

VD_OMNI FI.2020.0032 vom 4. Juni 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-06-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2020.0032

FR: VD_OMNI FI.2020.0032 du 4 juin 2021

IT: VD_OMNI FI.2020.0032 del 4 giugno 2021

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____, I. _____ Sàrl/Commission communale de recours en matière d'impôts et de taxes, Municipalité de Chavannes-près-Renens | Recours portant sur une taxe d'occupation du domaine public de l'ordre de 40'000 fr., perçue pour des installations de chantier sur le domaine public communal. D'après le principe de la légalité, la qualité de contribuable, l'objet de la contribution et son mode de calcul doivent figurer dans une loi au sens formel, soit, s'agissant d'une contribution communale, dans un règlement émanant de l'organe législatif et non de la municipalité. Lorsque la contribution est soumise aux principes d'équivalence et de couverture des frais, ces exigences peuvent être assouplies en ce qui concerne le mode de calcul de la contribution. En principe, les taxes d'utilisation du domaine public, comme celle litigieuse en l'occurrence, ne sont pas soumises au principe de la couverture des frais et ne peuvent donc bénéficier de l'assouplissement. Exception en présence d'un prix du marché auquel la taxe d'utilisation peut être comparée, réalisée en l'espèce (loyers de comparaison), de sorte que le mode de calcul peut figurer dans le règlement adopté par la Municipalité. Toutefois, la disposition du règlement communal sur la base de laquelle la taxe litigieuse a été perçue définit l'objet de la contribution de manière clairement trop générale et imprécise, de sorte que la taxe ne peut reposer sur cette norme; une autre disposition du règlement communal pourrait en revanche entrer en ligne de compte. Par ailleurs, la recourante pouvait comprendre, selon les règles de la bonne foi, qu'une taxe d'occupation lui serait facturée seulement pour l'installation d'une grue. Annulation de la décision attaquée et renvoi de la cause à la Municipalité, afin qu'elle rende, le cas échéant, une nouvelle décision fixant le montant de la taxe pour l'installation de la grue en se fondant sur les loyers de comparaison.

Erwägungen

E. 1

a) aa) La décision attaquée a été prise en conformité avec l'art. 45 al.

E. 2

a) Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent traditionnellement entre les impôts et les contributions causales (ATF 143 I 220 consid. 4.1 p. 221; 138 II 70 consid. 5.1 p. 73). Les impôts représentent la participation des citoyens aux charges de la collectivité; ils sont dus indépendamment de toute contre-prestation spécifique de la part de l'autorité publique. Les contributions causales, en revanche, constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par la collectivité. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation publique qui en constitue la cause (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133; Michael Beusch, *Benutzungsgebühren - unter besonderer Berücksichtigung von Lenkungsgebühren*, in:

Häner/Waldmann [édit.], *Kausalabgaben*, 2015, p. 47). Les taxes causales se subdivisent à leur tour en plusieurs catégories, dont les taxes (ou émoluments) d'utilisation (*Benutzungsgebühren*), qui constituent la contrepartie financière de l'utilisation d'un bien public (Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, 2014, n. 1834). Une catégorie voisine est celle des taxes (ou émoluments) de concession (*Konzessionsgebühren*), qui sont dues par les bénéficiaires d'une concession, lorsqu'ils exercent une activité qui est en principe réservée à la collectivité ou sont autorisés à faire un usage privatif du domaine public (Dubey/Zufferey, *op. cit.*, n. 1835). La classification des taxes pour usage privatif du domaine public, sur la base d'une concession, est d'ailleurs controversée: alors que la jurisprudence plus ancienne les qualifiait de taxes d'utilisation, la jurisprudence récente y voit des taxes de concession. La distinction n'a toutefois guère de portée pratique (Isabelle Häner, *Kausalabgaben – Eine Einführung*, in: Häner/Waldmann [édit.], *Kausalabgaben*, *op. cit.*, p. 6). On distingue trois formes d'usage du domaine public: l'usage commun, l'usage accru et l'usage privatif (ou exclusif). L'usage commun, conforme à l'affectation du bien et compatible avec les autres usagers du domaine public, implique en règle générale sa gratuité (cf. Dubey/Zufferey, *op. cit.*, n. 1515 et 1517; Moor/Bellanger/Tanquerel, *Droit administratif*, vol. III: *L'organisation des activités administratives/Les biens de l'Etat*, 2e éd., 2018, n. 8.4.3.3). Un usage est en revanche considéré comme accru lorsqu'il reste conforme à l'affectation ou la nature du bien en question, mais qu'il n'est pas simultanément possible à un nombre indéterminé de personnes (Moor/Bellanger/Tanquerel, *op. cit.*, n. 8.4.2.1). Il a pour conséquence que la collectivité publique concernée a le droit de le soumettre à un régime d'autorisation préalable et d'exiger en contrepartie le paiement d'une taxe qui constitue un émolument domanial (Moor/Bellanger/Tanquerel, *op. cit.*, n. 8.4.4.2 et 8.4.4.7; Dubey/Zufferey, *op. cit.*, n. 1518 et 1524). L'usage privatif du domaine public exclut totalement et durablement que son usage commun soit exercé; il est fréquemment soumis à la délivrance par la collectivité d'une concession, laquelle est subordonnée au paiement d'une redevance (Dubey/Zufferey, *op. cit.*, n. 1525 s.). La taxe d'occupation ou d'empiètement du domaine public est qualifiée soit de taxe d'utilisation (TF 2C_439/2014 précité consid. 6.1; Dubey/Zufferey, *op. cit.*, n. 1834), soit de taxe de concession (ainsi Ernst Blumenstein/Peter Locher, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 7e éd., 2016, p. 4). b) aa) Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat. Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme – qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales – prévoit en effet que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. La contribution doit ainsi être définie dans une norme générale et abstraite (il peut s'agir d'une loi ou d'une ordonnance) de manière suffisamment précise – exigence de la densité normative (*Erfordernis der Normdichte*) – pour que les autorités d'application ne disposent pas d'une latitude excessive et afin de garantir que les obligations fiscales soient prévisibles et égales (ATF 146 II 97 consid. 2.2.4 p. 101). En outre, les éléments essentiels de la contribution – soit le contribuable, l'objet de la contribution et son mode de calcul – doivent figurer dans une loi au sens formel – exigence du niveau de la réglementation (*Erfordernis der Normstufe*) – (ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.; Ren.Wiederkehr, *Das Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht*, *recht* 2018, p. 40), ce qui exclut la réglementation dans une ordonnance. S'agissant du mode de calcul, la loi au sens formel doit en principe prévoir un cadre (montants minimal et maximal) ou un mode de

calcul basé sur des facteurs déterminables ou encore des critères de calcul (Wiederkehr, op. cit., p. 46 et les renvois à la jur.). Sur le plan communal, seuls les règlements adoptés par l'organe législatif ont valeur de lois au sens formel, à l'exclusion des règlements édictés par l'organe exécutif (Wiederkehr, op. cit., p. 47 et la jur. citée). Dans le canton de Vaud, seuls les règlements adoptés par le conseil communal ou le conseil général constituent ainsi des "lois" au sens formel, à l'exclusion des règlements adoptés par la municipalité. Les exigences mentionnées ci-dessus valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines contributions causales. La compétence d'en fixer le montant peut ainsi être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 143 I 220 consid. 5.1 p. 224 s.; 135 I 130 consid. 7.2 p. 140). L'assouplissement suppose généralement que les deux principes précités soient applicables (Wiederkehr, op. cit., p. 47). L'assouplissement concerne le mode de calcul de la taxe – qui peut ainsi être prévu dans une ordonnance –, mais pas le cercle des contribuables, ni l'objet de la taxe (Wiederkehr, op. cit., p. 47 avec renvoi à ATF 143 II 283 consid. 3.5 p. 292; TF 2C_761/2019 du 4 février 2020 consid. 5.2 avec renvoi à ATF 125 I 173 consid. 9a p. 179). Le sujet et l'objet de l'impôt peuvent toutefois découler de l'interprétation du texte légal (Beusch, op. cit., p. 46; Wiederkehr, op. cit., p. 46 note de bas de page 39). L'assouplissement consiste également à abaisser les exigences en termes de densité normative; la contribution peut ainsi être définie de manière moins précise, lorsque les principes de couverture des frais et d'équivalence permettent d'en limiter le montant (Wiederkehr, op. cit., p. 40, 44). Il en va de même lorsque la valeur de la prestation – dont la contribution constitue la contrepartie – peut être comparée avec des prestations similaires offertes sur le marché par des particuliers (Wiederkehr, op. cit. p. 44 avec renvoi not. à ATF 125 I 182 consid. 4f). bb) Le principe d'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – implique que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables. La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour l'administré, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause. Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation pour l'administré ou à son coût pour la collectivité; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 p. 225 s.). L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Pour cette raison, la jurisprudence admet que les taxes d'utilisation soient aménagées de manière schématique (TF 2C_439/2014 précité consid. 6.2; 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1; 2C_173/2013 du 17 juillet 2013 consid. 5.1). cc) Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves. De telles réserves financières violent le principe précité

lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence (ATF 143 I 220 consid. 5.2.1 p. 225). Le principe de la couverture des frais s'applique seulement aux contributions causales dépendant des coûts (kostenabhängige Kausalabgaben). Tel est le cas de certaines taxes d'utilisation qui constituent la contreprestation d'une activité de l'administration ayant nécessité un certain travail de la part d'un service déterminé (ATF 143 II 283 consid. 3.7.1 p. 293). En dehors de ces cas, le principe de la couverture des frais ne s'applique généralement pas aux taxes d'utilisation du domaine public ni aux taxes de concession (ATF 143 II 283 consid. 3.7.1 p. 293 et consid. 3.7.2 p. 294; Blumenstein/Locher, op. cit., p. 4; Dubey/Zufferey, op. cit., n. 1845 ss; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8e éd., 2020, n. 2783 s. et les renvois à la jurisprudence; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, 2014, p. 330 n. 849 et les renvois à la jurisprudence; voir aussi CDAP CCST.2018.0006 du 8 mars 2019 consid. 3c). Cela vaut notamment pour les taxes d'usage accru ou privatif du domaine public (ATF 143 II 283 consid. 3.7.2 p. 294). Il s'agit alors de taxes "indépendantes des coûts" (kostenunabhängige Kausalabgaben; cf. Hungerbühler, op. cit., p. 512, 518 et 522). En effet, la collectivité publique ne subit en principe pas ou seulement peu de coûts lors de la mise à disposition du domaine public (TF 2C_226/2012 précité consid. 4.2). L'utilisation du domaine public ne présente pas de valeur marchande comparable au secteur privé (TF 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2). En revanche, lorsque les taxes sont étroitement liées aux coûts de construction et d'entretien d'une installation publique, elles sont dépendantes des coûts et obéissent au principe de la couverture des frais (Hungerbühler, op. cit., p. 522; TF 2C_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.3 s'agissant d'une taxe d'utilisation d'une place d'amarrage dans un port). Les taxes d'utilisation du domaine public n'obéissent en tout cas pas entièrement aux principes d'équivalence et de couverture des frais, car il ne s'agit pas de contributions dépendant des coûts et/ou leur valeur ne peut être chiffrée (Wiederkehr, op. cit., p. 47 et les renvois à la jurisprudence). Le principe de couverture des frais n'étant généralement pas applicable aux taxes d'utilisation du domaine public, il ne peut y avoir à leur égard d'assouplissement du principe de la légalité (consid. 2b/aa ci-dessus) en lien avec ce principe (TF 2C_609/2010 précité consid. 3.2), du moins lorsque, à défaut d'offres comparables de prestataires privés, il n'existe pas de prix du marché pouvant servir à la comparaison avec la taxe d'utilisation en cause (ATF 143 II 283 consid. 3.7.2 p. 294).

E. 3

a) aa) Selon son art. 1 al. 1, la loi cantonale du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; BLV 725.01) régit tout ce qui a trait à la construction, à l'entretien ou à l'utilisation des routes ouvertes au public et qui font partie du domaine public, cantonal ou communal. L'art. 2 al. 1 LRou ajoute qu'en règle générale, la route comprend, outre la chaussée proprement dite, les trottoirs, les accotements, les pistes cyclables, les talus, les murs qui ne font pas partie de la propriété privée, les ouvrages de protection anti-bruit, les places rattachées au domaine public, les aires de repos, de ravitaillement ou de stationnement, les baies d'arrêts des transports publics, ainsi que toutes les installations accessoires nécessaires à son entretien ou son exploitation. Aux termes de l'art. 26 LRou, intitulé "Autres usages", tout usage excédant l'usage commun est soumis à autorisation, permis ou concession, délivré par le département s'agissant du domaine public cantonal et par la municipalité s'agissant du domaine public communal. Ils donnent lieu à la perception d'un émolument unique ou périodique (al. 1). Le Conseil d'Etat arrête le tarif des émoluments perçus pour l'usage du

domaine public cantonal. L'autorité communale fait de même pour l'usage du domaine public communal, sous réserve d'approbation par le chef de département concerné (al. 2). Les art. 27 et 29 LRou traitent respectivement de l'usage accru et de l'usage privatif du domaine public. bb) L'art. 4 LICom, intitulé «taxes spéciales» (pour la genèse de cette disposition, v. Bulletin du Grand Conseil, automne 1956 p. 577 not. 581 in fine) dispose qu'indépendamment des impôts énumérés à l'article premier (divers impôts communaux) et des taxes prévues par l'article 3 bis (taxes communales), les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières (al. 1). Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du chef de département concerné (al. 2). Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie (al. 3). Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses (al. 4). b) Dans le Chapitre V "Police des constructions" (art. 99 à 112), le règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions de la commune de Chavannes-près-Renens (RPA), adopté par le Conseil communal les 5 février 1987, 10 mars 1988 et 5 mai 1988, approuvé par le Conseil d'Etat le 10 mars 1989, contient un art. 107, intitulé "Taxes", dont la teneur est la suivante: "Les taxes pour permis de construire, permis d'habiter ou d'occuper et autres émoluments administratifs font l'objet de tarifs spéciaux établis par la Municipalité et approuvés par le Conseil d'Etat". Sous le titre "Utilisation du domaine public", l'art. 109 RPA dispose ce qui suit: "L'exécution de fouilles, l'installation d'échafaudage et la création de dépôts sur le domaine public ne peuvent être entreprises sans l'obtention d'un permis adéquat. La demande de permis est formulée auprès de la Municipalité qui détermine les conditions à remplir et les émoluments dus à ce titre." Le tarif des "taxes relatives à la police des constructions (RPA art. 107)", adopté par la Municipalité de Chavannes-près-Renens le 11 juin 1990 et approuvé par le Conseil d'Etat le 10 octobre 1990 (ci-après: le tarif), comprend 10 articles (numérotés de I à XX). L'art. VIII, intitulé "Utilisation du domaine public", comporte une lettre A "Anticipations immobilières sur le domaine public", une lettre B "Anticipations mobilières sur le domaine public" et une lettre C "Occupation temporaire du domaine public pour des travaux". Cette dernière a la teneur suivante: " C. Occupation temporaire du domaine public Tarif unitaire
Minimum par permis a) Permis de fouille, taxe journalière fr. 5.- fr.
20.- Dépôt de garantie fr. 100.- b) Permis de dépôt,
échafaudages, installations de chantier, par m² et par semaine fr. 1.- fr. 20.-"

E. 4

a) En l'espèce, la taxe litigieuse est réclamée à la recourante pour avoir occupé une surface de 560 m², sur le domaine public communal, à l'est du chantier ouvert sur les parcelles nos 355 et 636. Actuellement, cette surface est partiellement aménagée en places de parc, qui bordent la route de la Maladière. Dans la mesure où il s'agit de places de parc, elle est donc soumise à la LRou. A l'époque des travaux cependant, il s'agissait d'un terrain vague qui n'avait pas encore été aménagé. Les art. 26 ss LRou, qui traitent de l'usage des routes, ne trouvent dès lors pas application dans le cas particulier. b) S'agissant des divergences dans l'état de fait (cf. partie Faits let. B/b et B/c ci-dessus), la Cour de céans privilégie la version concordante de la recourante et de l'autorité concernée, selon laquelle il y a eu un seul formulaire "Occupation temporaire de la voie publique/Installation d'une grue", prérempli le 22 avril 2015 par le Service de l'urbanisme, qui l'a joint à son courrier de la même date. Le formulaire en question a été complété par la recourante qui l'a retourné par télécopie le 29 avril 2015. Seule cette version permet d'expliquer de manière satisfaisante

que ce formulaire porte la même date que le courrier auquel il a été joint. A supposer en effet qu'il ait été rempli par la recourante auparavant, puis remis au Service de l'urbanisme qui aurait sur cette base autorisé l'installation de la grue par courrier du 22 avril 2015, on ne comprend pas pourquoi il est également daté du 22 avril 2015. Sans autres explications, il est difficilement concevable qu'I. _____ y ait porté quelques indications manuscrites et l'ait dûment signé (timbre de la raison sociale et signature manuscrite), sans le dater elle-même immédiatement au-dessus de la signature sociale. c) Selon les autorités intimée et concernée, la taxe litigieuse repose sur les art. 107 RPA et VIII let. C du tarif. La taxe en question ferait partie des "autres émoluments administratifs", au sens de l'art. 107 RPA. Les autorités intimée et concernée se réfèrent à l'arrêt FI.2017.0012. Dans cet arrêt, la Cour de céans, après avoir il est vrai cité l'art. 107 RPA, a relevé que, dans la mesure où elle faisait suite à la délivrance d'une autorisation, la taxe litigieuse répondait à la définition d'un émolument administratif, alors que, dans la mesure où elle était liée à l'occupation provisoire du domaine public, elle correspondait à un émolument d'utilisation (consid. 2c/bb). La Cour de céans ne s'est donc pas prononcée sur la qualification de la taxe et encore moins sur sa légalité. L'arrêt en question tranche uniquement la question de la recevabilité du recours. Un examen à la lumière de la jurisprudence et de la doctrine récentes conduit à retenir que l'art. 107 RPA ne peut servir de base légale à la taxe litigieuse. En effet, on a vu que la loi au sens formel doit définir la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul (consid. 2b/aa). En l'occurrence, au vu de son mode de calcul (en fonction de la surface utilisée sur le domaine public et de la durée d'utilisation), la contribution litigieuse constitue une taxe d'utilisation du domaine public. Or, s'agissant de l'objet de la contribution, l'expression "autres émoluments administratifs" est clairement trop générale et imprécise pour servir de base à une telle taxe. Une formulation aussi large ne permet pas d'assurer un minimum de prévisibilité au prélèvement de la taxe, alors que tel est le but du principe de la légalité en matière de contributions publiques. Si on la replace dans son contexte (" Les taxes pour permis de construire, permis d'habiter ou d'occuper et autres émoluments administratifs [...]"), l'expression en question désigne d'ailleurs des taxes perçues lors de la délivrance d'un permis, qui constituent la contrepartie du travail administratif occasionné par le traitement de la demande et l'octroi de l'autorisation requise. Or, en l'occurrence, la taxe litigieuse a bien été perçue à la suite de l'octroi d'une autorisation (accordée par courrier du 22 avril 2015), mais, au vu de son mode de calcul et de son montant, elle ne représente pas la contreprestation du travail administratif, mais bien un émolument pour l'occupation du domaine public. Si elle ne peut se fonder sur l'art. 107 RPA, la taxe litigieuse peut éventuellement reposer, quant à son objet, sur l'art. 109 RPA, qui prévoit la perception d'émoluments au titre de l'utilisation du domaine public. Cela vaut dans la mesure où les installations qui se trouvaient sur le domaine public tombent sous le coup de cette disposition ("fouilles", "échafaudage" et "dépôts"). A l'art. VIII let. C/b), le tarif ajoute les "installations de chantier", mais le tarif, adopté par la Municipalité, ne constitue pas une base légale formelle. Quant au contribuable (sujet de la contribution), il découle de l'art. 109 RPA qu'il s'agit de la personne qui occupe le domaine public, après avoir déposé une demande de permis en ce sens et y avoir été dûment autorisée. L'art. 109 RPA est par ailleurs muet en ce qui concerne le mode de calcul de la taxe; il se contente de déléguer à la Municipalité la compétence de déterminer les émoluments dus pour l'utilisation du domaine public. Le mode de calcul est prévu par le tarif (lequel se réfère d'ailleurs uniquement à l'art. 107 RPA, à l'exclusion de l'art. 109 RPA), qui ne constitue cependant pas une base légale formelle, comme il a été dit. Il y a

toutefois lieu de considérer que les exigences en matière de légalité peuvent être assouplies (en ce qui concerne le mode de calcul, mais non le sujet et l'objet de la contribution; cf. consid. 2b/aa ci-dessus). En effet, la portion du domaine public dont l'usage a été cédé pendant la durée du chantier consiste en un terrain non bâti. Or, la valeur de la prestation consistant dans la mise à disposition de ce terrain par la Commune peut être déterminée en se référant au loyer qui serait exigé sur le marché par le propriétaire d'un terrain (privé) comparable dans la région. Dans le même ordre d'idées, le Tribunal fédéral a considéré que le montant de la taxe d'empiètement du domaine public pouvait être vérifié, sous l'angle du principe d'équivalence, en se basant sur la valeur du terrain mis à contribution (arrêt 2C_439/2014 précité consid. 6.4). Les exigences en matière de légalité étant assouplies, le mode de calcul de la taxe peut figurer dans une ordonnance. Cela ne signifie pas pour autant que le mode de calcul de 1fr. par m² et par semaine prévu à l'art. VIII let. C/b du tarif vaille dans tous les cas. Compte tenu du motif de l'assouplissement, il faut bien plutôt vérifier si la taxe facturée dans le cas particulier correspond au loyer qui aurait été exigé sur le marché par le propriétaire d'un terrain (privé) comparable (cf. arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 14 janvier dans la cause 2016 604 2015 1, rendu à la suite de l'arrêt de renvoi 2C_439/2014 précité, où l'instance cantonale s'est écartée du tarif communal, qui prévoyait un montant de 2 fr.70 par m² et par semaine d'empiètement; le TC fribourgeois a retenu en effet qu'en se fondant sur un prix de 750 fr. par m², correspondant à la valeur estimée pour des terrains constructibles, un montant de 0 fr.60 par m² et par semaine pouvait servir de base à l'évaluation d'un empiètement sur le domaine public communal durant les années 2008 et 2009). Dans ces conditions, la décision attaquée ne peut être confirmée. Il convient en principe de l'annuler et de renvoyer la cause à l'une des autorités précédentes, afin qu'elle détermine si et dans quelle mesure la taxe litigieuse peut être prélevée sur la base de l'art. 109 RPA, en prenant en considération le loyer qui aurait été versé pour l'usage d'un terrain comparable, puis rende éventuellement – si une taxe peut être perçue dans le cas particulier – une nouvelle décision. Il y a lieu cependant d'examiner encore quelles indications ont été données à la recourante quant à la contribution litigieuse, puisqu'un grief tiré des règles de la bonne foi est soulevé à cet égard.

E. 5

La recourante oppose la protection de sa bonne foi au paiement de la taxe litigieuse. Elle fait valoir qu'elle a dûment rempli le formulaire intitulé "Occupation temporaire de la voie publique/Installation d'une grue", daté du 22 avril 2015, qu'elle a remis aux services communaux concernés le 29 avril 2015. Elle se prévaut de ce qu'il s'agit du seul formulaire qui lui a été adressé, de sorte qu'elle n'avait, selon ses explications, aucune raison de se douter qu'une autre taxe que celle relative à la grue lui serait réclamée. Elle indique avoir été renforcée dans sa confiance par le fait que les installations de chantier en cause occupaient une portion du domaine public consistant en un bout de champ inoccupé, laissé à l'abandon et sans utilité aucune, en ce sens que cette surface de terrain ne pouvait servir à une autre activité sur le domaine public. a) 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, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes

déterminées, (2) que l'autorité ait agi dans les limites de ses compétences, (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la situation juridique n'ait pas changé entre le moment où l'autorité a donné le renseignement et celui où les dispositions ont été réalisées. Lorsque ces conditions sont réunies, il faut encore peser l'intérêt à une application correcte du droit par rapport à l'intérêt de l'administré à la protection de sa bonne foi (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; 141 I 161 consid. 3.1 p. 164 s.; 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; Danielle Yersin/Florence Aubry Girardin, in: Commentaire romand, Impôt fédéral direct, Noël/Aubry Girardin [édit.], 2 e éd., 2017, n. 76 ad remarques préliminaires). Le principe de la confiance, découlant de celui de la bonne foi, commande à l'administration d'adopter un comportement cohérent et dépourvu de contradictions. Une émanation du principe de la bonne foi est l'interdiction du comportement contradictoire. En lien avec la doctrine de droit privé relative à l'art. 2 al. 2 CC, le comportement contradictoire peut consister à adopter deux comportements incompatibles ou à décevoir les attentes légitimes de quelqu'un. Il est alors essentiel de peser les intérêts et de prendre en compte ce faisant le fait que l'autorité a éventuellement eu un comportement qui a suscité la confiance (ATF 143 V 66 consid. 4.3 p. 69; 137 V 394 consid. 7.1 p. 403). La précision que l'attente ou l'espérance doit être "légitime" est une autre façon de dire que l'administré doit avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en tirer les conséquences qu'il en a tirées. Tel n'est notamment pas le cas s'il apparaît, au vu des circonstances, qu'il devait raisonnablement avoir des doutes sur la signification du comportement en cause et se renseigner à ce sujet auprès de l'autorité (cf. ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 203; TF 2C_108/2011 du 29 août 2011 consid. 4.1). Le droit fiscal étant dominé par le principe de la légalité (art. 5 al. 1 et 127 al. 1 Cst.), le principe de la bonne foi n'exerce qu'une influence limitée dans ce domaine du droit administratif, surtout s'il vient à entrer en conflit avec le principe de la légalité (cf. ATF 142 II 182 consid. 2.2.2 p. 187; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 118 Ib 312 consid. 3b p. 316; TF 2C_1120/2015 du 26 avril 2017 consid. 6.3.2; 2C_334/2014 du 9 juillet 2015 consid. 2.5.3; cf. en outre Blumenstein/Locher, op. cit., p. 33; voir toutefois les doutes chez certains auteurs: Yersin/Aubry Girardin, op. cit., n. 77 ad remarques préliminaires). b) En l'occurrence, le formulaire "Occupation temporaire de la voie publique/Installation d'une grue", prérempli par le Service de l'urbanisme, doit être lu conjointement au courrier dudit service du 22 avril 2015, auquel il était annexé. Le courrier en question a été adressé au mandataire des constructeurs – au nombre desquels se trouvait la recourante –, qui sont dès lors censés en avoir eu connaissance par l'intermédiaire de ce dernier. Le formulaire a en outre été adressé à la recourante, qui l'a retourné par télécopie du 29 avril 2015, après l'avoir complété (cf. partie Faits let. C/b ci-dessus). L'avant-dernier paragraphe du courrier du 22 avril 2015 a la teneur suivante: "Nous profitons de l'occasion pour vous informer, conformément au règlement communal sur les constructions, qu'une taxe d'utilisation du domaine public sera perçue, à raison de CHF 1.00 par m² et par semaine d'occupation, pour la zone du secteur s'exerçant à l'Est du chantier. A cet effet, nous adressons ce jour, le formulaire ad hoc à la société I. _____ pour une demande formelle. " Le formulaire en question traite uniquement de l'occupation temporaire par une grue, ce qui ressort à la fois de son intitulé ("Occupation temporaire de la voie publique/Installation d'une grue") et du fait que, sous la rubrique "Genre de travaux", le Service de l'urbanisme a indiqué "Installation d'une grue".

Plus précisément, ledit formulaire envisage l'occupation temporaire par une grue de la "voie publique", soit de la chaussée et/ou du trottoir. La formule contient en effet une zone encadrée, à remplir par l'administration, avec les rubriques "Lieu de la pose/Longueur sur chaussée: ... m trottoir: .../Largeur sur chaussée: ... trottoir: .../Surface sur chaussée: ... m2 trottoir: ...m2/Durée (nb. semaines) .../montant fr. ...". En l'occurrence, seule la rubrique "Lieu de la pose" a été préremplie par le Service de l'urbanisme qui a indiqué "parcelles ***** et ***** ". Les autres rubriques sont restées vierges. Cela étant, il ressort du courrier du 22 avril 2015 qu'une taxe d'utilisation du domaine public serait perçue "pour la zone du secteur s'exerçant à l'Est du chantier". Le courrier ajoute qu'"à cet effet" – c'est-à-dire en vue de la perception de ladite taxe – un "formulaire ad hoc" est adressé à la recourante. Afin de saisir l'objet de la taxe d'utilisation du domaine public qui serait perçue "pour la zone du secteur s'exerçant à l'Est du chantier" – expression peu précise dont la signification ne va pas de soi –, le destinataire du courrier en question était donc renvoyé au formulaire en question, lequel traite uniquement de l'installation d'une grue, comme on l'a vu. L'autorité concernée fait valoir que la recourante ne pouvait méconnaître le sens de l'expression "pour la zone du secteur s'exerçant à l'Est du chantier" compte tenu des documents qu'elle avait précédemment adressés au Service de l'urbanisme. Toutefois, force est d'admettre que le courrier du 22 avril 2015 n'appelait pas d'autre suite que le dépôt d'une demande (formelle) d'autorisation d'installer la grue. Selon les déclarations faites par l'associé gérant de la recourante lors de l'audience du 14 juin 2019, celui-ci a bien demandé oralement l'autorisation d'utiliser "le domaine public à l'est du chantier", ce qui lui a été accordé par le chef du Service de l'urbanisme, toujours par oral. Cette procédure informelle d'autorisation s'est toutefois déroulée apparemment sans lien avec le courrier du 22 avril 2015, de sorte que l'autorité concernée ne saurait se prévaloir de cette correspondance pour démontrer que la recourante connaissait les conditions – onéreuses – d'utilisation du domaine public à l'est du chantier. Or, les demandes formulées revêtent une importance particulière au regard de l'art. 109 RPA, puisque la Municipalité fixe les émoluments dus pour l'utilisation du domaine public au moment où elle statue sur la demande. Dans ces conditions, la recourante pouvait comprendre, selon les règles de la bonne foi, qu'une taxe d'occupation du domaine public lui serait facturée seulement pour l'installation de la grue. Les conditions de la protection de la confiance rappelées ci-dessus sont en effet réunies. Il n'est ainsi pas contesté que le chef du Service de l'urbanisme était compétent pour adresser à la recourante le courrier du 22 avril 2015. On peut admettre en outre que ledit courrier, ainsi que le formulaire annexé ont amené la recourante à disposer ses installations sur le domaine public (DP *****), alors qu'elle l'aurait fait sur la parcelle ***** si elle avait su qu'une taxe d'utilisation du domaine public lui serait réclamée pour d'autres installations que la grue, comme elle le fait valoir. Dans cette mesure, la recourante s'est fondée sur lesdits courrier et formulaire pour prendre des dispositions "irréversibles". La perception d'une taxe d'utilisation pour l'installation d'une grue sur le domaine public n'est compatible avec l'art. 109 RPA que si une grue constitue, notamment, un "dépôt" au sens de cette disposition. Les autorités précédentes disposant d'une certaine latitude dans l'interprétation du RPA, il y a lieu de renvoyer le dossier à l'autorité concernée, afin qu'elle examine si elle entend, sur la base de l'art. 109 RPA, percevoir une taxe d'utilisation du domaine public pour l'installation de la grue. Dans l'affirmative, il lui appartiendra de calculer le montant de cette taxe en fonction de la surface occupée par la grue et de la durée d'occupation. Pour déterminer la "valeur" de l'usage de cette surface pendant la période considérée, elle pourra prendre en considération le loyer qui aurait été versé sur le marché pour l'usage d'un terrain

comparable. La "redevance" versée par les époux N._____ pourra éventuellement servir de référence, si elle correspond aux loyers du marché. L'autorité intimée a certes constaté que la facture n°410.209 ne portait pas sur l'utilisation des trois places de parking par la grue, malgré son libellé "Installation d'une grue sur les parcelles *****[recte: *****selon le formulaire daté du 22 avril 2015] et 636 [...] selon permis délivré le 22.04.2015 [...]]" (décision attaquée, consid. 2a), ce dont la recourante a pris acte (recours, p. 7 dernier paragraphe). L'autorité concernée n'a cependant pas acquiescé sur ce point et l'emplacement de la grue par rapport aux places de parking est contesté (cf. procès-verbal de l'inspection locale du 14 juin 2019, p. 2).

E. 6

Il y a lieu de traiter encore le grief selon lequel la recourante ne serait pas la seule débitrice de la taxe litigieuse, une part de celle-ci devant selon elle être acquittée par J._____. a) La recourante fait valoir que les installations temporairement aménagées sur la portion du DP ***** située à l'est du chantier ont servi non seulement à la construction des bâtiments sur la parcelle n° ***** , mais également à celle du bâtiment sur la parcelle n° ***** , propriété de J._____. Elle ne voit pas, dans ces conditions, la raison pour laquelle elle devrait être considérée comme la seule débitrice de la taxe. Elle estime qu'une partie de cette taxe, un tiers au minimum, est due par J._____. b) Comme indiqué plus haut (consid. 4b), le débiteur de l'émolument au sens de l'art. 109 RPA est la personne qui occupe le domaine public, après avoir déposé une demande de permis en ce sens et y avoir été dûment autorisée. En l'occurrence, c'est la recourante qui a rempli et signé – en son propre nom – le formulaire intitulé "Occupation temporaire de la voie publique/Installation d'une grue" et daté du 22 avril 2015 (cf. partie Faits let. C/b ci-dessus). La recourante était à la fois propriétaire en commun de la parcelle no ***** et entreprise générale. En cette dernière qualité, c'est elle qui a sous-traité les travaux aux corps de métier ayant œuvré sur le chantier, dont K._____. C'est sous sa responsabilité que, non seulement une grue a été installée pour les travaux, mais encore qu'un décroqueur à camions, des WC chimiques, un container CM, des places de parc de chantier, des cabines pour les ouvriers et des zones de stockage ont été temporairement aménagés sur la parcelle DP *****. La recourante avait la charge de toutes les démarches administratives relatives au chantier. C'est ainsi que, le 12 octobre 2012, elle a déposé en son propre nom la demande de permis de construire sur les parcelles nos ***** et ***** . Sur le formulaire de demande, elle est désignée comme propriétaire (ch. 7), maître de l'ouvrage (ch. 20), responsable de la direction des travaux (ch. 21) et destinataire des factures (rubrique "Signatures"). Dans ces conditions, c'est bien la recourante qui est la (seule) débitrice de la taxe litigieuse. Avant de recourir contre la taxe d'empiètement qui lui a été notifiée, la recourante n'a du reste jamais invité les services communaux à s'adresser également à J._____. Sur ce point, le recours est mal fondé.

E. 7

Au vu de ce qui précède, le recours est irrecevable en tant qu'il a été interjeté par A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____ et H._____. En tant qu'il a été interjeté par I._____, le recours est partiellement admis (la recourante obtient pour l'essentiel gain de cause, même si aucune de ses conclusions n'est entièrement adjugée). La décision attaquée est annulée et la cause retournée à l'autorité concernée, afin qu'elle procède conformément aux considérants du présent arrêt (not. consid. 5b) et rende, le cas échéant, une nouvelle décision. Les frais

judiciaires sont mis à la charge de la commune de Chavannes-près-Renens, qui succombe (cf. art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). La recourante obtenant pour l'essentiel gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel, des dépens lui seront alloués, à la charge de la commune de Chavannes-près-Renens (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). La cause est renvoyée à l'autorité précédente pour qu'elle statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure accomplie devant elle.

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