

VD_OMNI FI.2021.0089 vom 14. Dezember 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2021.0089

FR: VD_OMNI FI.2021.0089 du 14 décembre 2021

IT: VD_OMNI FI.2021.0089 del 14 dicembre 2021

Regeste

A. _____, B. _____ et C. _____ /Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Baulmes | Recours contre une décision de la DGTL mettant à la charge des copropriétaires des émoluments pour préavis, approbations et autorisations spéciales de l'Etat, en lien avec la construction d'un poulailler sur leur terrain. Sous l'angle des principes de la légalité, de l'équivalence ainsi que de la couverture des frais, le montant des émoluments perçus ne prête par le flanc à la critique, puisqu'ils sont du reste pour la plupart situés au minimum des barèmes légaux. La construction envisagée a par ailleurs nécessité des autorisations spéciales, compte tenu de ses caractéristiques (proximité d'une ligne ferroviaire, secteur exposé à des dangers naturels, élevage et pension d'animaux), de telle sorte que l'émolument final, même s'il peut paraître élevé en comparaison au coût de la seule construction, n'apparaît pas comme étant excessif par rapport à l'avantage procuré aux recourants. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La facture du 9 juillet 2021, qui impose aux recourants le paiement d'émoluments pour un total de 1'248 fr., constitue une décision rendue par l'autorité intimée. Elle peut donc faire l'objet d'un recours de droit administratif devant la CDAP (art. 92 et ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173). Selon l'art. 95 LPA-VD, le recours s'exerce dans les trente jours dès la notification de la décision attaquée. Le délai de recours ne court pas du 15 juillet au 15 août inclusivement (art. 96 al. 1 let. b LPA-VD). Déposé le 9 août 2021, soit en temps utile, par les destinataires de la décision attaquée et selon les formes prévues par la loi (art. 75 et ss LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), le présent recours est recevable. Il convient ainsi d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2). En l'espèce, l'objet du litige porte uniquement sur les émoluments faisant l'objet de la décision du 9 juillet 2021 de la DGTL et non sur la procédure d'autorisation de construire le poulailler en tant que telle. Le tribunal ne peut donc examiner dans le cadre de la présente procédure les critiques des recourants en lien avec cette procédure, notamment la question de savoir si la construction du poulailler était ou non soumis à certaines autorisations spéciales (art. 120 ss de la loi du 4 décembre 1985

sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11] dont il résulte également – art. 123 al. 3 LATC – que les décisions cantonales comportant les délais et les voies de recours sont communiquées à la municipalité qui les notifie en même temps que sa décision sur le permis de construire).

E. 3

Les recourants ne contestent pas le principe de devoir s'acquitter d'émoluments en lien avec la procédure d'autorisation du projet de construction d'un poulailler sur leur parcelle mais contestent l'ampleur de ceux-ci, les jugeant trop élevés compte tenu des circonstances. a) Parmi les contributions publiques, figurent notamment les contributions causales, qui 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; Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, 5ème éd., Bâle 2021, nos 4, 6 et 10 ad § 1). L'émolument administratif est la forme la plus générale de rémunération de l'activité administrative (par exemple, émolument pour la couverture des frais engagés pour garantir la sécurité publique, ATF 135 I 130; émolument d'inscription au Registre foncier, ATF 126 I 180 = RDAF 2001 II 293, in Oberson, *op. cit.*, n° 7 ad § 1). 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.; René 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.). 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 (CDAP FI.2020.0032 du 4 juin 2021 consid. 2b.aa). 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).

bb) Le principe de l'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. Le principe d'équivalence n'exclut pas une certaine schématisation ou l'usage de moyennes d'expérience (TF 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1; Oberson, op. cit., n° 89 ad § 3).

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). Les dépenses à prendre en compte ne se limitent pas aux frais directs ou immédiats générés par l'activité administrative considérée; elles englobent les frais généraux, en particulier ceux de port, de téléphone, les salaires du personnel, le loyer, ainsi que les intérêts et l'amortissement des capitaux investis et des équipements (ATF 120 Ia 171 consid. 2a; TF 5A_55/2008 du 22 avril consid. 5.1). Les émoluments perçus pour des prestations fournies dans une subdivision administrative ne doivent pas nécessairement correspondre exactement aux coûts de chacune de ces prestations. Certaines prestations, qui coûtent relativement peu cher à l'administration, peuvent être taxées plus lourdement que leur prix de revient, et inversement (ATF 101 Ib 462 consid. 3b). La collectivité peut compenser par un émolument perçu sur des affaires importantes l'insuffisance des émoluments prélevés pour d'autres opérations qui, en raison du peu d'intérêt qu'elles présentent, ne permettent pas de réclamer des émoluments couvrant tous les frais qu'elles occasionnent (ATF 126 I 181 consid. 3a.aa = RDAF 2001 II 293, p. 300; Xavier Oberson, op. cit., n° 88 § 3). Un certain schématisme est par ailleurs inévitable, le calcul des coûts considérés ne relevant pas des sciences exactes mais comportant une part d'appréciation. Les excès que cela pourrait impliquer sont, le cas échéant, corrigés par l'application du principe de l'équivalence (Pierre Moor, Droit administratif, Vol. III, 2018, p. 533). 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 déterminée (ATF 143 II 283 consid. 3.7.1. p. 293).

c) Selon l'art. 1^{er} de la loi du 18 décembre 1934 chargeant le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements (LEMO; BLV 172.55), le Conseil d'Etat est chargé de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements. Selon la jurisprudence (CDAP AC.2007.0257 du 8 mai 2009, consid. 7 ayant fait l'objet d'une procédure de coordination sur ce point;

FI.2017.0121 du 24 mai 2019 consid. 8/d/aa), l'art. 1^{er} LEMO constitue une base légale suffisante pour la perception d'émoluments dus en contrepartie d'une décision au sens formel; tel n'est pas le cas en revanche s'il s'agit d'actes matériels. L'art. 10 du règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm; BLV 172.55.1), qui figure dans le chapitre IX "Dispositions communes à tous les départements", a la teneur suivante: " 1 Examen de toute demande d'autorisation spéciale ou de préavis en relation avec la construction, la démolition, la reconstruction, l'agrandissement, la transformation ou le changement de destination d'un bâtiment, d'un terrain, d'une installation ou d'un équipement : Fr. 120.- à Fr. 10'000.- (selon le temps consacré et la complexité du dossier)".

E. 4

Frais de gestion du dossier et de publication par la Centrale des autorisation en matière d'autorisations de construire (CAMAC) en relation avec la construction, la démolition, la reconstruction, l'agrandissement, la transformation ou le changement de destination d'un bâtiment, d'un terrain, d'une installation ou d'un équipement : Fr. 150.- à Fr. 1'000.-.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et la décision attaquée confirmée. Compte tenu de l'issue du litige, un émolument de 300 fr. est mis à la charge des recourants (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 1 et 4 al. 1 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 – TFJDA; BLV 173.36.5.1), solidairement entre eux (art. 51 al. 2 LPA-VD). Il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens.

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