

VD_OMNI AC.2009.0160 vom 23. November 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-11-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2009.0160

FR: VD_OMNI AC.2009.0160 du 23 novembre 2012

IT: VD_OMNI AC.2009.0160 del 23 novembre 2012

Regeste

X. _____ c/Service de l'environnement et de l'énergie | La loi sur l'énergie et le règlement du Fonds de l'énergie ne sont pas conformes aux exigences de la loi sur les subventions en matière de base légale. En l'espèce, application des principes généraux de l'activité administrative à la subvention versée dans le cadre du Programme cantonal d'assainissement des bâtiments (PCAB 2009), instaurée par voie de circulaire et de communiqué de presse. Il n'est pas arbitraire ni contraire à l'égalité de traitement de prévoir, pour une subvention instaurée à fin mai 2009, qu'elle ne bénéficiera qu'aux travaux commencés dès le 1er mai 2009.

Erwägungen

E. 1

Les dispositions légales régissant les subventions doivent notamment contenir des règles relatives à : a. la définition des objectifs visés; b. la description des tâches pour lesquelles les subventions peuvent être accordées; c. les catégories des bénéficiaires; d. les types et les formes des subventions; e. les conditions spécifiques d'octroi, d'adaptation et de révocation; f. les bases et les modalités de calcul des subventions; g. l'autorité compétente pour l'octroi, le suivi et le contrôle des subventions; h. la procédure de suivi et de contrôle des subventions; i. les charges ou conditions auxquelles les subventions sont subordonnées; j. la durée d'octroi de la subvention; k. l'obligation de renseigner du bénéficiaire; l. la forme juridique du bénéficiaire; m. les sanctions prévues en cas de non-respect des obligations incombant au bénéficiaire, y compris la restitution." Ainsi, on relève en particulier que les dispositions légales régissant les subventions doivent contenir des règles relatives aux conditions spécifiques d'octroi, d'adaptation et de révocation des subventions, ainsi qu'aux bases et aux modalités de leur calcul.

E. 2

L'art. 2 LSubv prévoit qu'il n'existe pas de droit à la subvention (al. 1) et que les dispositions contraires sont réservées. L'exposé des motifs précise que pour que la législation confère un droit à l'octroi d'une subvention, il faut que cela soit expressément prévu et que les conditions dont dépend l'octroi de la subvention soient définies de manière exhaustive. Il ajoute que l'octroi d'un droit devrait rester l'exception (BGC précité p. 7395). Ainsi, en l'absence d'un droit expressément prévu par la loi, la subvention pourrait être refusée malgré la réalisation des conditions légales de son octroi. En effet, l'art. 32 LSubv prévoit que "les subventions sont accordées dans les limites des crédits accordés par le Grand Conseil": l'exposé des motifs précise qu'en cas d'insuffisance des ressources disponibles, il ne sera fait droit à la demande que si les bénéficiaires disposent d'un droit à la subvention (BGC précité, p. 7413). Comme l'a expliqué le représentant du Conseil d'Etat lors des débats, "il n'y a pas de droit automatique à la subvention (...): quand il n'y a plus

d'argent, il n'y a plus d'automatisme" (BGC précité p. 7539). On note au passage que le projet du Conseil d'Etat fixait en outre à l'art. 33 du projet des règles sur l'ordre de priorité (il n'en subsiste que le titre marginal de l'art. 32 LSubv) à établir "lorsque le volume des crédits ne suffit pas à donner suite à la totalité des demandes de subvention remplissant les conditions d'octroi". La commission parlementaire a supprimé cette disposition et les débats n'en ont rétabli que l'unique alinéa actuel de l'art. 32 LSubv (BGC précité p. 7538s.). Il n'y a pas lieu d'examiner plus avant l'hypothèse d'une insuffisance des ressources budgétaires car rien n'indique qu'elle serait réalisée en l'espèce: l'autorité intimée a au contraire dû mettre sur pied dans l'urgence un système de subvention pour utiliser un crédit imprévu.

E. 3

Compte tenu des exigences nouvelles de la LSubv, notamment en matière de légalité, les dispositions transitoires prévoient un délai pour l'adaptation des dispositions légales à la nouvelle loi (art. 36 al. 2 LSubv). Un délai était aussi prévu à l'issue duquel les subventions qui ne reposent pas sur une base légale conforme à la LSubv ne pourront plus être octroyées (art. 36 al. 3 LSubv). Le délai pour l'adaptation des dispositions légales est de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi, le 1er janvier 2006. Quant au délai à l'issue duquel les subventions non conformes ne pouvaient plus être octroyées, initialement fixé à trois ans, il était échu quand une proposition de le prolonger a été soumise au Grand Conseil, qui a fixé le délai à cinq ans également (modification de l'art. 36 al. 3 LSubv par la loi du 9 mars 2010). Lors des débats du Grand Conseil, un député a relevé qu'en raison des exigences détaillées de l'art. 11 (art. 12 du projet) en matière de légalité, toutes les lois prévoyant des subventions devraient être revues par le parlement, aucune d'elles, même les plus récentes, ne remplissant tous les critères requis (intervention du député Cornut, BGC précité, p. 7513; cette intervention est restée sans réponse). De fait, le respect du délai de cinq ans (soit au 31 décembre 2010) pour l'adaptation des lois semble susciter des difficultés. Par exemple, l'adaptation de la loi sur la gestion des déchets et de diverses autres lois a fait l'objet d'un projet de mars 2012, adopté par le Grand Conseil le 28 août 2012 (FAO du 11 septembre 2012).

E. 4

La loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne; RSV 730.01) prévoit notamment ce qui suit: "Art. 37 - Aides financières et Fondation pour l'énergie 1 L'Etat peut cautionner, accorder des subventions et des prêts sans intérêts ou à taux d'intérêts préférentiels pour des projets énergétiques répondant aux critères de la présente loi. 2 Il crée une fondation dont le but est le financement de projets énergétiques répondant aux critères de la présente loi. (...) Art. 40 - Taxe sur l'électricité 1 Une taxe sur l'électricité est prélevée auprès de tous les consommateurs finaux domiciliés dans le canton. Elle est destinée à un fonds exclusivement affecté à la promotion des mesures prévues par la présente loi. 2 Le montant de la taxe est compris entre 0,1 et 0,2 centime par kilowattheure. 3 Un règlement du Conseil d'Etat fixe la quotité, les modalités de perception et la gestion du fonds. Selon l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, la Fondation pour l'énergie devait être constituée en fondation de droit privé au sens des art. 80ss CC. L'art. 37 LVLEne n'en prévoit que le principe et sa constitution devait faire l'objet d'un exposé des motifs et projet de décret ultérieur précisant le montant de sa dotation (BGC mars-avril 2006 p. 9609s). Cette fondation n'a pas été créée pour les motifs qui résultent du projet cité plus loin. Quant au fonds prévu par l'art. 40 LVLEne, il fait l'objet d'un règlement du 4 octobre 2006 sur le Fonds pour l'énergie (RF-Ene ; RSV 730.01.5). A son art. 3, ce règlement prévoit que le fonds est alimenté par la taxe sur

l'électricité, par les contributions globales de la Confédération et par toute autre contribution. Cette disposition fixe en outre le tarif de la taxe sur l'électricité (0,18 centime par kilowattheure, soit dans la fourchette légale) et les modalités de sa perception. S'agissant des subventions (dénommées "prélèvements"), ce règlement prévoit ce qui suit :

"Art. 5 - Conditions d'octroi 1 L'octroi des aides doit 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 et notamment mentionnées dans la Conception cantonale de l'énergie (ci-après : la COCEN); c. la présentation d'un dossier complet et parfaitement documenté, ainsi que la production de tous les documents techniques et financiers (budgets, comptes, planifications, etc.) demandés par le SEVEN et nécessaires à son évaluation. Art. 6 - Procédure 1 La présentation des demandes suit la procédure suivante : a. chaque demande d'aide est adressée au SEVEN; b. l'autorité compétente au sens du chapitre IV du présent règlement statue sur l'acceptation des projets; c. si le projet est accepté, une convention est signée entre les différentes parties concernées. Elle fixe les règles du financement sur toute la durée du projet et définit ses objectifs, modalités et échéances de réalisation." On constate ainsi que si la loi cantonale sur l'énergie contient bien la base légale pour la perception d'une taxe sur l'électricité (sur les exigences en matière de taxe et les limites d'une éventuelle délégation v. p. ex. l'ATF 2C_192/2012 du 7 juin 2012), elle ne contient en revanche pas de dispositions, exigées par l'art. 11 LSubv, sur les conditions d'octroi et le calcul des subventions. L'art. 40 al. 3 LVLEne qui permet au Conseil d'Etat de "fixer la quotité, les modalités de perception et la gestion du fonds " est une clause de délégation qui paraît concerner avant tout la perception de la taxe sur l'électricité. Il est douteux que la compétence de "fixer la gestion" du fond emporte celle de déterminer les conditions spécifiques d'octroi, d'adaptation et de révocation des subventions, ainsi que les bases et les modalités de leur calcul. De toute manière, à supposer même qu'une délégation adéquate existe, le règlement sur le Fonds de l'énergie se limite à renvoyer à des normes générales et confie au SEVEN la compétence de déterminer les pièces requises, ce qui ne permet pas encore de déterminer les conditions d'octroi, les bases de calcul et les modalités des subventions. La loi cantonale sur l'énergie n'est ainsi pas conforme aux exigences en matière de base légale qui sont fixées dans la loi cadre qu'est la loi sur les subventions. L'adaptation de la loi cantonale sur l'énergie à ces exigences est prévue, avec d'autres modifications (mesures en rapport avec la sortie du nucléaire décidée par le Conseil fédéral), dans un projet mis en consultation le 10 juin 2011. Selon le rapport explicatif relatif à cette consultation (accessible avec le communiqué de presse depuis la page <http://www.bicweb.vd.ch/communiquedepresse.aspx?pObjectID=365629>), l'art. 37 LVLEne (cité-ci-dessus) doit être complété pour satisfaire aux exigences de la loi cantonale sur les subventions quant au contenu de la base légale (art. 11 LSubv). Les dispositions y relatives seraient regroupées dans de nouveaux art. 40a à 40k LVLEne. Les subventions seraient octroyées pour les réalisations techniques, les études, les projets pilote et de démonstration, les campagnes et mesures d'information ainsi que les cours (art. 40b du projet). Leur montant serait fixé "sur la base de l'effort financier consenti par le bénéficiaire, de l'impact énergétique de la mesure et de son effet d'exemplarité", une directive du département devant préciser ces critères et les modalités de calcul (art. 40h du projet). Quant à l'art. 37 al. 2 LVLEne relatif à la Fondation pour l'énergie, il serait abrogé pour le motif que le fond cantonal répond aux besoins en matière d'incitation financière tout comme notamment le Centime Climatique ou le Programme Bâtiments (rapport explicatif, ad art. 37 du projet).

E. 5

En l'espèce, le recourant réclame une subvention que l'autorité intimée a accordée en 2009 sur une base qui ne satisfait pas aux exigences de la loi sur les subventions en matière de légalité car ni la loi ni une norme édictée par délégation n'en fixe les conditions d'octroi, les bases de calcul et les modalités. Dans ces conditions, il ne peut évidemment y avoir de droit à la subvention puisqu'un tel droit devrait être prévu par une disposition expresse de la loi (art. 2 al. 2 LSubv; l'art. 4 al. 2 RF-Ene le confirme). Cependant, quoi qu'il en soit des exigences du droit cantonal en matière de légalité, le canton est tenu, lorsqu'il octroie des subventions, de se conformer aux principes généraux régissant toute activité administrative, soit notamment le respect de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de la bonne foi, ainsi que l'interdiction de l'arbitraire (ATF 138 II 191, consid. 4.2.5; ATF 136 II 43 consid. 3.2 p. 46; ATF 131 II 306 consid. 3.1.2 p. 315). a) Selon la décision attaquée, le refus opposé au recourant est fondé sur l'art. 24 LSubv. Selon cette disposition, les travaux ou les acquisitions antérieures à la demande de subvention, ou en cours lors du dépôt de cette dernière, ne peuvent donner droit à une subvention (la LSubv cantonale est à cet égard moins rigoureuse que la loi fédérale sur les subventions (LSu; RS 616.1) puisqu'il n'est pas nécessaire d'attendre une réponse positive de l'autorité pour effectuer les travaux, AC.2011.0006 du 4 janvier 2012). L'autorité intimée semble considérer que la demande de subvention serait la lettre du recourant du 19 mai 2009 (écrite au moment où le recourant a appris l'existence de la subvention cantonale, avant même que celle-ci soit annoncée par un communiqué de presse) et elle lui fait ainsi grief de n'avoir déposé sa demande de subvention qu'après le début des travaux. Cependant, il résulte du système mis en place par l'autorité intimée que les intéressés, comme l'indique la directive du 27 mai 2009, n'avaient aucune demande à présenter auprès du canton; la demande présentée auprès du centre de traitement de la Fondation du Centime Climatique tenait lieu de demande à l'autorité cantonale et était transmise automatiquement par le centre de traitement de la fondation. Les requérants qui s'étaient déjà adressés à la Fondation avant le 1^{er} mai 2009 en ont reçu l'assurance écrite par lettre circulaire du 27 mai 2009. Dans ces conditions, l'autorité intimée ne peut pas de bonne foi opposer au recourant l'absence d'une demande cantonale dont elle avait expressément dispensé ceux qui avaient déposé une demande auprès de la Fondation. L'égalité de traitement commande au contraire de considérer que la demande adressée par le recourant à la Fondation (en février 2009, soit avant les travaux) suffisait à remplir l'exigence d'une demande préalable aux travaux fondée sur l'art. 24 LSubv. b) En réalité, le motif du refus de l'autorité intimée tient à la date du 1^{er} mai 2009 et au fait que le début des travaux l'avait précédée de quelques jours. La directive du 27 mai 2009 indiquait que la subvention cantonale ne serait applicable qu'aux bâtiments dont les travaux d'isolation n'ont pas encore commencé, ce qui laissait supposer que la subvention ne bénéficierait qu'aux travaux entrepris après la publication de la directive. Toutefois, la date du 1^{er} mai 2009 apparaît dans le communiqué de presse du Conseil d'État du 29 mai 2009: on peut y lire que le canton double la subvention "pour les projets dont les travaux d'isolation commencent dès le 1^{er} mai 2009". Se pose ainsi la question de savoir si la fixation de cette date, en dehors de la loi ou d'un règlement adopté par délégation, respecte les principes généraux régissant toute activité administrative, soit notamment l'égalité de traitement, la bonne foi, ainsi que l'interdiction de l'arbitraire. L'autorité intimée avait résolu d'adosser le Programme cantonal d'assainissement des bâtiments au système de subventionnement de la Fondation Centime Climatique sans astreindre les intéressés à déposer une nouvelle demande devant l'autorité cantonale: la demande adressée à la

Fondation Centime Climatique était suffisante. Cependant, puisque la Fondation Centime Climatique allouait des subventions dans le cadre de son "Programme Bâtiments" depuis le 1^{er} juin 2006, il n'était pas concevable que toutes les demandes acceptées par la fondation depuis cette date déterminent rétroactivement l'octroi d'une subvention cantonale équivalente. La fixation d'une date limite était donc indispensable. Il est d'ailleurs dans la nature des choses qu'une subvention nouvellement instaurée ne bénéficie pas à des travaux antérieurs à sa création. Il y va du caractère incitatif de la subvention. Quant au choix de la date déterminante, le SEVEN fait valoir que le programme de subvention litigieux n'était pas encore en vigueur au moment où les travaux du recourant ont commencé. Il est vrai qu'en soi, la date déterminante aurait pu être fixée au moment de l'instauration de la subvention à fin mai 2009. L'autorité intimée a cependant admis une rétroactivité limitée puisque la subvention instaurée à fin mai 2009 était accordée pour des travaux ayant commencé dès le 1^{er} mai 2009. Il n'en découle cependant pas que le recourant pourrait prétendre à la subvention litigieuse pour des travaux antérieurs à cette dernière date. En soi, le choix de la date, proche de celle de l'ouverture du programme cantonal d'assainissement, n'est pas arbitraire. En outre, le refus opposé au recourant ne constitue pas une inégalité de traitement mais découle immanquablement de la fixation d'un critère de date. Rien ne permet non plus de penser que le critère du début des travaux au 1^{er} mai 2009 n'ait pas été appliqué systématiquement. En définitive, le recourant n'est pas victime d'une inégalité de traitement.

E. 6

Le recourant se plaint de ne pas avoir été informé par le SEVEN de la date déterminante du 1^{er} mai 2009. Il fait valoir que cette information lui aurait permis de différer de quelques jours le début des travaux. Le recourant n'est pas dans la situation de celui qui aurait pris des mesures irrévocables sur la base d'assurance données par l'autorité compétente. Il ne peut donc pas se plaindre d'une violation du principe de la bonne foi. Pour le surplus, il résulte des explications fournies par l'autorité intimée que la mise en place de la subvention litigieuse nécessitait une décision du Conseil d'Etat qui a été prise le 27 mai 2009. Même les mesures budgétaires nécessaires pour permettre au SEVEN de verser la subvention n'ont été prises qu'à cette date. On ne peut donc pas faire grief à l'autorité intimée de ne pas avoir annoncé la subvention avant cette date.

E. 7

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté. La décision attaquée est maintenue. Un émolument est mis à la charge du recourant.

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