

## **VD\_OMNI GE.2019.0228 vom 15. Juli 2020**

VD Tribunal cantonal, 2020-07-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2019.0228](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0228)

FR: VD\_OMNI GE.2019.0228 du 15 juillet 2020

IT: VD\_OMNI GE.2019.0228 del 15 luglio 2020

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/Direction générale des immeubles et du patrimoine | Recours contre une subvention, correspondant aux 20% des frais, soit de 605 fr., concernant des travaux de réparation ponctuelle du crépi d'un pigeonnier ayant obtenu la note \*1\* lors du recensement architectural de la commune et classé monument historique. - Le recourant prétend, tout en agissant par la biais d'une demande de subvention, obtenir la prise en charge par l'Etat d'une partie substantielle des frais de réparation ponctuelle du crépi de son pigeonnier, et ce en raison du comportement qu'il impute à l'expert en monuments historiques mandaté par la DGIP dans le cadre de précédents travaux de restauration du pigeonnier, déjà subventionnés (consid 4): - Il existe une base légale (art. 56 LPNMS) à l'octroi de la subvention litigieuse. Le contenu de l'art. 56 LPNMS ne répond toutefois pas aux conditions de la LSubv, entre-temps entrée en vigueur, de sorte que la participation accordée au recourant n'aurait en fait pas dû l'être (consid. 4a). - Indépendamment de la question de savoir si les affirmations du recourant selon lesquelles l'Etat de Vaud devrait répondre du dommage causé au vu du comportement de l'expert en monuments historiques sont exactes, l'on ne voit pas, au vu de l'importance de l'exigence d'une base légale dans le cadre de l'octroi de subventions, sur quelle disposition de la LPNMS lui octroyant un droit le recourant pourrait se fonder pour obtenir une subvention (substantielle) dans un tel cas (consid. 4b). - La décision d'allouer une subvention à hauteur de 20% du coût des travaux litigieux, correspondant à la pratique constante de l'autorité intimée, apparaît enfin conforme au principe de l'égalité de traitement et reste dans les limites du pouvoir d'appréciation de la DGIP (consid. 4c). - Le Tribunal cantonal, et en particulier la CDAP, n'est enfin pas compétent pour statuer sur la demande de dédommagement du recourant fondée sur la responsabilité de l'Etat (consid. 5). Recours rejeté dans la mesure où il est recevable.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Le recours a été déposé dans les formes et le délai prescrits par la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), de sorte qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière sur le fond. Selon l'art. 75 LPA-VD, applicable en vertu du renvoi de l'art. 99 LPA-VD, le recourant doit toutefois également avoir qualité pour agir et ainsi avoir, en principe, pris part à une procédure devant l'autorité précédente et disposer d'un intérêt digne de protection à ce que la décision qu'il conteste soit annulée ou modifiée. En l'espèce, le recourant avait requis (le 7 juin 2019) une subvention qui lui a été octroyée pour un montant maximum de 605 francs. Etant représenté par un mandataire professionnel, le recourant a formulé ses conclusions uniquement dans le sens d'une admission de son recours et de l'annulation de la décision d'octroi de dite subvention. Dans cette mesure, on peut sérieusement se demander si le recourant a un intérêt digne de protection à ce que la

décision attaquée soit simplement annulée. Cependant, il semble ressortir des écritures du recourant qu'il voudrait des prestations de la part de l'autorité intimée allant au-delà du montant maximum alloué de 605 francs. La question de la qualité pour agir du recourant peut, en définitive, rester ouverte, vu ce qui suit.

## **E. 2**

Le recourant requiert l'audition de l'expert en monuments historiques. L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a acquis la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 144 II 427 consid. 3.1.3; 141 I 60 consid. 3.3; 140 I 285 consid. 6.3.1; cf. aussi Tribunal fédéral [TF] 8C\_826/2019 du 13 mai 2020 consid. 5.2; 4A\_42/2017 du 29 janvier 2018 consid. 3.2; 6B\_404/2017 du 20 décembre 2017 consid. 1.1). Vu les pièces du dossier et le sort qui doit être apporté au présent recours, la mesure d'instruction requise n'apparaît ni nécessaire ni utile à l'établissement des faits pertinent pour l'issue du présent litige; elle ne pourrait amener la Cour de céans à modifier son opinion.

## **E. 3**

let. a OPN), 20% pour les objets d'importance régionale (let. b) et 15% pour les objets d'importance locale (let. c). Exceptionnellement, les taux de subvention visés à l'al. 3 peuvent être relevés à 45% s'il est établi que le taux prévu ne permet pas de financer les mesures dont l'exécution est indispensable (art. 5 al. 4 OPN). b) aa) Selon son art. 1<sup>er</sup>, la loi vaudoise du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv; BLV 610.15), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, a pour but de définir les règles applicables aux subventions accordées par l'Etat (al. 1); elle s'applique à toutes les subventions octroyées directement ou indirectement par l'Etat (al. 2). Sauf disposition contraire expresse, il n'existe pas de droit à l'octroi de la subvention (art. 2 LSubv). Les subventions doivent notamment répondre aux principes de légalité, d'opportunité et de subsidiarité (art. 3 al. 1 LSubv; cf. aussi art. 10 LSubv). En lien avec le principe de la légalité, l'art. 4 LSubv prévoit que les subventions reposent sur une base légale. La loi énumère ainsi le contenu des dispositions légales régissant les subventions à l'art. 11 LSubv, lequel a la teneur suivante: 1 Les dispositions légales régissant les subventions doivent notamment contenir des règles relatives à: a. la définition des objectifs visés; b. la description des tâches pour lesquelles les subventions peuvent être accordées; c. les catégories des bénéficiaires; d. les types et les formes des subventions; e. les conditions spécifiques d'octroi, d'adaptation et de révocation; f. les bases et les modalités de calcul des subventions; g. l'autorité compétente pour l'octroi, le suivi et le contrôle des subventions; h. la procédure de suivi et de contrôle des subventions; i. les charges ou conditions auxquelles les subventions sont subordonnées; j. la durée d'octroi de la subvention; k. l'obligation de renseigner du bénéficiaire; l. la forme juridique du bénéficiaire; m. les sanctions prévues en cas de non-respect des obligations incombant au bénéficiaire, y compris la restitution ". Conformément à l'art. 12 LSubv, les subventions peuvent être accordées sous forme de prestations pécuniaires, d'avantages économiques, de prêts à des conditions préférentielles, de cautionnements ou autres garanties. Selon l'art. 29 al. 1 LSubv, l'autorité supprime ou réduit la subvention ou en exige la restitution totale ou partielle lorsque le bénéficiaire n'utilise pas la subvention de manière conforme à l'affectation prévue (let. a), lorsque le bénéficiaire n'accomplit pas ou accomplit incorrectement la tâche subventionnée (let. b), lorsque les conditions ou charges

auxquelles la subvention est subordonnée ne sont pas respectées (let. c) ou lorsque les subventions ont été accordées indûment, que ce soit sur la base de déclarations inexactes ou incomplètes ou en violation du droit (let. d). Au titre des dispositions transitoires, la loi prévoit que les dispositions légales régissant les subventions seront adaptées à la présente loi dans les 5 ans qui suivent son entrée en vigueur (art. 36 al. 2 LSubv). A l'expiration de ce délai, les subventions qui ne reposent pas sur une base légale conforme à la présente loi ne pourront plus être octroyées (art. 36 al. 3 LSubv).

bb) En tant que loi cadre, la LSubv s'adresse au législateur en fixant des principes qui favoriseront la création d'une législation cohérente et harmonisée en matière de subventions (cf. Exposé des motifs du Conseil d'Etat, in BGC janvier-février 2005 p. 7391). Au sujet du principe de légalité, l'exposé des motifs précise que ce principe découle de l'art. 161 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), aux termes duquel toute dépense repose sur une base légale. Par base légale, il faut entendre une base légale au sens formel, c'est-à-dire les lois et les décrets, soumis au référendum. Il est en effet admis par la doctrine unanime et la jurisprudence du Tribunal fédéral que le principe de la légalité ne s'applique pas seulement aux restrictions étatiques à un droit fondamental, mais aussi à l'administration de prestations. Cette exigence repose sur des considérations démocratiques et découlant de l'Etat de droit. Le principe de la base légale signifie, premièrement, que la matière doit être réglée par des normes juridiques d'une densité normative suffisante par rapport à l'objet. En particulier, les principes de l'égalité de traitement et de la prévisibilité du droit doivent être respectés. L'administration ne saurait fournir ou refuser des avantages à des tiers selon son bon vouloir; elle doit se conformer à des critères objectifs, définis par une norme. Le principe de la base légale signifie deuxièmement que, si les normes juridiques relatives aux subventions sont de niveau réglementaire, ces normes doivent reposer sur une délégation légale adéquate. Bien qu'il soit parfois admis que les subventions sont soumises au contrôle budgétaire effectué par le Parlement et que, de ce fait, il conviendrait de ne pas se montrer trop strict, le Conseil d'Etat estimait (toujours selon l'exposé des motifs) que la base légale doit être aussi précise que possible; la loi énumère ainsi le contenu des dispositions légales régissant les subventions à l'art. 11 LSubv. En particulier, les dispositions légales régissant les subventions doivent contenir des règles relatives aux conditions spécifiques d'octroi, d'adaptation et de révocation des subventions, ainsi qu'aux bases et aux modalités de leur calcul (cf. arrêt CDAP GE.2014.0064 du 17 septembre 2015 consid. 4a). L'exposé des motifs précise encore que pour que la législation confère un droit à l'octroi d'une subvention, il faut que cela soit expressément prévu et que les conditions dont dépend l'octroi de la subvention soient définies de manière exhaustive. Il ajoute que l'octroi d'un droit devrait rester l'exception (BGC précité p. 7395). Ainsi, en l'absence d'un droit expressément prévu par la loi, la subvention pourrait être refusée malgré la réalisation des conditions légales de son octroi. En effet, l'art. 32 LSubv prévoit que les subventions sont accordées dans les limites des crédits accordés par le Grand Conseil. L'exposé des motifs précise qu'en cas d'insuffisance des ressources disponibles, il ne sera fait droit à la demande que si les bénéficiaires disposent d'un droit à la subvention (BGC précité, p. 7413). Comme l'a expliqué le représentant du Conseil d'Etat lors des débats, "il n'y a pas de droit automatique à la subvention (...): quand il n'y a plus d'argent, il n'y a plus d'automatisme" (BGC précité p. 7539).

c) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il importe, pour prétendre à une subvention particulière, que la loi en détermine le principe et les conditions d'octroi spécifiques (ATF 138 II 191 consid. 4.2.4 p. 200). En d'autres termes, la loi ne donne pas à l'administré un droit à une subvention, à moins que les conditions d'octroi des

subventions ne soient fixées de façon exhaustive par la loi elle-même, sans liberté d'appréciation pour l'administration (ATF 116 Ib 309 consid. 1b p. 312; 116 V 318 consid. 1c p. 319; 110 Ib 148 consid. 1b p. 152; cf. aussi ATF 129 V 226 consid. 2.2; v. également arrêts CDAP AC.2017.0090 du 21 janvier 2019 consid. 2b; GE.2014.0064 du 17 septembre 2015 consid. 4b; AC.2009.0160 du 23 novembre 2012). Le fait que la norme juridique fédérale concernée soit formulée de manière potestative n'exclut pas nécessairement l'existence d'un droit à la subvention (ATF 118 V 16 consid. 3a p. 19; cf. aussi ATF 129 V 226 consid. 2.2). D'une façon générale, on entend par subventions des prestations découlant du droit public accordées à d'autres sujets de droit dans un certain but, sans que cela ne conduise à l'existence d'une contrepartie directe pour l'auteur de la subvention (cf. Karl Stengel, Zur Problematik der rechtlichen Ordnung der Subventionen, in ZBl 89/1988 p. 289, références citées). Pour le Tribunal fédéral, les subventions sont des versements des pouvoirs publics qui visent à inciter leur bénéficiaire à adopter une certaine attitude ou à effectuer certaines tâches dans un but d'intérêt public. Hormis le comportement attendu de leur bénéficiaire, ces montants sont alloués gratuitement, c'est-à-dire sans contrepartie économique équivalente en faveur de la collectivité qui les verse (cf. arrêts TF 2C\_233/2019 du 29 août 2019 consid. 5.3; 2C\_647/2007 du 7 mai 2008; 2A.273/2004 consid. 2.3, in RF 61/2006 p. 239; ATF 141 II 182 consid. 3.5; 126 II 443 consid. 6c p. 452). La notion de subvention est donc de nature essentiellement économique; le subventionnement de l'économie de marché s'entend sans contrepartie pour le bailleur de subvention, mais suppose que le bénéficiaire de la subvention remplisse une tâche d'intérêt public (TF 2A.501/2001 du 27 mai 2002 consid. 3.2; cf. aussi arrêts CDAP AC.2017.0090 du 21 janvier 2019 consid. 2b; GE.2014.0064 du 17 septembre 2015 consid. 4b).

#### **E. 4**

a) L'autorité intimée a en l'occurrence fondé sa participation aux frais de réparation ponctuelle du crépi du pigeonnier en particulier sur l'art. 56 LPNMS (cf. déterminations de l'autorité intimée du 28 novembre 2019). Il existe ainsi une base légale à l'octroi de la subvention litigieuse. On relève d'emblée que cette norme, de par sa formulation potestative, laisse à l'appréciation de l'autorité, que la Cour de céans ne revoit que sous l'angle restreint de l'excès ou de l'abus (cf. art. 98 let. a LPA-VD), de déterminer dans chaque cas si une subvention est ou non allouée. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations dénuées de pertinence, étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que la prohibition de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité (ATF 143 V 369 consid. 5.4.1 p. 379; 137 V 71 consid. 5.1 p. 73; 123 V 150 consid. 2 p. 152). A cela s'ajoute que le contenu de l'art. 56 LPNMS, dont on retire avant tout la nature potestative de la prestation de l'Etat, ne répond pas aux conditions de la LSubv, entre-temps entrée en vigueur, notamment de son article 11, qui pose un certain nombre d'exigences s'agissant du contenu de la base légale sur laquelle reposent les subventions. Or, la LPNMS n'a pas été adaptée sur ce point dans le délai de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. En effet, l'art. 56 LPNMS n'a pas été modifié depuis l'entrée en vigueur de la LSubv. A teneur de l'art. 36 al. 3 LSubv, la participation accordée au recourant n'aurait donc pas dû être accordée (cf. à ce propos arrêts CDAP GE.2016.0187 du 7 juin 2017 consid. 4b; GE.2014.0064 du 17 septembre 2015 consid. 4c). b) Le recourant prétend cependant, tout en agissant par le biais d'une demande de subvention, obtenir la prise en charge par l'Etat d'une partie substantielle des frais de réparation ponctuelle du crépi de son pigeonnier, et ce en raison du comportement qu'il impute à l'expert en

monuments historiques mandaté par la DGIP. Il affirme que ces frais découleraient du fait que l'entreprise mandatée pour les travaux liés à la réparation du pigeonnier aurait scrupuleusement suivi les conseils donnés par cet expert, qui auraient même compris une démonstration, conseils qui se seraient finalement révélés incorrects et nécessiteraient ainsi d'entreprendre de nouveaux travaux de réparation. L'Etat de Vaud devrait en conséquence répondre du dommage causé. Indépendamment de la question de savoir si les affirmations du recourant sont exactes, l'on ne voit toutefois pas, au vu de l'importance de l'exigence d'une base légale dans le cadre de l'octroi de subventions, sur quelle disposition de la LPNMS lui octroyant un droit le recourant pourrait se fonder pour obtenir une subvention (substantielle) dans un tel cas. Pour les mêmes raisons, il est par ailleurs douteux, dans l'hypothèse contraire où c'est le recourant, voire l'entreprise mandatée par ce dernier, qui devraient être considérés comme responsables de la nécessité de procéder à des travaux de réparation ponctuelle du crépi du pigeonnier, qu'il se justifierait d'octroyer au recourant une subvention pour en supporter les frais. c) L'autorité intimée a enfin limité sa subvention au 20% du coût des travaux en cause. Elle indique s'être fondée sur les recommandations en la matière découlant de l'art. 5 OPN précité (cf. supra consid. 3a/bb) et limiter généralement le taux de subvention à 20% du prix des travaux, en fonction des fonds disponibles, et ce, afin d'assurer une égalité de traitement sur la base de la protection légale du bâtiment au sens de la LPNMS. Certes, l'art. 34 RLPNMS prévoit que le montant de la subvention ou le pourcentage pris en charge est fixé de cas en cas. Cela n'exclut toutefois pas un certain schématisme pour des travaux semblables, dans un souci d'assurer une égalité de traitement. De plus, l'art. 56 LPNMS prévoit une simple participation de l'Etat, et non une pleine indemnisation (cf. arrêt CDAP GE.2014.0064 du 17 septembre 2015 consid. 3c). Partant, la décision consistant à allouer une subvention à hauteur de 20% du coût des travaux litigieux, correspondant à la pratique constante de l'autorité intimée, apparaît conforme au principe de l'égalité de traitement et reste dans les limites du pouvoir d'appréciation de la DGIP. L'on peut enfin relever que, compte tenu de ce qui précède (cf. supra consid. 4a et b), il paraît que, quelle que soit l'hypothèse fondant la nécessité pour le recourant de procéder à des travaux de réparation du crépi de son pigeonnier, aucune subvention n'aurait a priori dû lui être octroyée. d) C'est en conséquence à tort que le recourant fait valoir que devrait lui être versée une subvention d'un montant supérieur à celle qui lui a déjà été octroyée pour les frais de réparation du crépi de son pigeonnier

## **E. 5**

Le recourant relève que l'expert en monuments historiques mandaté par la DGIP n'aurait pas donné les instructions correctes et qu'en conséquence l'Etat de Vaud, et plus spécifiquement la DGIP, devrait répondre du dommage. Il ajoute que ce serait ainsi à tort que l'Etat de Vaud, par le biais de la DGIP, entendrait se soustraire à sa responsabilité en n'octroyant qu'une simple subvention. En définitive, le recourant vise, plutôt qu'à obtenir une subvention, à se faire dédommager, par le biais d'une action en responsabilité de l'Etat, du dommage qu'il considère lui avoir été causé par le comportement de l'expert en monuments historiques mandaté par la DGIP. Conformément à l'art. 2 al. 1 let. b LPA-VD, la présente loi s'applique à l'action de droit administratif, lorsqu'elle est portée devant le Tribunal cantonal. L'art. 106 LPA-VD précise toutefois que la compétence de cette autorité pour connaître d'une action de droit administratif en cas de contestations relatives à des prétentions de droit public cantonal qui ne reposent pas sur une décision administrative est limitée aux cas où la loi spéciale le prévoit. En l'occurrence, dans la mesure où le recourant entend réclamer un dédommagement de la part d'une autorité administrative, cette question

est régie par la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA; BLV 170.11). En effet, aux termes de l'art. 1 LRECA, cette loi règle la réparation des dommages causés illicitement ou en violation de devoirs de service dans l'exercice de la fonction publique cantonale ou communale. En vertu de l'art. 14 LRECA, les actions fondées sur la présente loi ressortissent aux tribunaux ordinaires, sous réserve des articles 15 ss LRECA, qui ne trouvent pas application dans le cas présent. Le Tribunal cantonal, et en particulier la CDAP, n'est dès lors pas compétent pour statuer sur la demande de dédommagement du recourant fondée sur la responsabilité de l'Etat. Le recours est en conséquence irrecevable en tant qu'il a pour objet une action en responsabilité de l'Etat, et plus spécifiquement de la DGIP.

#### **E. 6**

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et la décision attaquée confirmée. Les frais judiciaires, arrêtés à 300 fr., sont mis à la charge du recourant qui, comme l'autorité intimée, n'a pas droit à des dépens (cf. art. 49, 55, 91 et 99 LPA-VD et art. 4 du tarif vaudois du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

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