

# VD\_OMNI FI.2005.0180 vom 25. Oktober 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-10-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2005.0180](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2005.0180)

FR: VD\_OMNI FI.2005.0180 du 25 octobre 2005

IT: VD\_OMNI FI.2005.0180 del 25 ottobre 2005

## Regeste

LOBAPRO/Département de la sécurité et de l'environnement | Le SAN avait consenti, à bien plaisir, une réduction de 50% de la taxe sur les bateaux, en faveur des loueurs professionnels de bateaux et pédalos. La déclaration par laquelle l'administration manifeste son intention de mettre fin à cette pratique constitue une décision attaquable au sens de l'art. 29 LJPA (consid. 2). Cas où l'association a qualité pour agir selon art. 37 LJPA (consid. 3). Les conditions d'un changement de pratique sont réunies (consid. 4). L'association ne peut y opposer des droits acquis (consid. 5)

## Erwägungen

### E. 1

Le Tribunal examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

### E. 2

Seule est attaquable la décision (art. 29 al. 1 LJPA), par quoi on entend, selon l'art. 29 al. 2 LJPA, toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). La décision règle la situation particulière du destinataire, en lui imposant une obligation de faire, de ne pas faire ou de tolérer. Elle se distingue des actes qui n'affectent pas les droits et obligations des particuliers, tels les renseignements ou les prises de position dépourvus de conséquence juridique. Sous cet angle, on pourrait hésiter à reconnaître au courrier du 4 juillet 2005 le caractère d'une décision attaquable au sens de l'art. 29 LJPA. En effet, il ne porte pas sur un cas d'espèce; il ne produit pas les effets d'une décision de taxation, qui toucherait concrètement les personnes entrant dans le cercle des débiteurs de la taxe prévue par l'art. 13 al. 1 LTVCB. Toutefois, en tant qu'il manifeste la volonté du Département d'appliquer désormais de manière différente l'art. 13 al. 1 LTVCB, le courrier du 4 juillet 2005 présente les traits d'une déclaration d'intention relative à des décisions futures. Il définit clairement l'attitude qu'adoptera dorénavant le SAN dans l'application de cette norme, restreignant sa marge d'appréciation d'autant. Même si cette déclaration n'a pas pour conséquence de fixer le montant de la taxe annuelle due par chacune des personnes touchées par le changement de pratique annoncé, elle équivaut matériellement, à l'égard des loueurs de bateaux, à une décision dont le contenu et les motifs sont d'ores et déjà donnés (cf. dans le même sens : ATF 114 Ib 190 consid. 1a p. 191, se référant à l'art. 5 PA, dans le contenu est analogue à celui de l'art. 29 LJPA, et l'arrêt GE.1996.0066 (Société des patrons boulangers-pâtisseries d'Yverdon) du 9 octobre 1996, consid. 1; dans un sens différent : arrêt AC.2002.0172 (Jaquillard) du 21 janvier 2003, consid. 3). Contrairement à ce qu'indique le Département dans sa prise de position du

26 septembre 2005, il n'est ainsi pas nécessaire d'attendre le prononcé des taxes au sens de l'art. 13 al. 1 LTVCB pour trancher les questions soulevées par la recourante. C'est donc à juste titre que la décision attaquée indique la voie du recours au Tribunal administratif.

### **E. 3**

a) Le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 37 al. 1 LJPA). Une association peut se voir reconnaître la qualité pour recourir dans trois hypothèses. La première est celle où l'association est touchée dans ses intérêts propres, comme un particulier. Tel n'est pas le cas en l'occurrence, puisque la recourante n'est pas débitrice, comme telle, des taxes dues par ses membres. La deuxième hypothèse, pas davantage réalisée en l'espèce, est celle où une disposition légale spéciale confère à l'association le droit de recourir (art. 37 al. 2 LJPA). Reste la possibilité que l'association puisse recourir dans l'intérêt de ses membres lorsqu'elle a pour but statutaire de le faire, que la majorité ou un grand nombre d'entre eux sont touchés par la décision attaquée et auraient eux-mêmes, pris individuellement, qualité pour recourir. Cette règle, dégagée par la jurisprudence du Tribunal fédéral sous l'angle des art. 88 et 103 let. a OJ (cf. ATF 131 198 consid. 2.1 p. 200 ; 130 I 26 consid. 1.2.1 p. 30 ; 121 II 39 consid. 2d/aa p. 46), s'applique également à l'art. 37 al. 1 LJPA. b) Selon ses statuts du 21 mars 2005, la recourante, qui rassemble les personnes physiques ou morales exploitant, à titre principal ou accessoire, une entreprise de location de bateaux sur le territoire cantonal (art. 6), poursuit notamment le but de défendre les intérêts de ses membres (art. 2 let. e). On doit admettre que ceux-ci sont touchés directement par la décision attaquée, qui a pour effet de supprimer la réduction de la taxe dont ils bénéficiaient jusque là. Il y a lieu d'entrer en matière.

### **E. 4**

La recourante s'oppose au changement de pratique annoncé par le Département dans la décision attaquée. a) L'autorité change de pratique lorsqu'elle abandonne l'interprétation d'une norme qu'elle avait retenue jusque là, en optant pour une solution nouvelle et divergente, mais plus conforme au droit. Un tel changement ne viole pas l'égalité de traitement, garantie notamment par l'art. 8 al. 1 Cst., s'il s'appuie sur des raisons objectives; une pratique qui se révèle erronée ne peut être maintenue (ATF 130 V 492 consid. 4.1 p. 495 ; 127 V 353 consid. 3a p. 355 ; 126 V 36 consid. 5a p. 40, et les arrêts cités; Ulrich Häfelin /Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4ème éd., Zurich, 2002, n°509ss). b) L'art. 13 LTVCB exonère du paiement de la taxe les bateaux de la police et des sociétés de sauvetage, ainsi que les bateaux et engins affectés au nettoyage des plans d'eau et au faucardage des herbes et algues aquatiques (al. 3). Il ne prévoit pas en revanche que la taxe pour bateaux puisse être réduite. Cette possibilité ne résulte pas davantage de l'annexe fixant le montant de la taxe (ch. 7). Il ressort du dossier que c'est « à bien plaisir », à une époque indéterminée (dont la recourante dit qu'elle remonte à plus de trente ans), qu'il aurait été convenu que les personnes dont l'activité professionnelle est liée à l'exploitation des plans d'eau verraient le montant de la taxe due réduite de moitié. Il est constant que cette faveur a été octroyée aux loueurs de bateaux et de pédalos. Le changement de pratique annoncé le 21 décembre 2004, confirmé par la décision attaquée, n'entraîne aucune modification de la loi existante, ni d'une norme quelconque. Il revient simplement à appliquer la loi dans toute son étendue et sans aucune restriction – qu'elle ne prévoit pas, au demeurant. Cette manière de procéder échappe à la critique ; elle vise à supprimer un privilège indu et rétablit l'égalité de traitement entre les administrés. Si la recourante devait

soutenir que des motifs impérieux justifient de réduire de moitié la taxe payée par ses membres, l'argument concernerait le Grand Conseil, qui a édicté l'art. 13 al. 1 LTVCB sans envisager la possibilité de réduire le montant de la taxe en faveur d'un groupe déterminé. Faute pour elle de disposer d'une quelconque marge d'appréciation à cet égard (par exemple, sous la forme d'une délégation législative), l'administration ne peut s'écarter de la loi en instaurant des différences de traitement que le législateur n'a pas voulu. Sur le vu des principes qui viennent d'être rappelés, le changement de pratique annoncé par le Département est justifié.

## **E. 5**

La recourante se prévaut des droits acquis par ses membres. a) Par droits acquis, on entend les prétentions patrimoniales que le citoyen peut opposer à l'Etat en se fondant notamment sur le principe de la confiance (cf. ATF 128 II 112 consid. 10a p. 125 ; 118 Ia 245 consid. 5a p. 255). Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités; il le protège donc lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170, 361 consid. 7.1 p. 381, 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125/126, et les arrêts cités). b) En l'occurrence, la réduction accordée « à bien plaisir » par le SAN pendant une période longue, en dérogation à la loi, pourrait constituer le fondement de la prétention que la recourante fait valoir. Quoiqu'il en soit, le principe de la légalité prime ; la confiance créée ne peut l'emporter que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque l'application correcte de la loi contredirait son but même, ou lorsque l'état de fait contraire au droit a été toléré pendant un temps très long et que la situation qui en résulte ne contrevient qu'à un intérêt public d'importance secondaire (arrêt GE. 2001.0060 (Struchen) du 21 janvier 2002, consid. 7a et b). Ces conditions ne sont pas remplies en l'espèce. Même à supposer que la faveur accordée aux loueurs de bateaux remonte à aussi loin que le prétend la recourante, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un privilège indu, incompatible avec l'égalité de traitement. La recourante n'évoque pas les motifs qui justifieraient une réduction de moitié de la taxe due par ses membres, si ce n'est le besoin de favoriser une branche d'activité économique soumise aux aléas de la saison. Mais, comme on l'a déjà vu, la prise en compte d'un tel intérêt – dont il n'y a pas lieu de vérifier qu'il soit établi ou justifie la réduction litigieuse – relève du législateur et non de l'administration. Celle-ci n'était en aucune façon autorisée à réduire le montant de la taxe due (et certainement pas dans une proportion aussi considérable), comme elle l'a fait par le passé. On ne saurait partant lui reprocher de vouloir rétablir une situation conforme au droit. Enfin, le fait même que la réduction litigieuse a été accordée « à bien plaisir » souligne que l'administration s'est réservée le droit de supprimer, en tout temps et à sa guise, l'avantage concédé.

## **E. 6**

Le recours doit être rejeté. Les frais en sont mis à la charge de la recourante. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.