

VD_OMNI FI.2020.0102 vom 19. November 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-11-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2020.0102

FR: VD_OMNI FI.2020.0102 du 19 novembre 2021

IT: VD_OMNI FI.2020.0102 del 19 novembre 2021

Regeste

Municipalité de Chevroux/Commission de recours en matière d'impôts et de taxes communales, B._____ | Taxe unique (dite "droit de boucle") pour le renouvellement d'une sous-concession d'usage du domaine public portant sur une place d'amarrage. Annulation par la commission communale de recours de l'acompte prélevé sur cette taxe par la municipalité. Décision confirmée sur ce point (consid. 4): l'acompte réclamé ne repose pas sur une base légale suffisante, le tarif devant déterminer le mode de calcul de la taxe litigieuse et sa quotité n'ayant pas encore été adopté et le règlement communal ne prévoyant pas la possibilité de prélever des acomptes. Décision annulée en revanche en ce qui concerne la question des dépens (consid. 5): la commission communale de recours s'est écartée de la règle de l'art. 11 al. 1 TFJDA, applicable par analogie faute de tarif des dépens établi par le Conseil d'Etat pour les procédures devant les autorités administratives, en accordant des pleins dépens; dossier renvoyé à cette autorité pour nouvelle fixation des dépens sur la base des critères de l'art. 11 al. 1 et 2 TFJDA.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). En matière de taxes spéciales, l'art. 47a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; BLV 650.11) confère aux municipalités un droit de recours contre les décisions rendues par les commissions communales de recours que chaque commune doit instituer. Compte tenu de cette habilitation légale, la recourante a qualité pour contester les décisions attaquées. Pour le surplus, l'acte de recours a été déposé dans les délai et formes prévus (art. 79 et 95 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le litige porte sur le bien-fondé du 3^{ème} acompte du "droit de boucle" facturé au tiers intéressé. La recourante conteste les décisions de la commission communale de recours des 16 et 29 juillet 2020. Ces deux décisions ne sont toutefois pas compatibles entre elles. Même si elle ne le dit pas expressément, il faut dès lors considérer que la décision du 29 juillet 2020, qui faisait suite à la demande de réexamen déposée par le tiers intéressé, a annulé et remplacé celle du 16 juillet 2020, qui n'a plus de portée propre. Le recours en tant qu'il est dirigé contre la décision de la commission communale de recours du 16 juillet 2020 n'a dès lors pas d'objet et doit être déclaré irrecevable.

E. 3

a) Selon l'art. 1^{er} de la loi vaudoise du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC; BLV 731.01), le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public, qui comprennent notamment les lacs, les cours d'eau et leurs lits (art. 64 al. 1 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 [CDPJ; BLV 211.02]), appartient à l'Etat. Nul ne peut détourner les eaux du domaine public, ni les utiliser, sans l'autorisation préalable du département en charge de la gestion des eaux du domaine public (art. 2 al. 1 LLC). L'autorisation du département est accordée sous la forme d'une concession, dont la durée n'excède pas cinquante ans, s'il s'agit d'installations communales, et trente ans, s'il s'agit d'installations privées (art. 4 al. 1 LLC; art. 84 al. 1 du règlement d'application du 17 juillet 1953 de la LLC et de la loi du 12 mai 1948 réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal [RLLC; BLV 731.01.1]). La Commune de Chevroux est au bénéfice d'une telle convention, renouvelée le 18 novembre 2019, pour l'usage, la rénovation et l'exploitation de son port de plaisance. Les conditions d'exploitation du port de Chevroux sont définies par le règlement du port du 26 mars 2018. Les places d'amarrage ou d'entreposage sont attribuées sous forme d'une sous-concession d'usage du domaine public, qui est accordée pour une durée n'excédant pas le terme de la concession délivrée par l'Etat de Vaud à la Commune de Chevroux (art. 5). La sous-concession des places fait l'objet de diverses taxes (art. 37), parmi lesquelles la taxe unique lors de l'attribution de la sous-concession (droit de boucle) et la taxe annuelle (art. 39). L'art. 10 du règlement du port donne les précisions suivantes sur ces deux types de taxes: " Droit de boucle et redevance annuelle Lors de l'octroi de la sous-concession d'usage du domaine public, telle qu'elle est prévue à l'art. 5 ci-dessus, le bénéficiaire paie une taxe unique, dite "droit de boucle". Celui qui renonce à la sous-concession d'usage du domaine public ou à qui cette sous-concession est retirée obtient le remboursement partiel de la taxe unique. Le montant remboursé correspond à la taxe qui serait perçue selon le tarif en vigueur pour la durée de la sous-concession restant à courir. Le bénéficiaire de la sous-concession est également astreint au paiement d'une taxe annuelle. Cette taxe est due d'avance pour l'année civile suivante. Elle porte intérêt à 5% l'an dès son échéance. En cas de renonciation à la sous-concession ou de retrait de celle-ci en cours d'année, le montant de la taxe versée d'avance reste acquis à la Commune." b) Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent traditionnellement les impôts et les contributions causales (ATF 143 I 220 consid. 4.1; 138 II 70 consid. 5.1; 135 I 130 consid. 2 et les références citées; Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 7^{ème} éd., Zurich/Bâle/Genève 2016, p. 2; Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 5^{ème} éd., Bâle 2021, p. 4; Walter Ryser/Bernard Rolli, Précis de droit fiscal suisse, 4^{ème} éd., Berne 2002, p. 3). 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'Etat. Les contributions causales, en revanche, 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 (ATF 143 I 220 consid. 4.2; 135 I 130 consid. 2 et les références citées). Selon la jurisprudence, la taxe d'amarrage constitue une contribution causale, plus spécifiquement une redevance d'utilisation du domaine public, à savoir une somme que le bénéficiaire acquitte en contrepartie du droit exclusif ou spécial d'utiliser certains biens publics (cf. arrêt FI.2015.0084 du 18 mai 2016 consid. 3c; ég. TF 2C_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 4.3 et les références citées). c) Le "droit de

boucle" prévu par l'art. 10 du règlement du port est une taxe unique payable lors de l'octroi de la sous-concession d'usage du domaine public. Il correspond à une quote-part du coût de rénovation du port, calculée en fonction de la surface de la place allouée (cf. préavis municipal no 2/2018 du 21 février 2018, ch.14 consacré au calcul du nouveau droit de boucle). Il donne au bénéficiaire de la sous-concession un droit de jouissance de sa place d'amarrage pour la durée de celle-ci. Il constitue ainsi, avec la taxe unique qui le complète, la contrepartie de l'avantage particulier que les sous-concessionnaires retirent de la rénovation du port et de son utilisation. Il doit à ce titre être considéré comme une contribution causale, à l'instar d'une taxe d'amarrage classique.

E. 4

La recourante soutient qu'elle était fondée à solliciter le paiement du 3^{ème} acompte du "droit de boucle" au 30 avril 2020. Elle fait valoir que cette taxe était en effet échue intégralement dès le 1^{er} janvier 2020, date à laquelle la sous-concession a pris effet. Elle se fonde à cet égard sur l'art. 10 du règlement du port. Le tiers intéressé conteste que cette disposition constitue une base légale suffisante, soulignant que le montant du "droit de boucle" doit être prévu dans un tarif, qui n'a à ce jour pas été adopté. a) Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 1 Cst.). 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 du régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul ou sa quotité, doivent être définis par la loi au sens formel. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent discerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 143 I 220 consid. 5.1; 136 I 142 consid. 3.1 et les références citées). Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst.) comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut 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 (ATF 143 I 220 consid. 5.1; 136 I 142 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 7.2 et les références citées; ég. Daniela Wyss, *Kausalabgaben: Begriff, Bemessung, Gesetzmässigkeit*, thèse, Berne 2009, p. 169 ss). b) En l'espèce, la taxe litigieuse est fondée sur l'art. 10 du règlement du port. Cette disposition, reproduite ci-dessus (cf. supra consid. 3a), prévoit le principe de la perception d'une taxe unique dite "droit de boucle" lors de l'octroi de la sous-concession d'usage du domaine public. Elle n'en précise toutefois pas le mode de calcul et la quotité. Certes, conformément à la jurisprudence précitée, ces éléments, s'agissant d'une contribution causale, ne doivent pas nécessairement être définis dans une loi au sens formel et peuvent être fixés par l'exécutif. C'est précisément ce que le règlement du port a prévu en déléguant à la municipalité la compétence d'édicter un tarif relatif au droit de boucle, devant être approuvé par le Département du territoire et de l'environnement (cf. art. 4 al. 2 et 37). Un tel tarif n'a toutefois à ce jour pas été adopté. Interpellée, la recourante ne le conteste pas,

expliquant que le droit de boucle dépend du coût final des travaux qui n'a pas encore été définitivement arrêté. Ni l'art. 10 du règlement du port ni aucune autre disposition de ce règlement du reste n'autorisent par ailleurs la perception d'acomptes sur le "droit de boucle" dans l'attente de l'adoption et l'approbation du tarif. Le montant réclamé par la recourante au tiers intéressé au titre de "3^{ème} acompte du droit de boucle" ne repose donc pas sur une base légale suffisante. La décision attaquée en tant qu'elle annule la facture du 25 mars 2020 doit par conséquent être confirmée par substitution de motifs, l'autorité intimée s'étant – semble-t-il – fondée sur le principe de la bonne foi pour parvenir à cette conclusion. La municipalité pourra prélever le "droit de boucle" dû par le tiers intéressé une fois le tarif prévu par l'art. 4 al. 2 du règlement du port adopté et approuvé.

E. 5

La recourante critique à titre subsidiaire le montant des dépens alloués par l'autorité intimée au tiers intéressé. Elle le juge excessif. a) En procédure de recours, l'autorité alloue une indemnité à la partie qui obtient totalement ou partiellement gain de cause, en remboursement des frais qu'elle a engagés pour défendre ses intérêts (art. 55 al. 1 LPA-VD). Conformément à son texte, cette disposition s'applique à l'ensemble des procédures de recours et de révision, que celles-ci se déroulent devant les autorités administratives (recours administratif selon le chapitre IV de la LPA-VD; art. 73 ss LPA-VD) ou devant les autorités judiciaires (cf. PS.2017.0008 du 8 juin 2017 consid. 3b). Cette indemnité est mise à la charge de la partie qui succombe (art. 55 al. 2 LPA-VD). L'art. 55 al. 3 LPA-VD, entré en vigueur le 1^{er} avril 2018, confère au Conseil d'Etat la compétence de fixer le tarif des dépens pour les procédures ouvertes devant une autorité administrative. Pour l'heure, le Conseil d'Etat n'a toutefois pas fait usage de cette compétence, si bien qu'il convient d'appliquer par analogie les dispositions du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative établi par le Tribunal cantonal (TFJDA; BLV 173.36.5.1), tout en laissant une large marge d'appréciation à l'autorité administrative (cf. arrêts FI.2020.0042 du 9 avril 2021 consid. 2a, PS.2020.0027 du 7 octobre 2020 consid. 4a, PS.2018.0051 du 6 août 2018 consid. 3c, PS.2017.0008 du 8 juin 2017 consid. 3b et les références citées). Aux termes de l'art. 10 TFJDA, les dépens alloués à la partie qui obtient gain de cause comprennent les frais d'avocat ou d'autres représentants professionnels et les autres frais indispensables occasionnés par le litige. Selon l'art. 11 TFJDA, les frais d'avocat ou d'autres représentants professionnels comprennent une participation aux honoraires et les débours indispensables (al. 1); les honoraires sont fixés d'après l'importance de la cause, ses difficultés et l'ampleur du travail effectué. Ils sont compris entre 500 et 10'000 francs; ils peuvent dépasser ce montant maximal, si des motifs particuliers le justifient, notamment une procédure d'une ampleur ou d'une complexité spéciales (al. 2). Il ressort de ces dispositions que le montant de l'indemnité ne vise pas une pleine compensation des frais d'avocat ou d'autres représentants professionnels mais ne constitue qu'une participation aux honoraires et comprend les débours indispensables. En matière de dépens alloués par les juridictions inférieures, la CDAP fait preuve d'une grande retenue. Le contrôle judiciaire se limite à vérifier que l'autorité inférieure n'a pas excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation, ce qui revient à s'assurer qu'elle ne s'est pas basée sur des considérations hors de propos ou de toute autre façon manifestement insoutenables (cf. arrêt FI.2020.0042 du 9 avril 2021 consid. 3b/bb). b) En l'espèce, l'autorité intimée a alloué au tiers intéressé une indemnité de dépens de 4'122 fr. 90, correspondant à la note d'honoraires de son avocate. Elle s'est dès lors écartée de la règle de l'art. 11 al. 1 TFJDA, selon lequel les dépens ne représentent qu'une participation

aux frais d'avocat. La décision attaquée devra par conséquent être annulée sur ce point. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose les autorités inférieures en matière de fixation de dépens, il n'appartient en effet pas à la cour de céans de se substituer à l'autorité intimée. La cause sera dès lors renvoyée à cette autorité afin qu'elle fixe à nouveau l'indemnité due au tiers intéressé, en tenant compte de la règle de l'art. 11 al. 1 TFJDA et des critères énoncés à l'art. 11 al. 2 TFJDA. Elle prendra notamment en considération le travail effectué, qui a consisté en la rédaction d'un recours (14 pages), de contre-observations (5 pages) et d'une demande de reconsidération (3 pages), l'enjeu somme toute modeste de l'affaire et la nature de la contestation.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours, dans la mesure où il est recevable, à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle porte sur la question des dépens, la cause étant renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision sur ce point, et à sa confirmation pour le surplus. La recourante n'obtient gain de cause que sur un point accessoire. Il se justifie dans ces conditions de lui faire supporter seule l'entier des frais de justice (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD). Pour les mêmes motifs, la recourante n'a pas droit à des dépens; quant au tiers intéressé, qui obtient gain de cause sur l'essentiel, il a droit à des dépens légèrement réduits (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

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