

VD_OMNI FI.2023.0099 vom 22. Januar 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-01-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2023.0099

FR: VD_OMNI FI.2023.0099 du 22 janvier 2024

IT: VD_OMNI FI.2023.0099 del 22 gennaio 2024

Regeste

A. _____/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux, Municipalité de Bourg-en-Lavaux | La commune de B. a construit un parking sur une parcelle lui appartenant. Elle a ensuite conclu avec des personnes privées intéressées un acte de constitution de servitude donnant droit à un usage de place de parc intérieur. Le recourant a acquis la servitude précitée en 2001. Par courrier du 2 mai 2022, la commune a adressé au recourant une facture relative aux frais afférant à "sa" place de parc dans le parking pour l'année 2022. La commission de recours communale, à laquelle le recourant avait déféré cette facture, a rejeté le recours. La parcelle sur laquelle est construite le parking en cause est une propriété de la commune. Il n'est pas exclu de considérer que l'on se trouve en présence d'un bâtiment à affectation mixte, dont la qualification (patrimoine administratif ou financier) doit être opérée en fonction du cas d'espèce. Quoiqu'il en soit, cela ne rend pas le droit public applicable. Il apparaît au contraire déterminant que la Commune a conclu un contrat comportant la création d'une servitude aux fins d'une utilisation exclusive d'une place de parc dans le parking en faveur d'un privé. Or, la création de droits réels restreints de droit privé est possible, aussi bien sur le patrimoine administratif que sur le patrimoine financier. En présence d'un litige relatif aux frais que doit assumer le propriétaire du fonds dominant en relation avec l'entretien d'une servitude, la compétence pour le trancher relève du juge civil (art. 29 al. 1 CPC). On ne voit pas que la commune, par la voie d'une disposition réglementaire de droit public, soit habilitée à convertir ce type de litige, afin de pouvoir le trancher par voie de décision. Le règlement ici en cause en tant qu'il confère un pouvoir de décision de taxation à la municipalité, viole le droit privé fédéral. Cela conduit au constat que la municipalité n'était pas compétente pour statuer, de sorte que la commission communale de recours devait annuler la taxation attaquée devant elle. Admission du recours.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, datée du 17 juillet 2023, est parvenue au conseil du recourant le lendemain; cela a déclenché le délai de recours de 30 jours prévu par l'art. 95 de la loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (ci-après: LPA-VD; BLV 173.36). Compte tenu des fêtes d'été, prévues à l'art. 96 al. 1 let. b LPA-VD, l'acte déposé le 17 août 2023 a été déposé en temps utile. b) La décision attaquée confirme le prélèvement d'une taxe auprès du recourant; en tant que débiteur de cette contribution, l'intéressé bénéficie à l'évidence d'un intérêt digne de protection à recourir, de sorte que sa légitimation doit être admise (art. 75 let. a LPA-VD). Il convient ainsi d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Sur le plan formel, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, compte tenu de la motivation de la décision du 17 juillet 2023 qui n'aurait notamment pas discuté les arguments soulevés par le recourant. Au vu de l'issue du litige, il n'est pas nécessaire de trancher cette question.

E. 3

En substance, le recourant fait au premier chef valoir que les frais qui peuvent être demandés au titulaire de servitude d'usage de place de parc dans le parking de C. _____ peuvent lui être demandés sur la base du droit privé. Il conteste dès lors la compétence de la commune intimée de prononcer à son égard des décisions de taxation et soutient, par voie de conséquence, que la commission communale de recours intimée ne pouvait pas non plus confirmer la contribution demandée au recourant sur cette base. D'emblée, on peut observer qu'il y a enchevêtrement en l'occurrence des régimes de droit public et de droit privé; cela rend nécessaire un rappel du cadre légal et réglementaire applicable, avant de se pencher sur les arguments des parties. a) On sait tout d'abord que la parcelle n° zzz sur laquelle est sis le parking de C. _____ est une propriété de la commune de B. _____. Or, les biens publics peuvent être attribués à différentes catégories, soit: le domaine public, le patrimoine administratif ou encore le patrimoine financier communal. Le domaine public (que l'on divise en domaine public naturel et artificiel) réunit les biens ouverts à l'usage commun. Tel est le cas par exemple des places publiques et des routes, lesquelles sont accessibles en principe à tout un chacun; il en va de même des places de parc situées en bordure de route (même si le parcage sur de telles places, lorsqu'il s'étend sur une certaine durée, est considéré désormais comme une forme d'usage accru de ce domaine, usage pouvant donner lieu à une taxe). Par ailleurs, le patrimoine administratif réunit l'ensemble des biens affectés directement à des tâches publiques. On en distingue d'ailleurs deux catégories, soit les biens correspondant aux locaux et aux instruments de travail de l'administration, d'une part, les biens des établissements publics d'autre part; cette seconde catégorie est ouverte, à certaines conditions, aux usagers de ces établissements (ainsi pour l'université, un musée, notamment). Le patrimoine financier regroupe enfin les biens publics qui ne sont pas affectés directement à des tâches publiques, soit notamment des biens fournissant un rendement, seul ce dernier étant utilisé au financement de tâches publiques (pour plus de détails sur ces différentes notions, voir Moor / Bellanger / Tanquerel, Droit administratif III, 2^{ème} édition, Berne 2018, page 641ss et 751ss). b) La loi du 28 février 1956 sur les communes (ci-après: LC ; BLV 175.11) comporte diverses règles relatives aux autorités communales et à leurs compétences. Tout d'abord, l'art. 2 LC prévoit que les communes disposent d'attributions et de tâches propres. Tel est le cas en particulier, selon l'art. 2 al. 2 de l'administration des biens de la commune (let. b), de l'administration du domaine public (let. c) ou encore de la fixation des contributions et taxes communales (let. h). Il incombe plus particulièrement au conseil communal ou général d'adopter les règlements communaux, sous réserve de ce que le conseil a laissé dans la compétence de la municipalité (art. 4 al. 1 ch. 13 LC). Par ailleurs, les art. 41 ss LC définissent les attributions des municipalités; celles-ci concernent notamment l'administration des services publics (art. 42 al. 1 ch. 1 LC), l'administration des biens communaux, l'administration du domaine public et des biens affectés aux services publics (ch. 2). L'art. 44 LC précise encore l'art. 42 al. 1 ch. 1 LC et définit la notion d'administration des biens de la commune; celle-ci comprend en particulier l'administration du domaine privé, qui incombe spécialement à la Municipalité (ch. 1); cette compétence s'étend notamment à la perception de tous revenus, contributions et taxes en relation avec cette activité. Par ailleurs, la loi du 5 décembre 1956

sur les impôts communaux (ci-après LICom ; BLV 650.11) permet aux communes de prélever divers impôts et taxes (l'art. 1 contient notamment une liste des impôts que les communes sont autorisées à percevoir). L'art. 4 LICom permet également aux communes de percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières (al. 1); cependant, ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du chef de département concerné (al. 2). On observe au passage que le règlement du parking de C._____ a été adopté par la Municipalité de B._____ et n'a pas fait l'objet d'une approbation, ni du législatif communal, ni d'une autorité cantonale. Selon un courriel du Service de l'intérieur figurant au dossier, le parking précité ferait partie, selon cette autorité, du domaine privé communal, relevant dès lors de la compétence exclusive de la Municipalité; en conséquence une approbation cantonale n'était pas nécessaire. À ce stade, on ne tranchera pas la question de savoir si la notion de "domaine privé" de la commune, visée à l'art. 44 LC, recouvre non-seulement le patrimoine financier, mais aussi le patrimoine administratif de la commune; elle sera reprise plus bas (infra , consid. 3 a et b) . c) L'art. 664 CC traite des biens publics. Plus spécifiquement, il saisit les biens du domaine public naturel et artificiel; il concerne également (pour partie en tout cas) les biens du patrimoine administratif; en particulier, il en découle que les biens du patrimoine administratif sont régis par le droit public cantonal (voir notamment art. 664 al. 3 CC). Dans la règle, le droit public règle ainsi les usages possibles de ces biens publics. Il en va ainsi de l'usage commun, de l'usage accru ou enfin de l'usage privatif des biens du domaine public. De même, il appartient au droit public de définir l'usage normal ou conforme à l'affectation des biens du patrimoine administratif ainsi que de régler les usages non conformes (Moor / Bellanger / Tanquerel, op. cit., p. 759 ss; voir aussi ATF 143 I 147). Cependant, si l'article 664 al. 2 CC pose la présomption que les biens publics ne peuvent pas entrer dans la propriété privée, celle-ci peut être renversée; autrement dit, dans certains cas, des biens publics peuvent entrer dans la propriété privée, voire plus souvent faire l'objet de droits réels restreints fondés sur le droit privé, par exemple de servitudes (dans ce sens, Moor / Bellanger / Tanquerel, op. cit., p. 660 s.). La même question peut se poser s'agissant du patrimoine administratif ; indépendamment de l'application ou non de l'art. 664 al. 2 CC au patrimoine administratif, il est admis que la gestion des biens de ce patrimoine se fait selon les règles du droit privé, de sorte que ce patrimoine peut aussi être grevé de servitudes (Moor / Bellanger / Tanquerel, op. cit., p. 756 – voir aussi p. 760 s.; ATF 97 II 371, spécialement 378). Quant au patrimoine financier, il est régi, sous réserve de règles de compétence, par le droit privé; rien ne s'oppose ainsi à ce qu'il soit grevé de droits privés (par exemple de servitudes ; on peut penser aussi à la conclusion d'un contrat de bail portant sur l'usage de tels biens). d) Lorsque, conformément au droit privé, une servitude a été constituée sur un bien public faisant partie du patrimoine administratif ou du patrimoine financier, le droit privé est alors applicable à l'exercice de cette servitude. aa) Une servitude peut être constituée pour conférer un droit exclusif sur une surface donnée à des fins de parcage (ainsi, à propos des servitudes foncières, Cyril Galland, Le contenu des servitudes foncières, Zurich 2013, n° 122). bb) Une telle servitude peut, bien évidemment, s'accompagner d'obligations financières à charge du bénéficiaire ou du fonds dominant; ainsi, il découle de l'art. 741 CC que l'entretien des ouvrages nécessaires à l'exercice de la servitude est à la charge du propriétaire du fonds dominant. Tel pourrait être le cas en l'espèce à teneur de la servitude ici en cause ; on observe d'ailleurs que l'ouvrage est également utile au propriétaire grevé, à savoir la Commune, de sorte que l'on se trouve aussi dans la configuration visée par l'art. 741 al. 2 CC. Quoiqu'il en soit, l'art. 741 CC est

une règle de nature dispositive, laquelle peut être modifiée ou complétée par la voie d'une convention. On note qu'une telle convention, si elle constitue un élément subjectivement essentiel du contrat de servitude, doit être passée en principe en la forme authentique; elle n'a pas à résulter de l'inscription au registre foncier, pour autant qu'elle résulte des pièces justificatives déposées au registre foncier (Pichonnaz / Piotet, éditeurs, Commentaire romand du Code civil II – N 6-9 ad art. 741; ouvrage cité ci-après: CR CC II). On observe que, dans le cas d'espèce, le contrat de servitude a fait l'objet d'un acte authentique, lequel prévoit la répartition de divers frais, soit non seulement les frais d'entretien de l'ouvrage, mais aussi des frais de réfection de celui-ci (voir sur ce dernier point CR CC II – ad art. 741 CC N 4 s.). cc) En règle générale – comme on l'a vu, tel est le cas dans la présente espèce – la servitude est constituée sur la base d'un contrat, puis est inscrite au registre foncier (voir à ce propos art. 731 s. CC; voir également CR CC II – ad art. 732 N 2; voir aussi l'extrait du registre foncier relatif à la parcelle zzz de B._____, versé au dossier), ce contrat devant en principe être conclu par acte authentique. Il en va de même de la modification d'une servitude existante (CRCC II – ad art. 731 N 21 ss et 732 N 2). Tel est à tout le moins le cas lorsque la modification porte sur un élément (subjectivement ou objectivement) essentiel du contrat. Autrement dit, la modification en cause suppose l'accord des deux parties à l'acte et il doit être passé, sous certaines réserves, en la forme authentique. dd) On se souvient que la forme juridique choisie initialement visait à éviter l'introduction d'un régime de PPE (soit une copropriété de nature particulière). On note à ce propos que, dans le droit de la PPE, la création d'un fonds de rénovation, alimenté dans le but de financer les ouvrages communs de la PPE, doit résulter d'une décision prise par l'assemblée des copropriétaires (art. 712 m CC; voir à ce sujet CR CC II – Amos Piguët, art. 712m CC, N 4 et, sur les modalités du vote au sein de cette assemblée N 7 ss). On soulignera également que le droit de la PPE présente une dimension corporative (avec la communauté des propriétaires d'étages et les règles qui s'y appliquent), absente en présence de simples servitudes. 3. Sur la base des éléments qui précèdent, le cas d'espèce soulève diverses difficultés qu'il convient d'aborder successivement. a) On observe tout d'abord que le parking de C._____ ne fait pas partie du domaine public – au sens étroit du terme –, comme le montre le fait qu'il est situé sur une parcelle inscrite au registre foncier, contrairement aux autres dépendances du domaine public communal. Au demeurant, le régime qui s'y applique est celui de droits d'usage exclusifs accordés aux bénéficiaires de servitudes. En d'autres termes, ce parking n'est pas ouvert à l'usage commun de tout un chacun (cela résulte aussi clairement des photographies versées au dossier; celles-ci figurent la mise à ban du parking, impliquant un accès réservé aux seuls ayants-droits), ce qui confirme qu'il ne relève pas du domaine public communal. Pour le surplus, la question se pose d'une attribution du bâtiment en question au patrimoine administratif ou financier (sur la délimitation entre ces deux masses de biens, voir Moor / Bellanger / Tanquerel, op. cit., p. 753, qui mettent en évidence certaines difficultés dans la qualification d'un bien déterminé). Dans le cas d'espèce, ce bâtiment abrite non seulement un parking, mais des locaux affectés à la protection civile; il s'agit, pour ce dernier usage, d'une tâche publique, alors que la question peut se poser s'agissant de l'affectation à un usage de parking privatif. On pourrait dès lors considérer que l'on se trouve en présence d'un bâtiment (voire d'un bien-fonds: la parcelle comporte en effet plusieurs bâtiments affectés à des usages divers) à affectation mixte, dont la qualification (patrimoine administratif ou financier) doit être opérée en fonction du cas d'espèce. Quoi qu'il en soit, il est erroné d'affirmer, avec les autorités intimée et concernée, que le droit public est applicable dès l'instant où la qualification du bâtiment (ou du bien-fonds) est celle d'un

bien du patrimoine administratif. Certes, lorsque l'on se trouve en présence d'établissements publics (une école, un hôpital ou une université), les usages des biens (du patrimoine administratif) de cet établissement public relèvent en principe du droit public, à tout le moins s'agissant des usages conformes. Pour le surplus, les usages non conformes à l'affectation peuvent (aussi) faire l'objet d'un régime de droit privé (voir à ce propos Moor / Bellanger / Tanquerel, op. cit., p. 760 ss). b) Quoi qu'il en soit des remarques qui précèdent, il apparaît déterminant à ce stade de relever que la Commune a conclu un contrat comportant la création d'une servitude aux fins d'une utilisation exclusive d'une place de parc dans le parking de C. _____ en faveur d'un privé; ce contrat prévoyait d'ailleurs la cessibilité de la servitude. La Commune se trouve désormais liée par ses engagements envers le recourant, acquéreur de la servitude. Au demeurant, les autorités intimées ne paraissent pas le contester puisque le règlement du parking de C. _____ cite expressément la teneur de la convention de servitude grevant la parcelle communale. Or, comme on l'a vu (supra , consid. 2 c), la création de droits réels restreints de droit privé est possible, aussi bien sur le patrimoine administratif que sur le patrimoine financier. c) Le règlement précité comporte néanmoins des éléments qui s'écartent du régime initial de cette servitude, cela sur deux points. Tout d'abord, il crée ce qui correspond dans les grandes lignes à un fonds de rénovation; il prévoit en effet une obligation pour les titulaires de servitudes d'alimenter, par des contributions annuelles, un tel fonds destiné au financement des frais de réfection importants du bâtiment en cause. Par ailleurs, ce règlement confère à la commune propriétaire, plus précisément à sa municipalité, un pouvoir de décision quant à l'application des obligations financières imposées aux titulaires des servitudes. Or, auparavant, ce type de question relevait de la compétence du juge civil (voir le jugement du juge de paix du 12 avril 2016, versé au dossier, portant sur un litige relatif à ce type de question). d) En présence d'un litige relatif aux frais que doit assumer le propriétaire du fonds dominant en relation avec l'entretien d'une servitude, il va de soi que la compétence pour le trancher relève du juge civil (art. 29 al. 1 CPC); il en va de même en présence d'une convention qui s'écarte de la règle dispositive de l'art. 741 CC et qui donnerait lieu à un contentieux. On ne voit pas que la commune, par la voie d'une disposition réglementaire de droit public, soit habilitée à convertir ce type de litige, afin de pouvoir le trancher par voie de décision (dans ce sens, CDAP, arrêt GE.2022.0023, du 3 novembre 2022, consid. 1c; voir aussi CDAP, GE.2018.0003, du 30 juillet 2020, consid. 4, concernant également la Commune de B. _____). Il en découle que le règlement ici en cause en tant qu'il confère un pouvoir de décision de taxation à la municipalité, viole le droit privé fédéral. Cela conduit au constat que la municipalité n'était pas compétente pour statuer, de sorte que la commission communale de recours devait annuler la taxation attaquée devant elle. Le recours doit donc être accueilli et la décision attaquée annulée. 4. Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être admis ; la décision de la commission communale de recours doit en conséquence être réformée en ce sens que la facture notifiée au recourant est annulée. Vu l'issue du pourvoi, la commune intimée doit assumer les frais d'arrêt; elle doit en outre au recourant, intervenu à la procédure par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, une indemnité à titre de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

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