

VD_OMNI AC.2011.0328 vom 7. Oktober 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-10-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0328

FR: VD_OMNI AC.2011.0328 du 7 octobre 2014

IT: VD_OMNI AC.2011.0328 del 7 ottobre 2014

Regeste

Municipalité de St-Prex/Département de l'intérieur, Comité de gestion Littoral Parc, Direction générale de la mobilité et des routes | Une commune comprise dans le périmètre du PAC 299 bis a qualité pour recourir pour contester les dispositions de ce plan qui ont des effets directs sur ses propres tâches d'aménagement du territoire et sur les équipements qu'elle doit réaliser pour assurer un accès à ce plan de manière conforme aux normes du droit fédéral de la protection de l'environnement en matière de protection contre le bruit (planification et réalisation du plan d'assainissement du bruit routier dont le coût est supérieur à 3 millions de francs)(consid. 1e).

Erwägungen

E. 1

a) Le département conteste la qualité pour recourir de la commune recourante. Il relève que selon l'art. 75 de la loi sur la procédure administrative du 29 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36), les autorités cantonales et communales n'ont qualité pour former recours que si une loi les autorise à recourir, et que ni la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) ni la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) n'habilitent les communes à recourir contre un plan d'affectation cantonal. Il estime aussi que les communes ne bénéficieraient pas de la protection de l'autonomie communale pour contester un plan de compétence cantonale, car le périmètre litigieux est identique au précédent plan de 1996, il ne s'agit en outre pas d'un nouveau secteur soumis à un régime cantonal qui n'existait pas auparavant et les décisions contestées ne portent que sur des modifications apportées à une réglementation cantonale préexistante. Selon le département, les compétences des autorités communales en matière d'aménagement du territoire ne seraient nullement entravées par les décisions relatives au nouveau PAC 299 bis. Il relève que la commune recourante n'explique en outre pas en quoi son autonomie serait atteinte par la modification du plan en cause. b) Le Tribunal fédéral a ouvert aux communes la possibilité de former un recours de droit public lorsqu'elles invoquent leur autonomie (ATF 124 I 223 consid. 1 pp. 224 à 226). La jurisprudence a ainsi reconnu à l'autonomie communale la portée d'un droit constitutionnel non écrit, repris à l'art. 50 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999. Le tribunal doit donc reconnaître la qualité pour recourir aux communes, au moins dans les mêmes limites que celles du recours en matière de droit public au Tribunal fédéral pour violation de l'autonomie communale (arrêts AC.2001.0220 du 17 février 2004, AC.2000.0165 du 19 février 2002). Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là

aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 133 I 128 consid. 3.1 p. 131; 129 I 410 consid. 2.1 p. 413; 128 I 3 consid. 2a p. 8; 126 I 133 consid.

E. 2

a) Le recours de la Commune de Saint-Prex concerne le problème posé par les contributions des différents propriétaires au financement des infrastructures liées au PAC 299 bis révisé. La recourante se réfère au rapport de présentation du PAC 299 de 1996 (ancien art. 26 OAT), dans lequel le système du financement des infrastructures avait été détaillé avec des calculs de budget prospectifs. La commune recourante relève que dans l'équipement des terrains, il était prévu, au titre de travaux collectifs, pour la traversée de Saint-Prex un montant total de 5 millions fr., qui n'a pas encore été versé dans sa totalité. La commune recourante se plaint du fait que le rapport sur le processus d'aménagement (art. 47 OAT) du nouveau PAC 299 bis ne traite pas du problème des frais d'infrastructures et du prélèvement des contributions d'équipement. La recourante estime aussi que la base légale en vertu de laquelle les contributions aux frais d'équipements ont été prélevées ne serait pas suffisamment précise. Dans sa réponse au recours, le département relève que les dispositions réglementaires sur les contributions aux frais d'équipement sont identiques dans le PAC 299 de 1996 (art. 6.2) et dans le nouveau PAC 299 bis (art. 42). La municipalité avait d'ailleurs demandé au Service du développement territorial, le 8 octobre 2009, que les anciens art. 6.1 et 6.2 du PAC 299 de 1996 soient repris dans le nouveau règlement. Le PAC est avant tout destiné à fixer les prescriptions relatives au mode d'utilisation du sol. Concernant l'équipement des terrains et les travaux collectifs, le département précise qu'il appartiendra à la commune de faire, le moment venu, une demande au Service des routes sur préavis de l'organisme de gestion de « Littoral Parc ». La commune recourante indique, dans son mémoire complémentaire, être déçue de la réponse du département et précise qu'elle ne voit pas pourquoi elle ne pourrait pas contester les dispositions qui ont été reprises de l'ancienne réglementation. b) Le Comité de gestion de « Littoral Parc » s'est déterminé sur le recours le 26 juin 2012. Il relève que le rapport de présentation du PAC 299 de 1996 comportait plusieurs défauts et imprécisions. La contribution des propriétaires aux frais d'équipement a été fixée à 250 fr. par TJM sur la base du total des mouvements de génération de trafic légalisés par le PAC, à savoir 91'900 TJM, ce qui représente un montant total de 22'975'000 fr. Il relève ensuite que l'étape II a pu être réalisée seulement dans le périmètre « Pré Neuf », dans le secteur de la gare d'Aubonne-Allaman, alors que dans les périmètres « Etoy » et « Etoy - Saint-Prex », la réalisation de l'étape II, qui impliquait la création de la demi-jonction de Saint-Prex, a été abandonnée ; il en résulte une perte de 33'830 TJM à 250 fr., ce qui donne un manque de contributions totalisant 8'457'500 fr. De plus, les capacités légalisées à 91'900 TJM prennent en compte 16'000 TJM correspondant au trafic existant lié essentiellement à la présence des commerces IKEA et Pfister Meubles SA, déjà présents sur le site à la fin des années 1970, ce qui correspond à une contribution en moins de 4'000'000 fr. (16'000 TJM x 250 fr.). Les contributions potentielles à ce jour s'élèvent ainsi à 10'292'500 fr. (22'750'000 - 8'457'500 - 4'000'000). Or, à la fin 2012, le montant total des contributions encaissées s'élevait à 7'945'653 fr. Compte tenu du fait que le chiffre de 250 fr. a été indexé pour être porté aujourd'hui à 276.60 par TJM, le potentiel d'encaissement total s'élève à 3'000'000 fr. sur dix ans. Le Comité de gestion précise qu'il ne lui est pas possible de se déterminer sur la répartition de ce montant. Il relève aussi que les montants des travaux collectifs mentionnés

dans le rapport de présentation (art. 26 OAT) étaient purement indicatifs et ne résultaient pas d'études sérieuses; de plus certains travaux ne se réaliseront pas alors que d'autres, dans le domaine de la mobilité douce notamment, pourront s'avérer nécessaires. Le Comité de gestion relève encore qu'un montant de 9'000'000 fr. avait été mentionné pour l'aménagement de la « voie urbaine » de la RC1 à Etoy et que les travaux réalisés au strict nécessaire ont abouti à une dépense de 20'700'000 fr. La commune recourante s'est déterminée sur les explications du Comité de gestion. Elle estime que la base légale pour le prélèvement des contributions aux frais d'équipement serait insuffisante par rapport aux exigences applicables en matière fiscale, qui imposeraient de respecter le principe de la légalité et de la couverture des frais. c) Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut dénoncer tant les excès de compétence d'une autorité cantonale de contrôle ou de recours, que la violation par celle-ci des règles du droit fédéral, cantonal ou communal qui régissent la matière. Elle est en outre habilitée à se plaindre d'arbitraire, dans la mesure où ce grief est étroitement lié à celui de la violation de son autonomie (ATF 128 I 3 consid. 2b p. 9; 126 I 133 consid. 2 p. 136 ; voir aussi ATF 121 I 155 consid.

E. 4

Pour déterminer si l'art. 42 RPAC constitue une base légale suffisante pour le prélèvement des contributions d'équipement, il convient de qualifier la taxe prélevée en application de cette disposition pour déterminer s'il s'agit d'un impôt, voire d'un impôt d'affectation, ou d'une contribution causale. a) Les contributions causales constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique, qui en constitue la cause (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133). En raison de leur caractère causal, ces contributions doivent, en principe, être calculées d'après la dépense à couvrir (principe de la couverture des frais) et répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations fournies ou des avantages économiques retirés (principe de l'équivalence) (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s.; 131 I 313 consid. 3.3 p. 318). Les contributions causales se subdivisent en différentes sous-catégories (cf. ATF 135 I 130 consid. 1 p. 133), qui comprennent notamment les charges de préférence. La charge de préférence, qui fait partie des contributions causales, est une participation aux frais d'installations déterminées réalisées par une corporation publique dans l'intérêt général, participation mise à la charge des personnes ou des groupes de personnes auxquels ces installations procurent des avantages économiques particuliers. Elle est calculée d'après la dépense à couvrir et mise à la charge de celui qui profite des installations réalisées, dans une proportion correspondant à l'importance des avantages économiques particuliers qu'il en retire. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'installations techniques (telles notamment une station d'épuration ou une route); une telle contribution peut également servir à financer une institution ou un service. b) L'impôt est en revanche la contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière en vue de la réalisation du bien commun. Il est perçu sans condition, non pas comme contrepartie d'une prestation de l'Etat ou d'un avantage particulier, mais en fonction d'une certaine situation économique réalisée en la personne de l'assujéti. Par ailleurs, la charge de préférence se distingue de l'impôt d'affectation ou de dotation (Zwecksteuer), en ce sens que si celui-ci est également destiné à couvrir des dépenses déterminées, il est en revanche perçu auprès de tous les contribuables et non pas seulement auprès de ceux auxquels les dépenses à payer procurent des avantages (ATF 99 Ia 594 consid. 3a p.

598-599 et la jurisprudence citée; cf. également arrêt du 6 mars 1991 in ZBl 1991 p. 319 consid. 5c p. 324; arrêt du 18 octobre 1985 in ZBl 1986 p. 265 consid. 5b p. 269). Certains auteurs distinguent encore selon que l'impôt d'affectation est destiné à l'accomplissement de tâches d'intérêt général (par exemple le financement des hôpitaux ou des routes) ou qu'il est perçu en vue de couvrir certaines dépenses provoquées par des personnes déterminées ou qui profitent à celles-ci (Kostenanlastungssteuer), telles par exemple les taxes de séjour (cf. notamment Ernst Blumentsteibn/Peter Locher, System des Steuerrechts, 5ème éd., Zurich 1995, p. 9 et les références citées à la n. 17 p. 10). c) En l'espèce, la contribution prévue par l'art. 42 RPAC est clairement une contribution causale et elle peut être qualifiée de charge de préférence. Elle vise la réalisation des équipements techniques nécessaires au site « Littoral Parc » et constitue une prestation dont les propriétaires compris dans le périmètre du PAC 299 bis retirent un avantage concret. Grâce à la réalisation des travaux d'infrastructure sur le domaine public, leur parcelle peut être considérée comme équipée au sens de l'art 19 al. 1 LAT, ce qui permet l'octroi du permis de construire (art. 22 al. 2 let. b LAT, et 194 LATC). L'importance des travaux d'équipement est liée aux caractéristiques du site « Littoral Parc » et à l'importance du trafic généré par l'exploitation du site, les travaux nécessaires à un équipement suffisant pouvant aller jusqu'à la participation aux frais d'assainissement du bruit routier sur la RC1 en traversée de Saint-Prex et aux autres mesures d'assainissement qui seraient nécessaires pour contribuer à la réduction de la pollution observée pour le dioxyde d'azote et les poussières fines (PM 10). En outre, l'art. 42 al. 3 RPAC prévoit expressément que le calcul de la contribution porte sur le coût effectif des équipements et aménagements réalisés ou programmés, duquel peuvent être déduites les participations financières des collectivités publiques et les montants déjà éventuellement engagés par le propriétaire pour la réalisation d'une tâche incombant à la collectivité publique, ce qui est aussi l'une des caractéristiques de la charge de préférence. d) La qualification de charge de préférence a une incidence sur l'exigence concernant la précision de la base légale requise. Si une charge de préférence nécessite une base légale au sens formel, qui est donnée en l'espèce par les art. 19 al. 2 LAT et 50 al. 1 première phrase LATC, les exigences concernant la fixation du montant de la contribution peuvent être assouplies si leur conformité au droit peut être examinée au moyen d'autres principes constitutionnels. Dans ce cas, le respect du principe d'équivalence et de couverture des frais pallie l'absence de base légale portant sur le montant de la charge. Le propriétaire dispose alors de suffisamment de moyens pour faire contrôler le bien-fondé de la contribution (Walter Ryser et Bernard Rolli, Précis de droit fiscal suisse, Berne 2002, p. 8 - 9). Enfin, la qualification de charge de préférence permet la conclusion d'un contrat de droit administratif pour son prélèvement, ce que l'art. 42 al. 2 RPAC prévoit expressément. En définitive, les critiques de la commune recourante sur l'art. 42 RPAC, dont elle a elle-même demandé le maintien, sont mal fondées. Au surplus, il n'appartient pas au tribunal d'interférer dans les travaux de répartition et d'utilisation des contributions perçues en application de l'art. 42 RPAC, responsabilité qui incombe à l'organe de gestion du site « Littoral Parc », en application de l'art. 5 RPAC.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat et il ne sera pas alloué de dépens.

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