

# **VD\_OMNI AC.2008.0304 vom 24. August 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-08-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2008.0304](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2008.0304)

FR: VD\_OMNI AC.2008.0304 du 24 août 2009

IT: VD\_OMNI AC.2008.0304 del 24 agosto 2009

## **Regeste**

CORTHÉSY c/Service de l'environnement et de l'énergie, Municipalité de Montreux | Rejet du recours contre une décision refusant l'octroi d'une subvention pour la pose de capteurs solaires. Les recourants, qui ont formulé leur demande après la livraison du matériel, n'ont pas droit à la subvention. Bien que le formulaire de demande de subvention, dans sa version 2007, indique seulement que la demande doit être articulée avant le début des travaux, les recourants ne peuvent invoquer la protection de la bonne foi, la pose des capteurs sur le toit (qui marque le début des travaux) ayant été effectuée avant le dépôt de la demande. La mise en fonction des capteurs par l'entreprise sanitaire ne constitue pas le début des travaux, mais plutôt la continuation ou l'achèvement de ceux-ci.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le recours a été déposé en temps utile, conformément à l'art. 31 al. 1 de l'ancienne loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (aLJPA; RA/FAO 1991 162), applicable au moment du dépôt du recours. Il est au surplus recevable à la forme.

### **E. 2**

La subvention litigieuse est régie par la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne; RSV 730.01), par le règlement du 4 octobre 2006 sur le Fonds pour l'énergie (RF-Ene ; RSV 730.01.5) et par la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv ; RSV 610.15). Il convient en premier lieu d'exposer le système de subventionnement mis en place par ces différentes législations. a) La LVLEne a pour but de promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement (art. 1 al. 1). Elle encourage l'utilisation des énergies indigènes, favorise le recours aux énergies renouvelables, soutient les technologies nouvelles permettant d'atteindre ses objectifs et renforce les mesures propres à la réduction des émissions de CO2 et autres émissions nocives (art. 1 al. 2). Elle vise à instituer une consommation économe et rationnelle de l'énergie. Dans ce sens, elle veille à l'adaptation de la fourniture énergétique en qualité, quantité, durée et efficacité (art. 1 al. 3). Les mesures incitatives sont préférées aux règles contraignantes (art. 7 al. 1). L'Etat et les communes encouragent la production des énergies ayant recours aux agents indigènes et renouvelables (art. 17), les communes encourageant l'utilisation de l'énergie solaire (art. 29). L'art. 37 LVLEne dispose notamment que l'Etat peut accorder des subventions pour des projets énergétiques répondant aux critères de la loi (al. 1) et qu'il crée une fondation dont le but est le financement de tels projets énergétiques (al. 2). Enfin, l'art. 40 LVLEne prévoit qu'une taxe sur l'électricité est prélevée auprès de tous les consommateurs finaux domiciliés dans le canton. Cette taxe est destinée à un fonds exclusivement affecté à la promotion des mesures prévues par la LVLEne. b) Sur la base de l'art. 40 LVLEne a été constitué un Fonds pour l'énergie (ci-après : le fonds ; RF-Ene ) avec

pour but exclusif la promotion des mesures prévues par la LVLEne. Ce fonds est alimenté par la taxe sur l'électricité prévue par l'article 40 LVLEne, par les contributions globales de la Confédération allouées en vertu de l'article 15 de la loi fédérale sur l'énergie et par toutes autres contributions, notamment fiscales (art. 3 al. 1 RF-Ene). Peuvent solliciter le fonds les communes, les particuliers, les entreprises et autres personnes morales dont l'action entre dans le cadre des buts définis par LVLEne et qui remplissent toutes les conditions requises par celle-ci, ainsi que par le RF-Ene (art. 4 al. 1 RF-Ene), étant précisé qu'il n'y a pas de droit à l'octroi d'une aide en provenance du fonds (art. 4 al.2). aa) L'octroi des aides doit, à teneur de l'art. 5 RF-Ene, répondre aux conditions cumulatives suivantes : a) le respect de la législation cantonale, notamment de la loi sur les subventions ; b) le respect des priorités définies par le Conseil d'Etat en matière de politique énergétique ; c) la présentation d'un dossier complet et parfaitement documenté, ainsi que la production de tous les documents techniques et financiers demandés par le SEVEN et nécessaires à son évaluation. La procédure est régie par l'art. 6 RF-Ene : la demande doit être adressée au SEVEN (let. a), lequel statue sur l'acceptation des projets (let. b) ; si le projet est accepté, une convention signée entre les différentes parties concernées fixe les règles du financement sur toute la durée du projet et définit ses objectifs, modalités et échéances de réalisation (let. c). L'art. 13 al. 1 RF-Ene dispose notamment que le SEVEN contrôle que le projet soit réalisé conformément au dossier déposé. Le bénéficiaire doit adresser au SEVEN sa demande de versement, avec les pièces justificatives requises, dès l'achèvement des travaux et en règle générale dans les six mois qui suivent (art. 13. al. 2 RF-Ene), les aides octroyées étant versées une fois les vérifications effectuées, dans le respect notamment des dispositions de la loi sur les subventions (art. 14 RF-Ene). bb) Selon l'art. 2 al. 1 RF-Ene, le fonds est soumis à la législation fédérale et cantonale, notamment à la LSubv. Cette loi, applicable à toutes les subventions octroyées directement ou indirectement par l'Etat, dispose qu'il n'existe pas de droit à l'octroi de la subvention (art. 2, repris par l'art. 4 al. 2 RF-Ene déjà cité). Selon l'art. 3 LSubv, les subventions doivent notamment répondre aux principes de légalité, d'opportunité et de subsidiarité. En vertu de l'art. 6 LSubv, le principe de la subsidiarité signifie que d'autres formes d'actions de l'Etat ou de tiers doivent être recherchées préalablement à l'octroi des subventions (let. a); que la tâche en question ne peut être accomplie sans la contribution financière de l'Etat (let. b) et que la tâche ne peut être remplie de manière plus économe et efficace (let. c). L'art. 24 al. 3 LSubv précise, s'agissant des subventions à l'investissement, que les travaux ou acquisitions antérieurs à la demande de subvention, ou en cours lors du dépôt de cette dernière, ne peuvent donner droit à une subvention. c) En vertu des textes susmentionnés, l'autorité jouit d'un pouvoir de libre appréciation pour décider s'il y a lieu à subvention (cf. ATF 91 I 69 consid. 2 p. 75; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2 e éd., Staempfli, Berne 1994, p. 374 ss). Il en résulte que, dans le cas d'espèce, la loi ne donne pas à l'administré un droit à une subvention au sens de la jurisprudence, qui admet que tel n'est le cas que lorsque les conditions d'octroi des subventions sont fixées par la loi elle-même, sans marge d'appréciation pour l'administration (ATF 116 Ib 309; 110 Ib 148 consid. 1b p. 152). Même lorsqu'elle jouit d'un pouvoir discrétionnaire, l'autorité n'est pas libre d'agir comme bon lui semble. Selon l'art. 98 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), qui a abrogé et remplacé l'aLJPA au 1 er janvier 2009, le pouvoir d'examen de la Cour de droit administratif et public s'étend à la violation du droit, qui comprend l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation. Il y a excès du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité augmente ou restreint à tort la liberté d'appréciation dont elle dispose (Moor, op. cit.,

p. 376 ss). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif, tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement et la proportionnalité (Moor, op. cit., p. 376 ss; Benoît Bovay, Procédure administrative, Staempfli, Berne 2000, p. 395 et les auteurs cités).

### **E. 3**

C'est à raison que l'autorité intimée a refusé l'octroi d'une subvention sur la base de la seconde demande qui lui avait été adressée. Selon la "directive concernant les aides financières octroyées pour la diversification et l'efficacité énergétique" émise par le SEVEN le 19 février 2008 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2008, "les travaux ne peuvent pas débuter avant réception de l'accusé de réception du dossier complet". Il s'agit d'une reprise de la règle posée à l'art. 24 al. 3 LSubv. La directive précise en outre qu' "il est considéré que les travaux ont débuté lorsque le matériel (capteurs solaires, chaudière, etc.) est livré sur place." En l'occurrence, le matériel avait déjà été livré (24 septembre 2008) lorsque les recourants ont rempli leur seconde demande de subvention, reçue par le SEVEN le 10 novembre 2008. De plus, la version 2008 du formulaire, utilisée pour cette seconde demande, expliquait clairement la notion de "début des travaux". La première demande, faite au moyen du formulaire 2007, est aussi postérieure à la livraison du matériel. Aucune suite favorable ne pouvait donc lui être donnée, en raison de l'art. 24 al. 3 LSubv, auquel renvoie l'art. 5 al. 1 let. a RF-Ene.

### **E. 4**

Les recourants, dans leurs écritures, se prévalent à plusieurs reprises de leur bonne foi. a) Le respect du principe de la bonne foi, consacré par les art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 7 al. 2 ainsi que 11 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), interdit notamment aux organes de l'Etat et aux administrés d'user les uns envers les autres de procédés déloyaux et d'abuser manifestement de leurs droits. L'administration doit ainsi s'abstenir de toute attitude propre à tromper les administrés et elle ne saurait tirer avantage des conséquences d'une incorrection ou d'une insuffisance de sa part (cf. Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse vol. II, 2<sup>e</sup> éd. p. 546 ; Claude Rouiller, in Droit constitutionnel suisse, Daniel Thürer et crts (éd.), Zurich, 2001, p. 686 ; Cour de droit administratif et public, arrêt GE.2007.0027 du 22 février 2008). La protection de la bonne foi présuppose que le comportement d'une autorité a fait naître dans l'esprit d'un administré la conscience qu'il est en droit de faire, de ne pas faire, ou de tolérer quelque chose, ou mieux la conscience qu'il est titulaire d'un droit qu'en vérité la loi ne lui reconnaît pas. Le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement d'un comportement d'une administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1 p. 381). Ce droit ne peut cependant être invoqué avec succès lorsque des intérêts publics prépondérants s'y opposent (ATF 129 I 161 consid.

#### **E. 4.1**

p. 170 et les références ; cf. aussi, Chiarello, Treu und Glauben als Grundrecht nach Art. 9 der schweizerischen Bundesverfassung, thèse Berne 2004, p. 129 à 131). La jurisprudence soumet le droit à la protection de la bonne foi à cinq conditions cumulatives : il faut (1) que

l'autorité ait agi dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait été compétente dans le domaine en question ou que l'administré ait eu des raisons suffisantes de la tenir pour telle, (3) que l'administré n'ait pas été en mesure de se rendre compte sans autre de l'inexactitude de l'information donnée, (4) qu'il ait pris, en se fiant à ces informations, des dispositions sur lesquelles il ne peut plus revenir sans subir de préjudice et (5) que l'ordre juridique ne soit pas modifié depuis le moment où ces informations ont été données (ATF 121 II 473 consid. 2c p. 479 et les arrêts cités). Les recourants ne peuvent déduire aucune prétention en raison de l'entretien téléphonique qu'ils ont eu avec le SEVEN le 31 octobre 2008. En effet, si leur interlocuteur n'a pas été en mesure d'affirmer que leur demande était tardive, il a en revanche clairement indiqué aux recourants qu'il ne pouvait garantir le succès de la démarche - comme le reconnaissent les recourants dans leur lettre du 16 novembre 2008 adressée au SEVEN. A défaut d'une assurance donnée par l'autorité, le droit à la protection de la bonne foi ne peut pas être invoqué. b) Autre est la question des attentes et des comportements qu'ont pu susciter les indications contenues dans le premier formulaire que les recourants ont rempli et fait parvenir au SEVEN. Dans leur réplique du 8 février 2009, les recourants indiquent que le formulaire de demande de subvention (version 2007) leur avait été envoyé par le SEVEN entre novembre et décembre 2007. Le SEVEN se rallie à cette déclaration dans sa duplique du 2 mars 2009. C'est dans une situation concrète que ce formulaire a été envoyé par l'autorité compétente. Il est donc possible qu'il ait créé des attentes légitimes dont les recourants peuvent se prévaloir dans le cadre du principe du respect de la bonne foi. aa) Le SEVEN fait cependant valoir qu'un nouveau formulaire a été édité en 2008 et que les modifications avaient été annoncées, par courrier, à tous les professionnels de la branche concernée et publiées sur le site internet du SEVEN. Elle en déduit que l'entreprise sanitaire chargée par les recourants de l'installation des panneaux solaires avait été dûment informée du changement de formulaire et impute cette connaissance aux recourants, qui ne pouvaient dès lors plus utiliser, en toute bonne foi, le formulaire 2007. L'autorité intimée base probablement son argumentation sur le principe général du droit selon lequel les mandants doivent se laisser opposer les erreurs de leur mandataire (cf., en matière de rédaction de demande de permis de construire : ATF 1C\_170/2008 du 22 août 2008 consid. 3.2; AC.2007.0286 du 28 mai 2009 consid. 3b). Ce raisonnement n'est cependant pas applicable dans la présente espèce, pour la simple raison que les recourants n'avaient pas de mandataire - et n'avaient pas l'obligation d'en avoir un. Un installateur était certes chargé des travaux relatifs aux panneaux solaires, mais aucune indication ne permet de penser qu'il aurait pris part à la rédaction de la demande de subvention. Les deux formulaires qui sont parvenus à l'autorité intimée ont en effet été signés par les recourants seulement. De plus, aucune norme n'oblige la personne qui demande une subvention à être assistée, pour ce faire, d'un mandataire (cf. art. 18 LSubv, qui ne comporte pas une telle exigence; art. 35 al. 1 LVLÉne, qui n'oblige les administrés à être assistés d'un professionnel qualifié que pour les démarches nécessitant une autorisation), contrairement à ce qui prévaut en matière de demande de permis de construire (cf. arrêts précités). Il était donc loisible aux recourants de présenter sans aide leur demande de subvention, ce qu'ils ont fait. On ne peut en conséquence pas leur imputer les éventuelles erreurs de leur mandataire, puisqu'ils n'en avaient pas dans le cadre de la demande, ou leur reprocher de ne pas avoir recouru aux services d'un professionnel. bb) On ne peut pas non plus reprocher aux recourants d'avoir utilisé le formulaire 2007 un an après que celui-ci leur a été transmis par le SEVEN. L'autorité intimée ne leur a donné aucune indication quant à la péremption éventuelle du

formulaire. Le texte de celui-ci ne permettait pas non plus d'imaginer qu'il avait une durée de validité limitée. De plus, le délai, relativement court, dans lequel les recourants ont utilisé ce formulaire n'était pas de nature à éveiller chez eux des doutes quant à sa validité.

cc) Force est donc de reconnaître que les recourants ont utilisé la version 2007 du formulaire de demande de subvention en toute bonne foi. Dans son arrêt AC.2008.0163 du 24 novembre 2008, la Cour de droit administratif et public a considéré que la notion de "début des travaux" du formulaire 2007 de demande de subvention pouvait "naturellement être comprise comme le moment où débute concrètement les travaux d'installation" (consid. 5c) et que l'on ne pouvait exiger des administrés, vu la teneur du formulaire, qu'ils prennent connaissance des bases légales mentionnées dans le formulaire, notamment de la LSubv. En application des principes dégagés par la cour de céans dans l'arrêt précité, on doit considérer que les recourants étaient fondés à espérer une subvention, pour autant que leur demande fût faite avant le début concret des travaux d'installation. En l'occurrence, les travaux ont commencé lorsque le charpentier a posé les panneaux solaires sur le toit. Les recourants considèrent quant à eux que l'intervention de l'entreprise sanitaire marque le début des travaux. Cette interprétation ne correspond pas avec celle qu'on peut faire, de bonne foi, de la notion de début des travaux utilisée dans le formulaire 2007. On ne voit en effet pas pourquoi seuls les travaux de l'entreprise sanitaire chargée de mettre en fonction les capteurs solaires devraient être pris en compte. Il s'agit là plutôt de la poursuite des travaux commencés par le charpentier, qui, même s'il ne connaît pas le fonctionnement et ne gère pas toute l'installation des capteurs solaires, a quand même travaillé avec ces objets, en les déplaçant et en les fixant dans la toiture. La mise en fonction de l'installation pourrait en outre se confondre avec la fin des travaux. Au demeurant, la pose des capteurs est visible et facilement vérifiable par l'administration contrairement à la mise en activité, rendant les contrôles plus aisés. Or, en l'espèce, les travaux du charpentier sont antérieurs à la première demande de subvention. L'autorité intimée a retenu que les panneaux solaires étaient déjà posés le 31 octobre 2008. Les recourants ont dans toutes leurs écritures été imprécis sur la date exacte de leur pose par le charpentier. Il ressort toutefois clairement de leur recours du 19 novembre 2008 qu'ils ont considéré que le début des travaux correspondait à l'intervention de l'entreprise sanitaire qui était prévue en novembre/décembre 2008. Dans leur correspondance du 16 novembre 2009, ils ont expliqué que le charpentier s'était occupé des panneaux solaires car ils sont intégrés dans la toiture, et qu'ils avaient appelé le SEVEN pour un dernier renseignement le 31 octobre 2008 lorsque « tous les éléments ont été réunis ». Quoiqu'il en soit, conformément aux règles régissant le fardeau de la preuve (AC.2008.0247 du 20 mars 2009), il appartenait aux recourants d'amener la preuve que les panneaux avaient été posés après le 3 novembre, contrairement aux affirmations de l'autorité intimée, ce qu'ils n'ont pas fait. Ainsi, la subvention ne saurait être refusée pour le simple fait que le matériel avait été livré avant la première demande, mais elle doit l'être car les travaux ont débutés concrètement avant son dépôt. Les recourants ne peuvent dès lors pas se prévaloir de la protection de la bonne foi. On ne saurait toutefois les soupçonner d'avoir tenté d'obtenir frauduleusement des subventions, dès lors qu'ils ont toujours affirmé que la date déterminante du début des travaux correspondait pour eux à celle de l'intervention de l'entreprise sanitaire, et non à celle de l'intervention du charpentier.

## **E. 5**

Au vu des considérants qui précèdent, le recours ne peut être que rejeté et la décision entreprise maintenue. Conformément à l'art. 49 LPA-VD, un émolument de justice réduit (art. 4 et 6 du tarif du 11 décembre 2007 des frais judiciaires en matière de droit

administratif et public [TFJAP; RSV 173.36.5.1]) sera mis à la charge des recourants déboutés. Les recourants, qui succombent, n'ont pas droit à des dépens (art. 55 LPA-VD).

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