

VD_OMNI FI.2023.0175 vom 2. Juli 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-07-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2023.0175

FR: VD_OMNI FI.2023.0175 du 2 juillet 2024

IT: VD_OMNI FI.2023.0175 del 2 luglio 2024

Regeste

A. _____, B. _____/Commission communale de recours en matière d'impôts, Municipalité de Renens | Recours contre une décision de la Commission de recours en matière d'impôts de Renens concernant une taxe d'utilisation temporaire du domaine public. La taxe a été calculée sur la base d'un règlement communal adopté par la municipalité fixant le tarif à 1.50 par m² et par jour d'utilisation. Les art. 26 LRou et 4 LICom définissent le cercle des contribuables et l'objet de la taxe. Le règlement qui renvoie aux art. 26 LRou et 4 LICom doit être interprété en tenant compte de ces dispositions. En revanche, le mode de calcul de la taxe ne figure ni à l'art. 26 LRou ni dans une loi formelle sur le plan communal. Les taxes d'utilisation du domaine public sont en principe perçues indépendamment des coûts et ne sont pas soumises au principe de la couverture des coûts, mais au principe d'équivalence. Le calcul de la taxe n'a donc pas besoin de figurer lui-même dans la base légale formelle. En l'espèce, si le tarif pratiqué apparaît à première vue supérieur à ceux pratiqués dans les autres communes, il est inférieur au tarif applicable à l'usage accru des routes cantonales. On se trouve à la limite du respect du principe d'équivalence. L'avantage procuré par l'usage accru est important (une facilitation d'accès au chantier et une proximité pour les transferts de matériel). Compte tenu du schématisme admissible en la matière, le prix de 1 fr. 50 par m², qui correspond à un loyer mensuel de 4'500 fr. pour une surface aménagée de 100 m², reste dans un rapport de proportionnalité avec l'avantage obtenu. Compte tenu de la définition de l'art. 4 LPA-VD qui inclut les communes et leurs autorités dans les autorités administratives au sens de cette loi, il ne fait pas de doute que la réglementation de la LPA-VD (cf. art. 55) constitue une base légale suffisante pour fonder l'octroi de dépens dans le cadre de procédures administratives communales. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 47a de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux [LICom; BLV 650.11]), de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les recourantes ont requis plusieurs mesures d'instruction, à savoir la production de pièces comptables, l'intégralité des décisions de taxation d'usage du domaine public de la Commune de Renens en 2021 et 2022 ainsi que la tenue d'une audience. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du

Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il y soit donné suite et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 146 IV 218 consid. 3.1.1; 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Aux termes de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1) et peuvent notamment présenter des offres de preuve (al. 2 let. d). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuve formulées par les parties (art. 28 al. 2 et 34 al. 3 LPA-VD). En effet, de jurisprudence constante, le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références; TF 2C_954/2018 du 3 décembre 2018 consid. 5). Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1; TF 8C_718/2022 du 14 novembre 2023 consid. 6.1). Au surplus, selon l'art. 27 al. 1 LPA-VD, la procédure est en principe écrite. b) En l'espèce, les éléments figurant au dossier permettent à la Cour de céans de se faire une idée suffisamment claire et précise de la situation. On ne voit pas en quoi la tenue d'une audience serait nécessaire pour répondre aux questions juridiques qui se posent. Les pièces comptables ne sont pas non plus pertinentes pour déterminer le débiteur de la taxe litigieuse au sens de la loi puisqu'il n'est pas indispensable que ce soit le débiteur de la taxe qui s'acquitte de cette dernière, à l'exclusion de tout tiers. Montrer que, dans certains cas, la créance fiscale est acquittée par des personnes autres que son débiteur légal ne permettrait de toute façon pas de conclure que ce dernier pourrait être libéré en l'espèce de toute obligation fiscale. Enfin, s'agissant de toutes les décisions de taxation pour l'usage accru du domaine public rendues en 2021 et 2022, requises par les recourantes, force est de constater que l'autorité concernée est prête, probablement pour des motifs pratiques, à émettre et à modifier l'adressage des factures selon les instructions qu'elle reçoit. Elle l'a d'ailleurs fait dans le cas d'espèce en modifiant le destinataire de la facture une première fois à la suite d'une demande expresse de C. _____ (supra, Faits, let. A). Le destinataire des factures n'est donc juridiquement pas non plus pertinent pour déterminer le débiteur de la taxe au sens de la loi. Au surplus, les recourantes n'invoquent pas de violation du principe de l'égalité, de telle sorte que la pratique de la municipalité concernée en l'espèce ne paraît pas non plus déterminante. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, la cour s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause et renoncera tant à la tenue d'une audience qu'à la production des pièces requises par les recourantes.

E. 2.2

p. 183; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; cf également l'art. 112 al. 1 let. b LTF, selon lequel les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir les motifs déterminants de fait et de droit). Le juge n'est pas toujours tenu de motiver la décision par laquelle il fixe le montant des dépens alloués à une partie obtenant totalement ou partiellement gain de cause dans un procès; il est admis de façon générale que, lorsqu'il existe un tarif ou une règle légale fixant des minima et maxima, le juge ne doit motiver sa décision que s'il sort de ces limites ou si des éléments extraordinaires sont invoqués par la partie concernée, ou encore si le juge s'écarte d'une note de frais produite par l'intéressé et

alloue une indemnité inférieure au montant habituel, en dépit d'une pratique bien définie (ATF 139 V 496 consid. 5.1; arrêt 9C_474/2021 du 20 avril 2022 consid. 6.2.3). Cette jurisprudence concerne le montant des dépens et non le principe de leur allocation. On peut en effet admettre que le juge est en mesure de se rendre compte de la nature et de l'ampleur des opérations que le procès a nécessitées. L'exigence d'une motivation de la décision touchant le montant des dépens risquerait sinon d'aboutir à des formules stéréotypées qui ne différencieraient guère de l'absence de motivation (ATF 139 V 496 consid. 5.1; arrêts 2C_247/2022 du 16 août 2022 consid. 3.1; 9C_474/2021 du 20 avril 2022 consid. 6.2.3 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral ne motive d'ailleurs pas, en principe, les décisions en matière de dépens pour les causes qui sont portées devant lui (ATF 111 Ia 1 ; voir également arrêt du Tribunal fédéral des assurances I 308/98 du 28 juillet 1999 consid. 3, in SVR 2000 IV n° 11 p. 31). Il va de soi qu'en revanche, lorsque l'objet du litige porte sur la question des dépens, comme en l'espèce, il appartient au juge de motiver sa décision en application de la jurisprudence susmentionnée relative à l'art. 29 al. 2 Cst. (arrêt TF 2C_247/2022 du 16 août 2022 consid. 3.1 in fine). d) En l'espèce, force est de constater que l'autorité intimée n'a pas contrevenu à la règle générale précitée, selon laquelle il n'y a pas lieu, en principe, de motiver la décision en matière de dépens. En effet, conformément à l'art. 11 al. 2 TFJDA, précité, les honoraires d'avocat sont compris entre 500 et 10'000 francs. Dans la mesure où le montant alloué à l'autorité concernée se situe au milieu dans la fourchette prévue par ce tarif, appliqué par analogie, l'autorité intimée n'était pas tenue de motiver sa décision. Au surplus, pour ce qui est du montant, la Cour de céans considère que compte tenu de la valeur litigieuse de l'affaire et des opérations qui se sont déroulées devant l'autorité inférieure et eu égard à l'importance de la question à trancher pour l'autorité concernée que le montant de l'indemnité alloué dans la décision entreprise ne donne pas lieu à la critique. Il faut prendre en compte également le fait que, contrairement à la Cour de céans, l'autorité intimée a entendu les recourantes en audience, ce qui a accru les honoraires de l'autorité concernée. Dans ce sens, la Cour ne saurait considérer que les dépens alloués à l'autorité concernée pour la procédure devant l'autorité intimée ont été fixés de manière arbitraire, respectivement en abusant du large pouvoir d'appréciation dont disposait la Commission de recours communale. Mal fondé, ce grief doit également être écarté.

E. 3

Les recourantes font grief principalement à la décision attaquée d'avoir confirmé le bien-fondé de la perception d'une taxe pour l'utilisation accrue du domaine public communal. Elles estiment que cette taxe ne repose pas sur une base légale suffisante. Comme on le verra, le cadre légal et surtout jurisprudentiel tel que défini par le principe de la légalité, n'est pas identique pour toutes les contributions étatiques, de telle sorte qu'il y a lieu en premier de catégoriser ces dernières. 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; 138 II 70 consid. 5.1). 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; TF, 2C_239/2014 du 22 décembre 2014 consid. 6.1; 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). On distingue en effet 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), respectivement sa prise en charge par le biais des impôts ordinaires. 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 du 22 décembre 2014 consid. 6.1; Dubey/Zufferey, *op. cit.*, n. 1834), soit de taxe de concession (ainsi Ernst Blumenstein/Peter Locher, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 8^{ème} éd., 2023, p. 10). 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). En effet, au-delà de la courte durée du stationnement (en principe, au maximum trente minutes dans les zones urbaines) pour laquelle seul un émolument de contrôle peut être perçu, la jurisprudence fédérale admet que le stationnement de plus longue durée puisse donner lieu à la perception de taxes d'utilisation ou d'orientation (ATF 122 I 279 consid. 2b; ég. TF 2C_770/2012 du 9 mai 2013 consid. 3.4).

E. 4

En l'espèce, la taxe litigieuse est réclamée aux recourantes pour avoir utilisé plus de 96 m² du domaine public ainsi que deux places de stationnement entre le 24 août 2020 et le 24 septembre 2021 dans le cadre de travaux de constructions réalisés sur la parcelle dont elles sont copropriétaires. Le fait que la route au sens de l'art. 2 al. 1 de loi cantonale du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; BLV 725.01) ait bien été utilisée pour le chantier durant cette période, de même que les places de stationnement, n'est pas contesté. L'emprise en m² et la durée de l'utilisation ne le sont pas non plus. Les recourantes estiment toutefois que la taxe réclamée viole le principe de la légalité car elle reposerait sur une base légale insuffisante, à savoir l'art. 26 LRou. De son côté, la municipalité estime que cette disposition constitue une base légale suffisante pour lui permettre d'adopter le règlement

communal de la Commune de Renens du 8 mai 2017 concernant l'usage du domaine public et le tarif fixé à son art. 10. a) 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), ce qui exclut que sa réglementation soit fondée uniquement dans une ordonnance (ATF 136 I 142 consid. 3.1; René Wiederkehr, *Das Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht*, recht 2018, p. 40). 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). 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 jurisprudence citée). Dans le canton de Vaud, seuls les règlements adoptés par le conseil communal ou le conseil général, pour les communes qui connaissent ce dernier organe, 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; 135 I 130 consid. 7.2). 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; TF 2C_761/2019 du 4 février 2020 consid. 5.2 avec renvoi à ATF 125 I 173 consid. 9a). 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). Lorsque le montant de la taxe dépasse celui de l'avantage étatique qui en constitue la cause, la jurisprudence qualifie la contribution d'impôt mixte ("*Gemengsteuer*"; ATF 105 Ia 2 consid. 2; 103 Ia 85 consid. 5a; 101 Ia 184 consid. 1 concernant un impôt sur les bateaux; ég. TF 2C_88/2009 du 19 mars 2010 consid. 5.4). De

telles contributions sont soumises au même régime que celui concernant les impôts stricto sensu (Oberson, op. cit. p. 6). Les principes précités ne s'appliquent qu'avec certaines réserves à la taxe causale d'utilisation du domaine public. Ainsi, l'émolument y relatif n'est pas soumis au principe de la couverture des frais, puisque la collectivité publique ne subit en principe pas ou que peu de coûts lors de la mise à disposition du domaine public. Il s'agit par conséquent d'une taxe causale "indépendante des coûts" (kostenunabhängige Kausalabgabe; cf. TF 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.2 et les références citées). Une telle taxe peut donc procurer un excédent à la collectivité publique et se rapproche, sur ce point, de l'impôt (TF 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2). Il en va toutefois différemment lorsque la collectivité publique met à disposition de certains administrés des installations spécifiques, onéreuses, et qu'il est donc possible de déterminer quels coûts sont à couvrir (TF 2C_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.3 qui concernait le bien-fondé d'une taxe d'amarrage). b) Selon son art. 1 al. 1, la LRou 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. c) 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). d) Le règlement communal de la Commune de Renens du

E. 8

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours, entièrement mal fondé, doit être rejeté. L'émolument d'arrêt devra ainsi être supporté par les recourantes, qui succombent (art. 49 LPA-VD). Il doit au surplus des dépens à la commune intimée, qui l'emporte avec le concours d'un avocat (art. 55 LPA-VD).