elle se trompe lorsqu'elle invoque la violation de son autonomie en matière financière puisque, dans le domaine de la classification, elle n'en jouit d'aucune.

Enfin, la classification n'est jamais basée sur les recettes d'impôt réelles, contrairement à ce que soutient la recourante, mais uniquement sur le rendement fiscal tel qu'il ressort des statistiques arrêtées par le SCC à une date déterminée. Ainsi, le produit réel de l'impôt, qui apparaît finalement aux comptes de la commune, ne peut pas constituer un fait nouveau et pertinent en ce domaine. L'importance de la modification de ce produit n'est donc pas non plus déterminante, au vu notamment du poids du rendement fiscal (proportion de 2/3) sur le calcul de l'indice de la capacité financière qui sert de base à la fixation des seuils de classe. En réalité, les seules questions à poser sont celles de savoir si les chiffres retenus lors du calcul de la classification correspondent à ceux indiqués dans la statistique du SCC et si cette statistique a été établie correctement. La contestation de la recourante doit dès lors être écartée puisqu'elle ne se fonde pas sur les questions pertinentes à trancher dans le domaine considéré, mais seulement sur la prise en compte de ses recettes réelles, sur le choix de la période fiscale de référence, ou sur les incidences de sa classification.

G. Le 5 juillet 1999, la Commune de Broc a déposé ses contre-observations. Au préalable, elle a rappelé que, dans la mesure où l'arrêté de classification met en péril son équilibre financier et, partant, touche à son existence même et à sa libre détermination, il porte atteinte à son autonomie. L'obligant ainsi à lever l'impôt contre son gré, il lèse manifestement, à son avis, son droit à administrer librement ses biens tel que le lui garantit la Constitution. La recourante s'estime dès lors habilitée à se plaindre de la violation de son autonomie communale dans le cas d'espèce, ce qui établit sa qualité pour recourir. Elle a confirmé ses conclusions et maintenu sa requête tendant à ce que des débats publics soient ordonnés.

S'agissant du fond de sa contestation, elle a réitéré ses principaux arguments en ajoutant qu'à la date de la publication de l'arrêté, le 14 septembre 1998, le Conseil d'Etat disposait, selon ses propres déclarations, de toutes les données nécessaires pour calculer la classification des communes sur la base des données statistiques valables pour 1995 et 1996. Il lui appartenait, dès lors, de prendre les mesures nécessaires pour prononcer une décision conforme à la loi et selon les données les plus récentes. Cette exigence paraît d'autant plus s'imposer que le SCC avait déjà attiré l'attention de l'autorité, quelques mois auparavant, sur les difficultés découlant du passage à la taxation postnumerando en 1995. Par ailleurs, la commune a contesté avoir commis des imprudences dans sa gestion en partant de l'idée qu'elle serait classée en position 4. Elle a affirmé s'être préoccupée du problème lié à la perte des rentrées fiscales de la société Nestlé, en 1996 déjà. Le Département des communes lui aurait alors répondu qu'elle ne devait pas compter sur un changement de position pour les années 1997-1998, mais bien pour les années suivantes en revanche. C'est dire qu'elle pouvait se fier, de bonne foi, sur de telles assurances et n'avait pas à entreprendre d'autres démarches avant que l'arrêté de classification ne soit rendu. Jusqu'à ce jour, toutes les bonnes intentions de trouver des solutions à la situation difficile créée, manifestées par divers membres de l'autorité intimée auxquelles elle s'est adressées, sont demeurées sans suite. Enfin, il ne fait pas de doute, selon la recourante, que la loi de classification est fondée sur la capacité financière réelle des communes, dès lors qu'il y est utilisé le terme de rendement soit les recettes fiscales nettes pour les personnes physiques et morales. Il ne peut donc s'agir que de l'impôt réellement encaissé, lequel constitue à l'évidence la seule donnée fiable pour dresser l'échelle de classification. Ne pas en tenir compte viole le droit matériel et, bien plus, les droits fondamentaux des citoyens de Broc. Ces derniers ne pourront pas accepter que leur impôt soit augmenté en raison d'une situation créée artificiellement, parce que les critères prévus dans une loi n'ont pas été respectés.

H. Le Conseil d'Etat a adressé ses ultimes remarques le 23 août 1999 et confirmé ses conclusions initiales. Rappelant à la fois tous les arguments déjà invoqués et contestant ceux allégués par la Commune de Broc, il a indiqué en outre que les calculs effectués en vue de la classification nécessitent plusieurs mois de travail par divers services de l'Etat. Il n'est dès lors pas envisageable de les refaire juste avant la publication de l'arrêté. Il n'est pas non plus possible, par ailleurs, qu'un employé de l'Etat ait pu fournir en 1996 des renseignements précis sur les classifications à venir, dans la mesure où en particulier aucune des informations déterminantes n'était à disposition à cette époque. En outre, il n'a pas pu être donné d'assurance à la commune lors de contacts tout à fait informels que les représentants de celle-ci ont eu avec deux membres du gouvernement. Quoi qu'il en soit,

l'autorité relève que le système de classification fribourgeois n'a aucune incidence sur les recettes de l'Etat, de sorte que celui-ci n'a pas d'intérêt à se prononcer dans un sens ou dans un autre. Si une commune est classée dans une position plus favorable, ce sont d'autres communes qui en subissent les conséquences. Cela étant, les communes sont libres d'augmenter le taux de l'impôt si elles jugent cette mesure nécessaire pour faire face aux incidences de leur classification. La manière dont celles-ci gèrent les situations ne peut cependant avoir aucune influence sur l'arrêt que le Conseil d'Etat doit prononcer dans le domaine considéré.

I. Les parties ont comparu à l'audience du 11 octobre 2000 de la Cour de céans et ont plaidé la cause.

En droit:

1. a) Conformément à l'art. 114 al. 1 let. a CPJA, le Tribunal administratif connaît en dernière instance cantonale des recours contre les décisions prises par le Conseil d'Etat.

b) Selon l'art. 104 al. 1 CPJA, une décision, même entrée en force, peut faire l'objet en tout temps d'une demande de reconsidération auprès de l'autorité administrative qui l'a rendue. Une telle demande vise à obtenir l'annulation ou la modification d'une décision que cette autorité a prise. Elle n'est recevable que si elle se fonde sur des motifs déterminés (cf. A. Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. 2, p. 947 et 948). L'art. 104 al. 2 CPJA énonce ces motifs, lesquels sont complétés, en vertu de la let. c de cette disposition, par ceux qui fondent la révision au sens de l'art. 105 CPJA.

c) L'autorité saisie d'une demande de reconsidération doit tout d'abord contrôler si les conditions requises pour l'obliger à statuer sont remplies. Si elle estime que tel n'est pas le cas, elle peut refuser d'examiner le fond de la requête et déclarer celle-ci irrecevable. L'administré qui recourt contre une telle décision peut seulement prétendre que l'autorité était tenue d'entrer en matière sur cette requête (cf. ATF 113 Ia 153 consid. 3c = JdT 1989 I 215; ATF Ib 372, JAAC 1981 no 68 p. 399 et la doctrine citée; cf. aussi RFJ 1993 p. 159).

Si, en revanche, l'autorité entre en matière sur une demande de reconsidération et rend une décision au fond, cette décision peut alors faire l'objet d'un recours pour des motifs de fond (cf. A. Grisel, op. cit., p. 950).

d) La question de savoir si l'autorité intimée était tenue, en application de l'art. 104 CPJA, de se saisir de la demande de reconsidération de la commune recourante ne se pose pas en l'espèce. En effet, et contrairement à ce qu'elle affirme, l'autorité ne s'est pas limitée à examiner si

les conditions des art. 104 et 105 CPJA étaient réalisées. Il est manifeste que celle-ci a porté son analyse bien plus avant pour écarter finalement, motifs à l'appui, les arguments de fond invoqués par la commune à savoir, pour l'essentiel, la prétendue violation de la loi de classification par le refus de prendre en compte le rendement fiscal des personnes morales pour les années 1995 et 1996, refus dont la recourante n'avait pourtant pas de raison de se prévaloir, à son avis, avant que l'arrêté de classification ne soit prononcé. Pour l'autorité en particulier, il était indéniable que, même au vu de tels griefs, les conditions fixées par la loi de classification ont été appliquées strictement. Elle s'est donc prononcée sur le fond en indiquant clairement qu'elle n'entendait pas modifier l'arrêté de classification quel que soit l'éclairage différent proposé par la commune à cette affaire.

Dans de telles conditions, il se justifie d'examiner la présente affaire comme un recours dirigé contre une décision rendue au fond. C'est d'ailleurs ainsi que le recours de la commune été motivé pour l'essentiel.

2. a) Dans la mesure où le recours a été adressé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 CPJA), il y a lieu de déterminer si, quant au fond, la Commune de Broc a qualité pour recourir en vue d'obtenir la modification de l'arrêté de classification (cf. A. Grisel, op. cit., p. 947).

b) Le problème de la qualité pour recourir d'une commune doit être résolu à la lumière de l'art. 76 CPJA, aux termes duquel cette qualité est reconnue à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ainsi qu'à toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b).

c) Selon la jurisprudence, l'art. 76 let. a CPJA ne vise en principe que les personnes privées - physiques ou morales - et non les collectivités publiques (RFJ 1992 p. 347 et 348 et les références). Cependant une commune peut également se prévaloir de cette norme lorsqu'elle agit non pas en sa qualité de détentrice de la puissance publique, mais en vertu du droit privé et qu'elle est placée sur le même pied que d'autres sujets de droit (ATF 99 la 111 consid. 1) ou lorsqu'elle est atteinte par une décision d'une autorité publique comme le serait n'importe quel particulier (ATF 114 la 173 consid. 4; 113 la 338 consid. 1a; 112 la 62 consid. 1b). Mais elle doit alors démontrer l'existence d'un intérêt suffisant à ce que l'acte querellé soit annulé ou modifié; le seul intérêt public à une application correcte du droit objectif ne suffit pas (RFJ 1992 p. 347ss).

En l'occurrence, la loi de classification a pour but de régler le calcul de la capacité financière des communes (art. 1<sup>er</sup> let. a) et la classification des communes selon leur capacité financière (let. b), pour régler les relations

financières entre l'Etat et les communes. La classification des communes consiste en une répartition de celles-ci en six classes, permettant de calculer, d'une part, les subventions versées par l'Etat aux communes et, d'autre part, les participations financières demandées par l'Etat aux communes (cf. Message du Conseil d'Etat du 21 mars 1989 accompagnant le projet de loi de classification, publié au Bulletin des séances du Grand Conseil 1989, p. 1332), en vue de l'accomplissement de différentes tâches publiques prévues par les lois (cf. Message précité p. 1337s). Par conséquent, l'arrêté de classification, pris en application de cette loi, ne concerne les communes intéressées qu'en tant que détentrices de la puissance publique et il ne touche en rien aux droits et obligations que celles-ci pourraient avoir en leur qualité de propriétaire ou de partie à un contrat de droit privé (ATF 119 la 216 consid. 1b et les références, en matière de péréquation financière également; ATF non publié du 15 février 1993 en la cause Commune de Cottens). Sans doute, une telle décision les affecte-t-elle dans leurs intérêts patrimoniaux, mais cela ne suffit pas encore pour leur reconnaître la qualité pour agir (ATF 113 la 339 consid. 1b), au sens que donne l'art. 76 let. a CPJA à cette notion.

La Commune de Broc n'étant pas touchée en l'espèce comme pourrait l'être un administré, elle ne peut pas se prévaloir de la qualité pour agir au regard de la disposition précitée.

d) Les conditions prévues par l'art. 76 let. b CPJA pour conférer à une autorité la qualité pour agir font également défaut. En effet, ni la loi de classification ni aucune autre loi ne prévoient la possibilité pour les communes de recourir contre un arrêté de classification.

L'art. 158 de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) accorde certes à ces dernières le droit de recourir contre les décisions prises par le Conseil d'Etat. Cette disposition ne prévoit toutefois une telle habilitation que pour les décisions que prononce cette autorité dans le cadre de son pouvoir de surveillance. A l'évidence, un arrêté de classification n'entre pas dans les compétences dévolues au Conseil d'Etat sous cet aspect (cf. Message du 30 décembre 1977, publié au Bulletin des séances du Grand Conseil 1979, p. 959). Par ailleurs, ce même Message indique expressément que la LCo, en tant que loi d'organisation, ne vise en aucun cas le problème des rapports financiers entre les communes et l'Etat, lesquels font l'objet d'une réglementation spéciale prévue par la loi de classification (Message précité p. 964). Au vu de la volonté clairement manifestée par le législateur, il faut dès lors s'en tenir au texte de la loi de classification et constater qu'il ne reconnaît pas à la commune le droit de recourir quant au fond.

3. a) Selon la jurisprudence, la commune, qui agit comme détentrice de la puissance publique, peut aussi former un recours pour se plaindre

d'une prétendue violation de son autonomie, bien que l'art. 76 CPJA ne mentionne pas de manière expresse un tel motif (RFJ 1992 p. 348).

b) L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées par la constitution et la législation cantonale, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier. Le Tribunal fédéral tient la commune pour autonome dans les domaines où elle dispose d'un pouvoir de décision relativement important et que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive. Peu importe qu'elle use de cette compétence dans sa sphère d'activité propre ou dans celle d'activité déléguée (RFJ 1992 p. 348 et 349 et les références). Dans le canton de Fribourg, la Constitution (Cst. cant.; RSF 10.1) prévoit que "les communes sont autonomes dans les limites de la Constitution et de la loi" (art. 75bis). Le principe de l'autonomie communale est ainsi affirmé. En revanche, la Cst. cant. ne précise pas les domaines où cette autonomie peut s'exercer, ni son étendue. L'art. 76 Cst. cant. prévoit cependant que la loi règle tout ce qui a rapport à l'organisation politique et administrative des communes. Dans la mesure où la LCo ne contient que des règles générales (cf. notamment art. 1<sup>er</sup> al. 1 et 4), c'est donc avant tout dans les lois spéciales qu'il faut rechercher si et dans quelle mesure les communes fribourgeoises sont autonomes (RFJ 1992 p. 349 et la jurisprudence citée).

c) En l'occurrence, il faut relever qu'il appartient au seul Conseil d'Etat de se prononcer sur la classification des communes, après que celle-ci a été calculée par le Département des communes (cf. art. 11 de la loi de classification). Aucune des dispositions de cette loi n'accorde aux communes un pouvoir de décision ou d'intervention sous quelque forme que ce soit (cf. dans le domaine de la péréquation financière ATF 119 la 219 consid. 3b et les références; 114 la 84 consid. 3b). Partant, la commune recourante ne jouit d'aucune autonomie en matière de classification - ce qu'elle ne prétend pas non plus - de sorte que, sous cet aspect également, elle n'est pas habilitée à recourir.

4. a) Selon la jurisprudence, en outre, une commune n'est en principe pas habilitée à invoquer son autonomie pour contester un acte au seul motif qu'il l'atteint dans ses intérêts financiers (ATF 110 la 50). Une collectivité publique peut néanmoins être recevable à faire valoir la garantie de son droit à l'existence également contre une décision qui, sans remettre en question son existence formelle ou l'intégrité de son territoire, est de nature à provoquer une perte de substance telle que son existence même s'en trouverait en péril. Il faut cependant que la décision entreprise soit de nature à mettre en danger ou, tout au moins, à menacer sérieusement l'existence de la collectivité publique concernée (ATF 113 la 340 consid. 1d et la jurisprudence citée).

b) En l'espèce, la commune recourante affirme que l'arrêté de classification, qui la prive de quelques fr. 400'000.- par an en 1999 et 2000, met en péril son équilibre financier et limite dès lors sa liberté de déterminer les choix financiers. Partant, il porte atteinte à son autonomie. La commune en veut pour preuve que si elle réalisait certains des investissements librement décidés par son assemblée communale, elle serait exposée à devoir augmenter l'impôt. Or, à son avis, ses contribuables n'accepteront pas une telle augmentation, selon toute vraisemblance.

c) Des arguments de cet ordre ne sont manifestement pas de nature à démontrer, en tant que tels, que l'existence de la commune ou que l'accomplissement de ses tâches essentielles sont mis en péril par l'arrêté de classification contesté.

Il y a lieu de constater tout d'abord que la commune n'a jamais établi qu'elle ne pouvait pas dresser un budget équilibré qui tienne compte des incidences de la classification, ou du moins qui reste proche du seuil d'équilibre prévu par l'art. 87 al. 3 LCo. Elle s'est limitée à opposer son refus de procéder de la sorte. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue non plus que seuls certains investissements librement projetés, et non d'autres dépenses de l'aveu même de la commune, risquent d'être touchés par la réduction de sa capacité budgétaire. Dans de telles conditions, il est évident que l'existence de la commune n'est pas sérieusement menacée, le report momentané de ces investissements ou d'une partie de ceux-ci, comme d'autres mesures encore, pouvant aussi bien qu'une augmentation d'impôt, par exemple, pallier à la difficulté rencontrée.

Au demeurant, le principe même de la péréquation financière peut faire courir le risque aux communes du canton d'être exposées à certaines contraintes et, par conséquent, à des limites dans leurs choix financiers. Cela étant, il convient de relever que l'arrêté querellé ne fixe la classification que pour une durée de deux ans, ce qui restreint à l'évidence la portée de ses incidences. Bien plus, au moment où cet arrêté a été prononcé, la modification de la classification de la commune recourante pour la période fiscale suivante pouvait être envisagée avec une forte probabilité du moment que la baisse de ses revenus fiscaux sur les personnes morales semblait se confirmer. Il ressort d'ailleurs de l'arrêté de classification du 26 septembre 2000, publié le 6 octobre 2000 dans la Feuille Officielle du Canton de Fribourg (FO n° 40), que la commune recourante a été classée en position 4 pour les deux années à venir. Quoi qu'il en soit, la nature des prétendues contraintes subies par la commune, telles qu'elles ont été invoquées, comme aussi la durée restreinte de celles-ci démontrent à l'évidence que l'arrêté contesté ne comporte en réalité que des incidences sur le plan des intérêts financiers de la commune. Dans de telles circonstances, il n'est pas possible

de retenir que l'existence de la commune soit mise en péril ou du moins menacée sérieusement.

Les contribuables, pour eux mêmes, n'ont pas qualité pour agir dans un tel domaine (ATF 119 la 218 consid. 2b), de sorte que la commune ne peut se prévaloir d'une éventuelle atteinte aux droits de ceux-ci (cf. également ATF 103 la 195 à 197 consid. 4a).

5. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, il y a lieu de constater que, dans le cas d'espèce, la Commune de Broc ne peut pas invoquer une disposition légale ou le droit au respect de son autonomie pour justifier de sa qualité pour recourir sur le fond. Partant, son recours doit être déclaré irrecevable.

006.1;007.2;104.11