

VD_OMNI FI.2024.0020 vom 4. Februar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-02-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2024.0020

FR: VD_OMNI FI.2024.0020 du 4 février 2025

IT: VD_OMNI FI.2024.0020 del 4 febbraio 2025

Regeste

SWISSCOM (Suisse) SA/Commission communale de recours d'Essertines-sur-Yverdon, Municipalité d'Essertines-sur-Yverdon | Recours de Swisscom contre une taxe pour l'octroi d'une autorisation de fouille dans le cadre de la pose de nouveaux tubes sur le domaine public en vue du tirage de lignes de télécommunication. L'autorisation de fouille ne tranchait que le principe du prélèvement de la taxe; elle avait ainsi la portée d'une décision incidente, laquelle est susceptible d'un recours conjointement avec la décision finale, à savoir la facture litigieuse. Recours par conséquent recevable non seulement sur la calcul de la taxe, mais également sur son principe même. Sur le fond, la facture litigieuse viole l'art. 35 al. 4 LTC, qui, empêche la perception par les cantons et les communes d'une taxe, autre qu'un émolument administratif, pour l'utilisation du domaine public par les fournisseurs de services de télécommunication (confirmation de la jurisprudence 2A.304/2001 critiquée par la municipalité). Recours admis.

Erwägungen

E. 1

a) La commission communale de recours a statué sur la base de la compétence que lui confère la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (ci-après: LICom; BLV 650.11; art. 45 LICom). L'art. 46 LICom précise que les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie aux recours contre les décisions de la commission communale de recours; cette disposition implique un renvoi à l'art. 199 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts cantonaux (LI; BLV 642.11), lequel déclare applicable la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) s'agissant de la forme et des délais de recours. Le renvoi de l'art. 199 LI implique, conformément à l'art. 92 LPA-VD, la compétence de la CDAP pour connaître du présent pourvoi. b) En sa qualité de contribuable destinataire de la taxe exigée, la recourante bénéficie en outre de la qualité pour recourir. Il convient ainsi d'examiner le pourvoi sur le fond, sous une réserve, abordée ci-après (lettre c). c) Dans un moyen liminaire, la municipalité intimée plaide l'irrecevabilité du recours, tout au moins sur le principe même de la taxation. Selon elle, en effet, la décision qui accordait l'autorisation d'utilisation du domaine public à la recourante indiquait expressément que celle-ci donnait lieu au prélèvement d'un émolument et de taxes; les "conditions générales" annexées à l'autorisation comportaient d'ailleurs un rappel du tarif applicable à ces deux contributions. aa) Les parties convergent pour admettre que la décision du 19 juin 2023 portait au premier chef sur l'octroi de l'autorisation d'utilisation du domaine public pour la réalisation de fouille. La recourante relève à cet égard que cette décision, qui ne comportait pas d'indication des voies et délai de recours, lui était favorable, de sorte qu'elle n'avait guère d'intérêt à la contester par un recours. La municipalité, au contraire, soutient que

l'indication, figurant en annexe du corps de la décision, du prélèvement d'un émolument et de taxes constituait une forme de décision de principe à cet égard; cet aspect n'ayant pas été contesté, il serait entré en force. bb) Sur le terrain procédural, on ne s'attardera pas ici à l'absence d'indications des voies de droit en lien avec cette décision, dans la mesure où l'on peut sans doute attendre de Swisscom qu'elle connaisse la possibilité de contester celle-ci par un recours. Toujours sur ce terrain, il convient de rappeler le régime découlant de l'art. 74 LPA-VD, qui prévoit que le recours est ouvert contre les décisions finales de l'autorité, mais que celui-ci ne l'est que de manière limitée en présence de décisions incidentes. aaa) Aux termes de l'art. 74 LPA-VD, en effet, applicable devant la cour de céans par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, sont notamment susceptibles de recours les décisions finales (al. 1) et les décisions incidentes qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation de même que les décisions sur effet suspensif et sur mesures provisionnelles (al. 3). Les autres décisions incidentes notifiées séparément sont susceptibles de recours (al. 4) si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant (let. a) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b); dans les autres cas, les décisions incidentes ne sont susceptibles de recours que conjointement avec la décision finale (al. 5). bbb) L'art. 74 LPA-VD est largement inspiré des art. 92 et 93 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110). Il apparaît au demeurant difficilement envisageable que le droit cantonal soit plus restrictif que le droit fédéral (Exposé des motifs et projet de loi [EMPL] n° 81 sur la procédure administrative, in BGC mai 2008, p. 40; cf. ég. art. 111 al. 1 LTF); pour interpréter les notions de décisions incidentes ou finales, il convient dès lors de se référer à la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière (arrêt GE.2009.0038 du 12 août 2009 consid. 1b; cf. ég., en dernier lieu, arrêts GE.2013.0207 du 9 juillet 2015 consid. 1b et GE.2015.0072 du 16 juin 2015 consid. 1d). Constitue une décision finale celle qui met un point final à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision sur le fond ou d'une décision qui clôt l'affaire pour un motif tiré des règles de procédure; final ne signifie pas définitif: une décision finale peut être sujette à recours. Est en revanche une décision incidente celle qui intervient dans le cours de la procédure et qui ne constitue qu'une étape vers la décision finale; elle peut avoir pour objet une question formelle ou matérielle, jugée préalablement à la décision finale (cf. ATF 129 I 313 consid. 3.2 et les références; arrêt PS.2010.0059 du 6 juin 2012 consid. 1a et les références). La réglementation des art. 92 et 93 LTF est fondée sur des motifs d'économie de la procédure: en tant que cour suprême, le Tribunal fédéral ne devrait en principe connaître qu'une seule fois de la même affaire, à la fin de la procédure (cf. Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000, p. 4035), à moins que l'on se trouve dans l'un des cas où la loi autorise exceptionnellement, précisément pour des raisons d'économie de la procédure, un recours immédiat contre une décision préjudicielle ou incidente (ATF 133 III 629 consid. 2.1 et les références). Mutatis mutandis, la réglementation de l'art. 74 LPA-VD est fondée sur des motifs similaires (voir aussi CDAP, arrêt du 8 février 2016, GE.2015.0109). ccc) Dans le cas d'espèce, la décision relative à l'autorisation d'usage du domaine public peut sans doute être considérée comme une décision finale; elle met en effet un terme à la procédure en tant que celle-ci concerne l'autorisation de réaliser des travaux sur le domaine public. En revanche, la décision ne tranche que sur un aspect la question de la perception d'un émolument et d'une taxe, à savoir le principe de celle-ci. On doit donc considérer que cette décision n'est à cet égard qu'une étape vers le prononcé d'une décision finale à propos de ces contributions, en ne tranchant qu'une question de droit matériel parmi d'autres. Il

convient donc de qualifier cette décision de décision incidente, seule la décision fixant le montant de la taxe elle-même pouvant être qualifiée de décision finale. A titre de comparaison, on signale ici la teneur des art. 181 LI et 131 LIFD: selon ces dispositions, les décisions de taxation comportent comme éléments essentiels les éléments imposables, le taux et le montant de l'impôt; on peut considérer que la taxation en vue de la perception d'une taxe ou d'un émolument communal doit comporter elle aussi les mêmes éléments. Il en découle que la décision du 19 juin 2023, en tant qu'elle concernait le principe du prélèvement d'une taxe seulement, avait la portée d'une décision incidente, de sorte qu'elle est susceptible d'un recours conjointement avec la décision finale, en l'occurrence avec la facture du 29 août 2023. Ainsi, contrairement à ce que plaide la municipalité, le pourvoi apparaît comme recevable et ce non pas seulement sur le calcul de la taxe, mais aussi sur son principe même.

E. 2

Les concessionnaires de services de télécommunication tiennent compte de l'affectation du fonds utilisé et prennent en charge les frais de rétablissement à l'état antérieur. Ils sont tenus de déplacer leurs lignes lorsque le propriétaire du fonds veut faire de ce dernier un usage incompatible avec la présence des lignes.

E. 3

Le Conseil fédéral fixe les modalités d'application; il règle notamment le devoir de coordination incombant au concessionnaire ainsi que les conditions applicables au déplacement des lignes et des cabines publiques.

E. 4

La procédure régissant la délivrance de l'autorisation est simple et rapide. Il peut être perçu des émoluments en vue de couvrir les frais, mais il ne peut être exigé de dédommagement pour l'utilisation d'un fonds, à moins que celle-ci n'entrave l'usage du domaine public." On note à cet égard que la CDAP avait déjà dû se prononcer sur l'application de cette disposition dans un arrêt du 27 août 2013 (FI.2013.0012); cet arrêt rappelait en outre la genèse de cette disposition. bb) Quant au droit cantonal, l'art. 26 de la loi sur les routes prévoit que tout usage excédent l'usage commun est soumis à autorisation, en l'occurrence de la municipalité lorsqu'il s'agit du domaine public communal; il donne lieu à la perception d'un émolument unique ou périodique. C'est sur cette base que la Commune d'Essertines-sur-Yverdon a adopté un règlement en date du 20 juin 2022 (adoption par le Conseil communal), entré en vigueur le 13 septembre suivant par son adoption par le Département cantonal compétent; ce règlement comporte une grille tarifaire applicable notamment aux permis de fouille (ce tarif prévoit une taxe fixe de 50 francs et une taxe proportionnelle de fr.1.-- par m² et par jour, mais au minimum de 20 francs). b) Comme on l'a vu, la recourante estime que l'art. 35 al. 4 LTC exclut l'application des règles cantonales que l'on vient de citer; au contraire, la municipalité intimée considère que la jurisprudence donne une interprétation incorrecte de cette disposition: elle soutient que, à ses yeux, le prélèvement de la taxe au mètre linéaire de chantier constitue bien un dédommagement pour l'utilisation du domaine public correspondant à l'entrave générée par le chantier, au sens de l'art. 35 al. 4 LTC. aa) Dans ce contexte, la municipalité critique la jurisprudence du Tribunal fédéral, qu'il convient néanmoins de rappeler dans un premier temps. Dans l'arrêt 2A.304/2001 du 22 novembre 2001 le Tribunal fédéral a jugé ce qui suit concernant la notion d'entrave à l'usage du domaine public et de dédommagement selon l'art. 35 al. 4 LTC

(consid. 3): "3.- a) [...] b) aa) La notion d'entrave à l'usage du domaine public contenue dans l'art. 35 al. 4 LTC ne figurait pas dans le projet soumis au Parlement par le Conseil fédéral (Message du Conseil fédéral in: FF 1996 III 1396 s.). Introduite lors de la session du 6 mars 1997 par la Commission du Conseil des Etats, dans sa majorité, elle n'a pas fait l'objet de discussions (BO 1997 CE p. 96 ss et CN p. 377 ss). Malgré la différence de terminologie entre les deux alinéas, qui ne ressort d'ailleurs pas de la version allemande du texte légal ("Gemeingebrauch"), l'entrave à l'usage du domaine public au sens de l'art. 35 al. 4 LTC doit être rapprochée de l'entrave à l'usage général prévue par l'art. 35 al. 1 LTC. Ces notions recouvrant un même concept, il est conforme à la systématique de la loi de retenir que le législateur a envisagé divers degrés d'entrave à l'usage du domaine public. L'hypothèse réglée par l'art. 35 al. 1 LTC, aménageant la possibilité au propriétaire d'un terrain qui fait partie du domaine public de refuser l'autorisation d'installer et d'exploiter des lignes de télécommunication, correspond à une entrave de forte intensité; on voit mal d'ailleurs que pareille possibilité puisse être évoquée en dehors d'une entrave durable à l'utilisation du domaine public. En revanche, l'entrave au domaine public au sens de l'art. 35 al. 4 LTC ne saurait conduire au refus de délivrer l'autorisation d'installer et d'exploiter des lignes de télécommunication; elle peut néanmoins justifier un dédommagement à charge des concessionnaires, par exemple, en raison de la nécessité de déplacer certaines installations existantes dans le cas d'une entrave durable, ou encore en raison de la participation du propriétaire du terrain à certains travaux d'installation dans le cas d'une entrave purement temporaire, comme l'affirme également l'Office fédéral de la communication. Par conséquent, l'entrave temporaire occasionnée au propriétaire du terrain durant les travaux d'installation des lignes de télécommunication peut donner lieu à dédommagement au sens de l'art. 35 al. 4 LTC. bb) [...] c) Une entrave temporaire à l'usage du domaine public pouvant donner lieu à dédommagement en vertu de l'art. 35 al. 4 LTC, il convient de définir la nature et l'étendue d'un tel dédommagement. (...) aa) L'art. 35 al. 2 LTC prévoit que les concessionnaires tiennent compte de l'affectation du fonds utilisé et prennent en charge les frais de rétablissement à l'état antérieur. Les frais engendrés par les travaux d'installation proprement dits des lignes souterraines et la remise à l'état antérieur des lieux ne sont donc pas à la charge des propriétaires de terrains. L'intervention de la voirie lors du remblayage et lors de la réfection de la chaussée n'est pas systématiquement nécessaire. Si une intervention du propriétaire est nécessaire, parce que les concessionnaires la souhaitent ou parce que les travaux de remise à l'état antérieur sont insuffisants, elle doit alors faire l'objet d'une facturation correspondant aux prestations fournies. L'art. 35 al. 4 LTC prévoit aussi que des émoluments peuvent être perçus en vue de couvrir les frais. Ces émoluments de nature administrative couvrent les frais liés à la procédure d'octroi de l'autorisation, tels que l'examen du dossier remis à l'appui de la demande d'autorisation, et à certaines opérations techniques relatives au déroulement du chantier, comme la vérification finale des travaux. Seules les dépenses n'entrant pas dans ces deux catégories de frais peuvent être incluses dans la notion de dédommagement au sens de l'art. 35 al. 4 in fine LTC. Selon son importance, l'entrave au domaine public peut entraîner l'obligation d'organiser une surveillance de chantier, justifier la pose d'une signalisation lumineuse ou imposer des déviations du trafic ou des piétons. Dans la mesure où l'entrave nécessite de tels aménagements, les concessionnaires peuvent être associés à leur mise en oeuvre ou les assumer eux-mêmes. A défaut, les prestations effectuées par les communes ou les cantons leur seront facturées. Les factures correspondront aux coûts effectifs. Le dédommagement à la charge des concessionnaires doit donc être intimement lié à l'entrave au domaine public

et établi concrètement, en fonction des frais effectifs assumés par le propriétaire du terrain. A cet égard, les frais de réfection complète de la chaussée ou du trottoir, pour des motifs d'esthétique ou de confort des utilisateurs, ne présentent pas un rapport de connexité suffisant avec l'entrave à l'usage du domaine public pour être compris dans le dédommagement prévu par l'art. 35 al. 4 in fine LTC. [...] " Il faut relever que cette jurisprudence a été reprise par la Cour de céans dans un arrêt du 27 août 2013 déjà cité plus haut (cause FI.2013.0012); cette jurisprudence n'a par ailleurs pas été démentie non plus dans la jurisprudence ultérieure du Tribunal fédéral (même si ces arrêts n'avaient pas nécessairement à traiter la même question que celle ici en cause; voir à ce propos TF 9C_714/2022 du 25 janvier 2024; TF 2A.296/2006 du 19 mars 2008 et, du même jour, TF 2A.414/2006). Il faut signaler également que la règle de l'art. 35 LTC s'inspirait d'une disposition antérieurement en vigueur, celle-ci prévoyant également la gratuité de l'utilisation du domaine public pour l'installation des lignes de télécommunication (voir à ce propos, ATF 97 I 67, consid. 5, concernant les PTT). bb) En somme, l'idée du législateur a été d'accorder aux fournisseurs de services de télécommunication (comme auparavant en faveur des PTT) la possibilité d'obtenir gratuitement l'usage du domaine public nécessaire à l'installation de leur conduite; cette gratuité concernait à la fois la présence permanente de câbles dans le sous-sol routier et la mise à contribution temporaire de la route pour la réalisation ou l'entretien de ces installations (dans ce sens, ATF 97 I 67, consid. 5, précité, sous l'empire de l'ancien droit). La municipalité conteste la seconde affirmation, considérant qu'elle ne découle pas du texte de l'art. 35 al. 4 LTC et que la présence d'un chantier sur le domaine public constitue une entrave au sens de cette disposition; or, le domaine public constitue une ressource économique du maître de ce domaine (dans ce sens Moor/Bellanger/Tanquerel, Droit administratif III, 2^{ème} édition 2018, p. 723), qui peut donc faire l'objet, conformément aux principes généraux, d'une taxe due en contrepartie, valant " dédommagement ". cc) On peut sans doute comprendre les objections de la municipalité, liées notamment à la formulation peu claire de l'art. 35 al. 4 LTC. Il n'en reste pas moins que la cour de céans ne voit pas là de motif suffisant pour remettre en cause la jurisprudence du Tribunal fédéral citée plus haut, d'ailleurs fondée sur une analyse de la genèse de cette disposition. La nouvelle règle visait à clarifier les rôles entre opérateur et collectivités publiques (locales notamment), afin de faciliter la coordination des travaux à réaliser, en particulier sur la voie publique. En lien avec cette autorisation relevant d'une autorité cantonale ou communale, l'art. 35 al. 4 LTC devait permettre la perception d'un émolument; cet aspect n'est d'ailleurs pas contesté – en l'occurrence d'un montant de 50 francs. Pour le surplus, le législateur, lors de l'adoption de la LTC, n'entendait pas s'écarter du principe de la mise à disposition gratuite du domaine public pour les installations de télécommunication, tout en l'étendant à l'ensemble des opérateurs de télécommunication, pour éviter des distorsions de concurrence (cf. Message du Conseil fédéral du 10 juin 1996 concernant la révision de la LTC in FF 1996 III 1361 ss, p. 1396; pour l'historique des travaux des Chambres, cf. Christian Bovet, Construction et télécommunications, in Journées suisses du droit de la construction, Fribourg, 2001, p. 117 ss, p. 121 ss; Markus Rüssli, Nutzung öffentlicher Sachen für die Verlegung von Leitungen, in ZBl 2001, p. 350 ss, spéc. 358). Cependant, l'art. 35 al. 4 LTC permet aussi à l'autorité communale, lorsqu'elle a engagé des dépenses en lien avec le chantier, par exemple pour assurer malgré cette entrave la bonne marche du domaine public, de pouvoir en obtenir le remboursement (on peut parler de défraiement ou de dédommagement au sens de cette disposition ; voir d'ailleurs dans ce sens TF 2A.304/2001 précité, consid. 3c aa; le régime applicable est ici

proche de celui des débours, où le contribuable doit rembourser les dépenses consenties par l'autorité en lien avec une procédure). Quoi qu'en dise la municipalité, cette solution apparaît en fin de compte conforme à la volonté du législateur, telle que décrite plus haut: soit une gratuité de principe de l'utilisation, au sens large, du domaine public par l'opérateur de télécommunication, accompagnée d'une exception, soit la possibilité de percevoir un émolument administratif et un défraiement, tous deux devant obéir au principe de la couverture des coûts. 3. Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être admis, la décision de la Commission communale intimée devant être réformée, seul un émolument administratif de 50 francs pouvant être perçu en l'occurrence. Les frais du présent arrêt seront mis à la charge de la commune qui succombe, celle-ci n'ayant au surplus pas droit à l'allocation de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD). Swisscom, qui n'a pas procédé avec le concours d'un mandataire professionnel, n'a pas droit aux dépens qu'elle a demandés.

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