

VD_OMNI FI.2018.0048 vom 27. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2018.0048

FR: VD_OMNI FI.2018.0048 du 27 novembre 2018

IT: VD_OMNI FI.2018.0048 del 27 novembre 2018

Regeste

A. _____ et B. _____/Direction générale de l'environnement (DGE) | Recours du bénéficiaire de l'autorisation d'utilisation des eaux dépendant du domaine public octroyée par le DTE le 23 février 2017 contre un rappel du 1er février 2018 de la DGE qui constatait qu'était toujours impayée la facture du 27 novembre 2017 correspondant à la redevance annuelle 2017, qui se compose de quatre montants, établie sur la base de l'autorisation précitée et d'un courrier de la DGE du 23 février 2017 également. - Compte tenu des éléments du dossier, le recours doit être considéré comme ayant été interjeté contre la décision de la DGE du 23 février 2017 et non contre le rappel du 1er février 2018; il est par ailleurs recevable (consid. 1). - Le paiement de l'un des quatre montants qui composent la redevance ne peut être exigé du recourant sur la base d'une autorisation à bien plaie, l'autorité devant agir, pour ce faire, par la voie civile, dès lors que l'usage en cause porte sur un immeuble propriété privée de l'Etat de Vaud; le recours doit ainsi être admis sur ce point. Le paiement exigé du recourant des trois autres montants dus pour trois usages différents des eaux dépendant du domaine public doit en revanche être confirmé (consid. 2 à 5). Recours admis partiellement.

Erwägungen

E. 1

Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet: a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations; b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations; c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations.

E. 2

Sont également des décisions les décisions incidentes, les décisions sur réclamation ou sur recours, les décisions en matière d'interprétation ou de révision.

E. 2.1

p. 147; 136 I 49 consid. 5.2 p. 59 s.; arrêts TF 2C_516/2018 du 18 juin 2018 consid. 5.1; 2C_775/2014 et 2C_776/2014 du 31 août 2015 consid. 12.1, in RDAF 2015 II 483).

E. 3

a) Comme le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le relever, le régime prévu par le droit cantonal vaudois pour notamment les "petites constructions nautiques" sur les lacs, pouvant faire l'objet d'une autorisation précaire ou à bien plaie, permet en principe à l'autorité compétente de retirer en tout temps l'autorisation et d'ordonner le rétablissement de l'état naturel. L'autorité ne dispose cependant pas d'une entière liberté ni d'un pouvoir

discrétionnaire: le retrait de l'autorisation doit ainsi être motivé par des considérations pertinentes d'intérêt public (arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1A.170/2006 du 6 juillet 2007 consid. 3; cf. aussi arrêts CDAP AC.2013.0008 du 21 octobre 2013 consid. 5; AC.2010.0203 du 17 janvier 2012 consid. 3b, et les références citées). Dans l'affaire du Tribunal fédéral précitée, celui-ci a mis en exergue le fait qu'il ne s'agissait alors pas d'ordonner la démolition d'une installation faisant partie intégrante d'un fonds privé, mais de retirer une autorisation précaire d'usage du domaine public. Vu les clauses de cette autorisation, il suffisait d'invoquer des considérations pertinentes d'intérêt public, les inconvénients factuels pour les bénéficiaires n'étant pas déterminants (arrêt TF 1A.170/2006 précité consid. 5). b) 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 (ATF 134 I 23 consid. 7.1 p. 35 ss; 128 II 112 consid. 10a p. 125; 118 Ia 245 consid. 5a p. 245). Ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, y compris lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.3 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 73; 131 II 627 consid. 6.1 p. 636 s.; cf. aussi arrêt TF 2C_1038/2017 du 18 juillet 2018 consid. 5.3.1). Les droits acquis protégés ne peuvent se fonder que sur une loi, un acte administratif ou un contrat de droit administratif; ils se caractérisent par le fait que l'autorité a voulu exclure toute suppression ou restriction ultérieure de ces droits par une modification législative (ATF 132 II 485 consid. 9.5 p. 513, et les arrêts cités). La faculté conférée à l'administré par une autorisation à bien plaire a un caractère précaire et l'existence d'un bien-plaire ne peut, par essence, conférer un droit acquis à son bénéficiaire (cf. arrêt CDAP AC.2010.0203 du 17 janvier 2012 consid. 4d; Yves Bonnard, Marchepied et passages publics au bord des lacs vaudois, Lausanne, 1990, p. 158). La problématique des droits acquis ne saurait être confondue avec celle de la garantie des situations acquises (cf. arrêt CDAP FI.2014.0022 du 18 novembre 2014 consid. 3a). Avec la garantie des situations acquises, on vise les cas dans lesquels la situation créée à la suite d'une autorisation administrative présente un caractère d'irréversibilité, tel étant le cas notamment de constructions. Dans ce type d'hypothèses, on admet qu'une construction réalisée conformément à une ancienne réglementation n'a pas à être démolie à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles règles auxquelles ce bâtiment ne serait pas conforme. C'est ce que l'on appelle la garantie des situations acquises, qui permet même au propriétaire de cette construction de l'entretenir, voire de la moderniser (ATF 109 Ib 116; voir en outre, Pierre Moor, Alexandre Flückiger, Vincent Martenet, Droit administratif, Vol. I, Les fondements, 3^{ème} éd., Berne 2012, p. 188 s., et les réf. cit.). Ce type de question s'inscrit dans le cadre plus général de la problématique de l'application du droit dans le temps (voir également à ce sujet Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, RDS 1983 II 100 ss, spéc. p. 177 ss et 191 ss). Toutes les décisions dont les effets subsistent dans la dimension temporelle ne présentent pas une telle irréversibilité: les administrés doivent alors adapter leur comportement à la nouvelle réglementation. Il en va ainsi de la plupart des autorisations de police, par lesquelles l'autorité constate que l'exercice d'une activité ne viole aucune prescription: si les conditions de leur délivrance sont modifiées, ou même si le nouveau droit introduit une autorisation pour une activité qui était libre auparavant, les administrés ne pourront invoquer le bénéfice de la situation antérieure (Pierre Moor, Alexandre Flückiger, Vincent Martenet, op. cit., p. 190). Il en va a fortiori de même lorsqu'il s'agit non pas de la modification d'une autorisation de police existante, mais d'une nouvelle autorisation de police accordée à un nouvel administré, pour

laquelle l'autorité doit examiner ou réexaminer toutes les conditions à l'appui de cette autorisation (cf. arrêt TF 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 5.3). c) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; arrêts TF 2C_109/2018 du 7 août 2018 consid. 4.1; 2D_11/2018 du 12 juin 2018 consid. 3.1). En matière fiscale, le principe d'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. est concrétisé par les principes de l'universalité, de l'égalité de l'imposition et de la capacité économique figurant à l'art. 127 al. 2 Cst. Selon le principe de l'égalité de l'imposition, les personnes dont les situations sont semblables doivent être imposées de la même manière. A l'inverse, de réelles différences dans les situations de fait doivent mener à des charges fiscales différentes (ATF 137 I 145 consid.

E. 4

Les recourants contestent l'augmentation du montant des redevances dues pour l'utilisation des eaux dépendant du domaine public, faisant en particulier valoir qu'aucune actualisation de l'autorisation n'aurait été effectuée durant 83 ans, alors même que plusieurs changements de propriétaires seraient intervenus depuis 1934. Ils voient dès lors une inégalité de traitement dans l'augmentation du montant des redevances imposée. a) Un montant annuel de 640 fr. est tout d'abord exigé du recourant, sur la base de l'autorisation à bien plaire n° 1._____ du 23 février 2017 du DTE, pour l'usage, sur une surface de 64 m², à 10 fr. le m², de la partie du bâtiment n° ECA 3._____ se trouvant sur la parcelle n° 4._____. Or, cette parcelle, ainsi que l'indique le registre foncier, est propriété privée de l'Etat de Vaud et non pas domaine public. Il ne peut donc être exigé du recourant une redevance pour l'utilisation des eaux dépendant du domaine public sur la base d'une autorisation à bien plaire, l'autorité devant agir, pour ce faire, par la voie civile. Conformément d'ailleurs au registre foncier, le bien-fonds n° 2._____, dont sont copropriétaires les recourants, est au bénéfice de la servitude créée le 15 août 1934 de constructions-empiètement ID 8._____, à la charge de la parcelle n° 4._____. Il ressort des indications figurant au registre foncier (cf. supra lettre A.) que "le propriétaire du fonds dominant a le droit de maintenir sur la parcelle grevée, au-dessus du ruisseau C._____ un hangar couvert qui constitue un empiètement du bâtiment n° 3._____ d'assurance. (...) Ce droit a été constitué jusqu'au 31 décembre 1964. Il n'a été ni radié ni renouvelé. (...) Le bénéficiaire doit payer à l'Etat une redevance annuelle de fr. 50 (...)". Compte tenu de ce qui précède, le montant de 640 fr. tel que précité ne peut être exigé du recourant par une décision administrative au sens de l'art. 3 LPA-VD et le recours doit dès lors être admis sur ce point. b) Il est également exigé du recourant le paiement d'un montant total de 855 fr. (550 fr. + 170 fr. + 135 fr.) pour l'usage de la partie du bâtiment n° ECA 3._____ empiétant sur la rivière, constituant à cet endroit le DP 5._____ (en orange sur le plan de situation annexé à l'autorisation à bien plaire n° 1._____ du 23 février 2017), pour l'emprise sur la rivière des poutres en acier (dépôt de bois) et du pont roulant, respectivement pour l'emprise, de 30 m², du pont sur la rivière (en vert sur le plan de situation du 17 janvier 2017 précité). Ces différentes utilisations des eaux dépendant du domaine public, exception faite de l'usage du bâtiment n° ECA 3._____ empiétant sur la rivière, à cet endroit DP 5._____, ont fait l'objet d'une première autorisation à bien

plaire n° 1. _____ du 12 mai 1934, transférée en 1948 à un autre bénéficiaire et qui a fait l'objet en 1960 d'une adjonction, ainsi que d'une seconde autorisation à bien plaire n° 9. _____ du 20 mars 1991. aa) Conformément à l'autorisation à bien plaire n° 1. _____ du 12 mai 1934, le bénéficiaire était en particulier autorisé "à laisser subsister (...) cinq poutrelles, posées au travers de C. _____ (...), destinées à supporter des dépôts de bois" (art. 1 ch. 2); il était tenu de payer à l'Etat une "finance annuelle de huit francs (fr. 8.-), dès et y compris 1934" (art. 6). Le 15 mars 1948, l'autorisation à bien plaire n° 1. _____ a été transférée au nouveau propriétaire des immeubles concernés par ladite autorisation; il a alors été précisé que la finance annuelle de 8 fr. à la charge du bénéficiaire selon l'autorisation de 1934 était conforme au tarif du 28 octobre 1947. Le 10 août 1960, cette même autorisation a fait l'objet d'une adjonction, selon laquelle le bénéficiaire était autorisé "à installer un palan sur rail, actionné par un moteur électrique pour le transport des grumes par-dessus le ruisseau C. _____"; le montant de la redevance annuelle a alors été porté à 88 fr., dès et y compris 1960. Il ressort par ailleurs des explications de la DGE au recourant dans son courrier du 11 mai 2017 que, précédemment, seule une redevance annuelle minimum de 40 fr., conformément à l'art. 93 al. 2 RLLC, était facturée au bénéficiaire de l'autorisation à bien plaire n° 1. _____. Selon l'autorisation à bien plaire n° 9. _____ du 20 mars 1991, le bénéficiaire était autorisé "à construire un pont privé sur le domaine public de C. _____, Commune de *****"; il était également prévu que le bénéficiaire paierait à l'Etat "une finance annuelle conformément au tarif adopté par le Conseil d'Etat" (art. 5). Selon les explications de la DGE au recourant dans son courrier du 11 mai 2017, une redevance de 108 fr., correspondant à l'emprise de 24 m 2 , à 4 fr. 50 le m 2 , sur la rivière du pont, était facturée au bénéficiaire de l'autorisation à bien plaire n° 9. _____. bb) Il ressort des éléments qui précèdent qu'avant que le DTE n'autorise, conformément à l'autorisation à bien plaire n° 1. _____ du 23 février 2017, le recourant à maintenir la partie du bâtiment n° ECA 3. _____ empiétant sur la rivière C. _____, constituant à cet endroit le DP 5. _____ (en orange sur le plan de situation annexé à l'autorisation à bien plaire précitée), le recourant et son prédécesseur n'étaient au bénéfice d'aucune autorisation à bien plaire pour l'usage de cette partie de bâtiment et n'avaient de ce fait aucune redevance à payer. Dans sa réponse au recours, la DGE relève ainsi à juste titre qu'il ressortait du plan de situation établi le 17 janvier 2017 par un ingénieur géomètre breveté que l'usage du domaine public allait au-delà de celui prévu par les anciennes autorisations à bien plaire. C'est donc à bon droit que l'autorité intimée a tenu compte de l'empiètement précité du bâtiment n° ECA 3. _____ sur la rivière et exigé du recourant, pour un tel empiètement, le paiement d'une redevance se fondant sur le tarif actuel en matière d'autorisations d'utilisation des eaux publiques à d'autres usages que la force motrice. cc) S'agissant par ailleurs du montant de la redevance fixé pour l'emprise, de 30 m 2 , du pont sur la rivière, il ressort des explications de la DGE du 11 mai 2017 et de l'autorisation à bien plaire n° 1. _____ du 23 février 2017, à laquelle était annexé le plan non contesté par les recourants établi le 17 janvier 2017 par un ingénieur géomètre breveté, que l'augmentation de la redevance due pour une telle emprise, qui passe de 108 fr. à 135 fr., s'explique uniquement par le fait que la surface du pont telle qu'elle découle du plan précité du 17 janvier 2017 n'était pas de 24 m 2 , comme il en était tenu compte jusqu'alors, mais de 30 m 2 , le prix du m 2 , de 4 fr. 50, restant le même. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a adapté le montant de la redevance due pour un tel usage. dd) Quant au montant dû pour l'emprise sur la rivière des poutres en acier et du pont roulant, il est passé de 40 fr. à 170 fr. Il découle certes des éléments qui précèdent (cf. supra consid. 4b/aa) que

des réactualisations de l'ancienne autorisation à bien plaie n° 1. _____ et de la redevance qui en découlait n'ont très probablement pas été régulièrement effectuées, en particulier à chaque changement de propriétaire. Il n'en demeure toutefois pas moins qu'une réactualisation de cette autorisation de 1934 a été effectuée en 1948, à la suite d'un changement de propriétaire, et un ajout en 1960. L'on peut par ailleurs relever que, à la suite de l'adjonction effectuée le 10 août 1960, le montant de la redevance annuelle a alors été porté à 88 fr., dès et y compris 1960, soit à un montant supérieur à celui qu'il a ensuite été. Surtout, la redevance due l'est sur la base d'une autorisation à bien plaie, qui ne confère de ce fait aucun droit acquis, d'autant plus à son nouveau bénéficiaire. Le montant de la redevance qui devait être payée sur la base de la précédente version de l'autorisation à bien plaie n° 1. _____ ne présentait par ailleurs aucun caractère d'irréversibilité, ce qui implique que la garantie des situations acquises ne saurait non plus entrer en considération.

ee) De manière plus générale, l'on ne voit pas en quoi une augmentation du montant des redevances dues en l'occurrence par le recourant provoquerait à son égard une violation du principe de l'égalité de traitement. Il se justifie au contraire, ainsi que le relève la DGE dans son courrier du 11 mai 2017 au recourant, d'adapter le montant des redevances dues par ce dernier, de manière à assurer une égalité de traitement entre l'ensemble des usagers actuels du domaine public cantonal des eaux. ff) Doit enfin être confirmé le montant total de 855 fr. (550 fr. + 170 fr. + 135 fr.) dû par le recourant pour l'usage de la partie du bâtiment n° ECA 3. _____ empiétant sur la rivière, constituant à cet endroit le DP 5. _____, pour l'emprise sur la rivière des poutres en acier (dépôt de bois) et du pont roulant, respectivement pour l'emprise, de 30 m², du pont sur la rivière. Conformément à l'art. 1 al. 1 let. F TCEP et au plan de situation établi le 17 janvier 2017, c'est bien un montant de 550 fr. qui est dû par le recourant pour l'usage, sur une surface de 55 m² à 10 fr. le m², de la partie du bâtiment n° ECA 3. _____ empiétant sur la rivière, constituant à cet endroit le DP 5. _____. Selon l'art. 1 al. 1 let. G ch. 1 TCEP et le plan de situation du 17 janvier 2017 précité, c'est à bon droit également qu'un montant de 135 fr. est exigé du recourant pour l'emprise, de 30 m² à 4 fr. 50 le m², du pont sur la rivière. S'agissant enfin de l'emprise de 85 m² sur la rivière des poutres en acier et du pont roulant, pour laquelle elle a pris en compte un tarif de 2 fr. le m², la DGE a expliqué dans sa réponse au recours s'être fondée sur l'art. 2 al. 2 TCEP – disposition qui prévoit que, pour les cas ne rentrant pas dans l'une des catégories énumérées à l'art. 1 TCEP, le département taxe par comparaison –, sans toutefois préciser de quelle disposition de l'art. 1 TCEP elle s'est rapprochée. La DGE a cependant indiqué qu'elle aurait pu s'appuyer sur l'art. 1 al. 1 let. G ch. 1, voire let. F TCEP. Au vu en particulier de l'art. 1 al. 1 let. G ch. 1 TCEP, qui prévoit un tarif de 4 fr. 50 le m² pour l'emprise de ponts et passerelles sur les cours d'eau, et de l'art. 1 al. 1 let. E ch. 2 TCEP, qui prévoit un tarif de 3 fr. le mètre courant de développement pour les enrochements le long des rives, perrés, murs de soutènement, etc., la fixation par la DGE d'un tarif de 2 fr. le m² pour l'emprise des poutres en acier et du pont roulant sur la rivière n'est pas arbitraire. La DGE, dont on ne voit pas de raison de remettre en cause l'appréciation s'agissant d'une autorité spécialisée, précise, dans sa réponse au recours, que les tarifs pratiqués de longue date pour l'usage du domaine public sont extrêmement bas, dans la mesure où ils avoisinent un tarif moyen de 6 fr. le m², tarifs qui n'ont en outre jamais été indexés. Vu l'ensemble des usages du domaine public dont bénéficie le recourant, on est ainsi loin du prix, par exemple, de 150 fr. par mois qu'une personne peut devoir payer pour l'usage d'une simple place de parc à Lausanne. L'on peut enfin relever que, dans sa décision du 23 février 2017, qui fixe le montant des redevances dues par le recourant, la

DGE ne s'est pas explicitement référée aux dispositions du TCEP applicables en l'occurrence, ce qui constitue un défaut de motivation, les explications à ce propos n'ayant été données par l'autorité intimée que dans sa réponse au recours.

E. 5

Les recourants font enfin valoir qu'ils seraient la dernière ***** de ***** et que leur entreprise serait plus proche de l'artisanat et, vu son ancienneté, d'un intérêt touristique. Ils relèvent que si les nouveaux tarifs demeuraient inchangés, le canton serait responsable de la fermeture définitive de cette entreprise. Ces éléments ne sauraient pourtant justifier que le tarif en vigueur ne soit pas, et ce en particulier pour des motifs d'égalité de traitement, en l'occurrence appliqué. S'il devait en effet y avoir un intérêt particulier (par exemple historique, touristique, économique) à préserver l'entreprise et que celle-ci ne devait pas être viable au plan économique, les recourants devront requérir d'autres aides prévues par l'Etat ou les communes.

E. 6

Vu ce qui précède, le recours doit être admis partiellement et la décision de la DGE du 23 février 2017 annulée en tant qu'elle concerne la fixation d'une redevance de 640 fr. pour l'usage, sur une surface de 64 m², à 10 fr. le m², de la partie du bâtiment n° ECA 3. _____ se trouvant sur la parcelle n° 4. _____, propriété de l'Etat de Vaud, la décision étant confirmée pour le surplus. Compte tenu de l'issue de la cause, des frais judiciaires réduits, fixés à 250 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 49 al. 1, 51 al. 2, 91 et 99 LPA-VD, art. 2 al. 1 du Tarif cantonal du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; RSV 173.36.5.1]) et il n'est pas alloué de dépens, les recourants n'ayant pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55, 56, 91 et 99 LPA-VD).

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