

**N° affaire: FI.2024.0092**

Autorité:, CDAP, 08.11.2024

Date

décision:

Juge: RGN

Greffier: JSB

Publication

(revue

juridique):

Ref. TF:

**Nom des parties** A. \_\_\_\_\_/Commission de recours en matière d'impôt**contenant:** communal et de taxes spécialesBOUÉE  
PORT  
TAXE D'UTILISATION DU DOMAINE  
PUBLIC  
LÉGALITÉ  
BATEAU

CDPJ-64-1

Cst-VD-139

Cst-127-1

Cst-164

Cst-29-2

Cst-5-1

LC-42-1-2

LCom-4

LLC-1

LLC-2-1

LLC-4-1

LPA-VD-34

**Résumé contenant:**

**Recours contre une facture d'amarrage à différents emplacements visiteurs des ports de Vidy et d'Ouchy. La facturation litigieuse ne repose pas sur une base légale suffisante dès lors que le règlement de la Ville de Lausanne sur les ports et le louage des bateaux n'a pas été adopté par le pouvoir législatif. Au surplus, même si les taxes prévues pour l'amarrage des bateaux dans les ports lausannois reposaient sur une base légale suffisante, aucune disposition légale ne permet de taxer à double un bateau occupant un emplacement visiteur au motif qu'il serait trop large. Le recours est admis et la décision est réformée en ce sens que le bordereau litigieux est annulé.**



# TRIBUNAL CANTONAL

## COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

### Arrêt du 8 novembre 2024

Composition *M. Raphaël Gani, président; Mme Mihaela Amoos Piguet et M. Guillaume Vianin, juges; M. Jérôme Sieber, greffier.*

Recourant A. \_\_\_\_\_, à \_\_\_\_\_,

Autorité intimée **Commission permanente de recours en matière d'impôt communal et de taxes spéciales, à Lausanne.**

Objet Taxe ou émolument communal (sauf épuration ou ordure)

Recours A. \_\_\_\_\_ c/ décision de la Commission de recours en matière d'impôt communal et de taxes spéciales du 31 mai 2024 rejetant son recours et confirmant le bordereau n° 221.66494.

#### Vu les faits suivants:

A. A. \_\_\_\_\_ est propriétaire d'un bateau à moteur immatriculé \_\_\_\_\_, habituellement amarré au port de \_\_\_\_\_. Durant la période de navigation, A. \_\_\_\_\_ amarre régulièrement son bateau également à Lausanne, aux ports d'Ouchy et de Vidy.

B. Sur la base des relevés effectués par les inspecteurs du bureau du lac de la Ville de Lausanne, le Service de l'économie de la Ville de Lausanne a notifié, le 20 octobre 2022, un bordereau n° 221.66494 à A. \_\_\_\_\_. Cette taxation couvrait la période d'amarrage de son bateau sur différents emplacements visiteurs des ports de Vidy et d'Ouchy entre le 11 juin et le 5 septembre 2022. Certains jours, deux emplacements étaient facturés à A. \_\_\_\_\_ en raison de la largeur de son bateau.

A. \_\_\_\_\_ a contesté ce bordereau le 24 novembre 2022 auprès de la Commission communale de recours en matière d'impôts communaux et de taxes spéciales de la Ville de Lausanne (ci-après: la CCRI). La Ville de Lausanne s'est déterminée sur ce recours le 22 avril 2023 et a notamment annexé un extrait du registre "Infocar" concernant le bateau d'A. \_\_\_\_\_. Une audience s'est tenue auprès de la CCRI le 11 mai 2023, en présence de l'intéressé ainsi que de représentants de la Ville de Lausanne.

C. Par décision notifiée à A. \_\_\_\_\_ le 31 mai 2024, la CCRI a rejeté son recours formé contre le bordereau n° 221.66494.

D. A. \_\_\_\_\_ (ci-après: le recourant) a recouru contre cette dernière décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après: la CDAP ou le tribunal) le 17 juin 2024. En substance, il a contesté que la taille de son bateau justifiait la facturation de deux emplacements.

Le 27 juin 2024, la CCRI a indiqué n'avoir pas de remarques à formuler sur le recours et a déclaré maintenir les développements et la conclusion de sa décision attaquée.

### **Considérant en droit:**

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.

2. Le recourant a requis, comme mesure d'instruction, que les inspecteurs du bureau du lac soient interpellés pour qu'ils renseignent sur leur pratique concernant le contrôle des dimensions des bateaux s'amarrant aux emplacements visiteurs.

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 au tribunal de se faire une idée suffisamment claire et précise de la situation. On ne voit pas en quoi l'interpellation des inspecteurs du bureau du lac serait nécessaire pour répondre à la question juridique qui se pose en l'espèce. Ce d'autant moins que lors de l'audience devant l'autorité intimée, les représentants de la Ville de Lausanne ont déjà expliqué que les agents sur place faisaient des relevés et appréciaient si le bateau occupait deux places ou non.

Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, la cour s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause et renoncera à l'interpellation des inspecteurs du bureau du lac.

3. Sous l'intitulé d'une constatation fautive et arbitraire des faits, le recourant fait grief à la décision attaquée d'avoir considéré que son bateau mesurait 3,50 m de largeur et qu'il empiétait ainsi sur la seconde place visiteur. Selon le recourant, l'information quant aux dimensions de son bateau contenue dans le registre "Infocar" est une donnée fournie à titre indicatif, à laquelle l'autorité intimée se réfère sans l'avoir contrôlée. En outre, il conteste que son bateau occupait deux emplacements visiteurs car ces derniers ne sont pas délimités comme des places de parc pour voitures.

En l'occurrence, il n'y a aucune raison de s'écarter des données contenues dans le registre "Infocar" quant aux dimensions du bateau du recourant. Ce dernier se contente d'ailleurs d'affirmer que cette donnée est indicative mais il ne précise pas qu'elle serait la largeur réelle de son bateau et ne produit aucune pièce à ce propos. De toute manière, cette question, de même que celle de savoir si le bateau du recourant occupait effectivement deux emplacements visiteurs souffre de rester ouverte en l'état, le recours devant de toute manière être admis pour les motifs qui suivent.

4. Dans sa décision attaquée, l'autorité intimée a confirmé la facturation de l'amarrage du bateau du recourant sur les places visiteurs à hauteur de deux emplacements. Selon elle, les ports d'Ouchy et de Vidy sont équipés de deux systèmes d'amarrage pour les places visiteurs, soit d'un système de bouées et d'un système de bras d'amarrage. En ce qui concerne ce second système, il existe une largeur disponible entre deux bras d'amarrage de 5,20 m dans le port d'Ouchy et de 5,60 m dans le port de Vidy. Selon l'autorité intimée, cet espace peut accueillir deux bateaux. Dès lors que celui du recourant mesure 3,50 m de largeur, l'autorité intimée a considéré qu'il occupait deux emplacements les jours où il était amarré aux bras d'amarrage. Pour l'autorité intimée, il était alors impossible pour un second bateau de stationner à côté. L'autorité intimée a estimé que la réglementation de la Ville de Lausanne l'autorisait à percevoir une taxe auprès des propriétaires de bateau lors d'un amarrage sur les places visiteurs et que rien ne permettait de soutenir que cette taxe soit prélevée uniquement

par bateau, indépendamment de sa taille effective. La Ville de Lausanne était ainsi fondée à facturer une double taxe lorsqu'un bateau occupait deux emplacements.

Le recourant a principalement fait grief à la décision attaquée d'avoir confirmé le bien-fondé de la facturation de deux emplacements. Selon lui, la législation de la Ville de Lausanne ne contient aucun élément relatif à la taille des bateaux et il ne serait donc pas possible de taxer un bateau un peu plus large au prix de deux bateaux visiteurs.

a) 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<sup>ème</sup> 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).

Selon la jurisprudence, la taxe d'amarrage constitue une contribution causale, plus spécifiquement une redevance d'utilisation du domaine public, à savoir une somme que le bénéficiaire acquitte en contrepartie du droit exclusif ou spécial d'utiliser certains biens publics (cf. arrêt FI.2020.0102 du 19 novembre 2021 consid. 3b, FI.2015.0084 du 18 mai 2016 consid. 3c; ég. TF 2C\_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 4.3 et les références citées). Il en va de même s'agissant d'un amarrage temporaire sur un emplacement visiteur dès lors qu'il est en principe prévu pour une durée supérieure à trente minutes.

b) Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 1 Cst.). 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 du régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul ou sa quotité, doivent être définis par la loi au sens formel. Si la loi formelle délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution (ATF 143 I 220 consid. 5.1; 136 I 142 consid. 3.1 et les références citées). La contribution doit ainsi être définie dans une norme générale et abstraite 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.

Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst.) comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut 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 (ATF 143 I 220 consid. 5.1; 136 I 142 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 7.2 et les références citées; ég. Daniela Wyss, Kausalabgaben: Begriff, Bemessung, Gesetzmässigkeit, thèse, Berne 2009, p. 169 ss). 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).

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).

c) Selon l'art. 1 de la loi vaudoise sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC; BLV 731.01), le droit de disposer des eaux dépendant du domaine public appartient à l'Etat. Sont en particulier dépendants du domaine public les lacs, les cours d'eaux et leurs lits, de même que les ports, les enrochements, les grèves, ainsi que les rivages jusqu'à la limite des hautes eaux normales, telles que définies par la loi sur le registre foncier, le cadastre et le système d'information du territoire (art. 64 al. 1 ch. 1 et 2 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 [CDPJ; BLV 211.02]). Nul ne peut détourner les eaux du domaine public, ni les utiliser, sans l'autorisation préalable du département en charge de la gestion des eaux du domaine public (art. 2 al. 1 LLC). L'autorisation du département est accordée sous la forme d'une concession; sa durée est de huitante ans au maximum (art. 4 al. 1 LLC). L'autorisation est donnée sous forme de concession dont la durée n'excède pas cinquante ans, s'il s'agit d'installations communales, et trente ans, s'il s'agit d'installations privées (art. 84 al. 1 du règlement d'application du 17 juillet 1953 de la LLC et de la loi du 12 mai 1948 réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal [RLLC; RSV 731.01.1]).

La Ville de Lausanne est au bénéfice d'une concession pour usage d'eau du 17 mai 2002 accordée par le Conseil d'Etat du canton de Vaud, ce qui lui permet d'accorder elle-même des droits d'usage du domaine public aux particuliers (dans le même sens, cf. CDAP

GE.2015.0087 du 5 février 2016 consid. 4b). Les autorités concernée et intimée ne prétendent cependant pas – à juste titre – que cette concession fonderait un droit à la perception d'une taxe pour le particulier qui bénéficie d'un droit d'amarrage.

L'art. 4 LCom, 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<sup>bis</sup> (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).

Dans les limites de l'autonomie que leur accordent la Constitution et les lois cantonales, les communes disposent d'un pouvoir normatif et peuvent réglementer les matières qui rentrent dans leurs attributions, soit celles qui ne font l'objet d'aucune règle cantonale et fédérale, soit celles dont le droit cantonal ou fédéral confie la mise en œuvre à la commune en lui laissant une certaine responsabilité (CDAP GE.2022.0002 du 25 août 2022 consid. 2b). Les communes vaudoises disposent d'autonomie (art. 139 Cst.-VD) dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal (let. a), l'administration de la commune (let. b); la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux (let. c); l'aménagement local du territoire (let. d); l'ordre public (let. e); les relations intercommunales (let. f).

L'art. 42 al. 1 ch. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) prévoit notamment que les attributions des municipalités concernent l'administration du domaine public. En outre, les règlements communaux imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou des obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres n'ont force de loi qu'après avoir été approuvés par le chef de département concerné (art. 94 al. 2 LC).

d) Les art. 80 et 82 du règlement général de police de la Commune de Lausanne, adopté par le Conseil communal le 27 novembre 2001 (RGP; RSDC 500.1) ont la teneur suivante:

**"Art. 80 –**

*La Municipalité peut édicter les dispositions réglementaires sur l'utilisation des installations portuaires du lac et sur le louage des bateaux.*

**Art. 82 –**

*1 Toute utilisation du domaine public de nature à restreindre de quelque manière que ce soit, temporairement ou durablement, ce commun usage est soumise à l'autorisation préalable de la Municipalité ou de la direction municipale que désigne la Municipalité, à moins qu'elle ne soit déjà soumise à l'autorisation d'une autre autorité, en vertu de dispositions particulières.*



*2 La Municipalité peut édicter des dispositions réglementaires relatives aux anticipations sur le domaine public, dans la mesure où celles-ci ne relèvent pas de normes spéciales."*

Le règlement municipal de la Ville de Lausanne du 31 mars 1971 sur les ports et le louage des bateaux (RPLB; RSDC 530.1) a été adopté par la Municipalité de Lausanne (ci-après: la municipalité) le 31 mars 1971 et approuvé par le Conseil d'Etat dans sa séance du 7 mai 1971. Il prévoit notamment ce qui suit:

**"Art. 17 –**

*Aucun bateau ne peut séjourner dans les ports ou aux abords immédiats de ceux-ci sans une autorisation du chef du port ou de la police.*

**Art. 18 –**

*1 Les détenteurs de bateaux doivent s'annoncer dans les 24 heures. Un emplacement déterminé de mouillage et d'amarrage peut leur être assigné.*

*2 Seul sera admis le bateau muni d'un permis de navigation.*

[...]

**Art. 20 –**

*La police peut s'assurer en tout temps que les bateaux qui stationnent dans les eaux soumises au contrôle de la police municipale satisfont aux exigences et conditions posées par les règles légales et réglementaires de la navigation.*

**Art. 21 –**

*Les places d'amarrage et d'entreposage temporaires ou à demeure sont accordées par la Direction de police.*

[...]

**Art. 47 –**

*La Municipalité arrête les taxes dictées par l'application du présent règlement."*

La Municipalité de Lausanne a adopté le Tarif municipal du 27 juin 2013 relatif aux infrastructures portuaires et aux rives du lac, approuvé par la cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement le 2 juillet 2013 (Tarif; RSDC 530.3). S'agissant des places visiteurs, la taxe est fixée de la manière suivante:

**"Art. 13 – Places «visiteurs»**

*1 La taxe est due dès la 1<sup>ère</sup> nuit d'utilisation. Dès la 11<sup>ème</sup> nuit consécutive, elle est augmentée.*

<i>Par nuit:</i>	<i>Tarif unique</i>
<i>dès la 1<sup>ère</sup> nuit:</i>	<i>20.-</i>
<i>dès la 11<sup>ème</sup> nuit:</i>	<i>40.-</i>

*2 La durée et le nombre de séjours par bateau et par année sont fixés par la direction."*

Enfin, la Municipalité de Lausanne a édicté, le 23 février 2011, des Directives des places d'amarrage des ports lausannois (ci-après: Directives 2011; RSDC 530.2), dont on cite ici la disposition topique:

**"14 – «VISITEURS»**

**14.1 –**

*Toute personne qui n'est pas au bénéfice d'une autorisation dans les ports lausannois et qui souhaite y séjourner, doit s'annoncer auprès du bureau du lac à son arrivée. Le numéro de*

*téléphone du bureau est indiqué sur les panneaux à l'entrée des ports. Le cas échéant, le visiteur doit laisser un message clair sur le répondeur téléphonique.*

**14.2 –**

*Le «visiteur» peut prendre place sur les emplacements désignés par un panneau «places visiteurs» et/ou une bouée rouge. La taxe «visiteurs» est perçue conformément au tarif municipal relatif aux infrastructures portuaires et aux rives du lac.*

**14.3 –**

*Le cas échéant, si toutes les places «visiteurs» sont occupées, le bureau du lac peut désigner un autre emplacement. Dans ce cas, la taxe «visiteurs» est également perçue, même si l'emplacement fait par ailleurs l'objet d'une taxation par le biais d'une autorisation annuelle.*

**14.4 –**

*La durée et le nombre de séjours par bateau et par année sont fixés par la direction de la sécurité publique et des sports."*

5. Il convient dès lors de contrôler que le principe de la légalité tel que rappelé ci-dessus (cf. consid. 4b *supra*) a été respecté en l'espèce, compte tenu des dispositions légales existantes, lorsque la Municipalité de Lausanne a facturé deux emplacements visiteurs au recourant.

Au préalable, il sied d'examiner si la perception des taxes d'amarrage par la commune de Lausanne repose sur une base légale suffisante. En l'espèce, on peine à trouver dans la législation communale rappelée précédemment une norme générale et abstraite prévoyant de manière suffisamment précise une taxe pour l'utilisation d'un emplacement visiteur dans les ports lausannois. En particulier, les art. 80 et 82 du RGP – qui a valeur de loi formelle – ne prévoient ni l'objet d'une telle taxe, ni le cercle des contribuables. Ces éléments n'y sont pas même indiqués dans les grandes lignes, de sorte qu'il n'apparaît pas non plus que la compétence d'établir cette taxe ait été déléguée à l'organe exécutif. Les indications de l'art. 80 RGP selon lesquelles la municipalité peut prendre des dispositions réglementaires "sur l'utilisation des installations portuaires du lac et sur le louage des bateaux" n'est clairement pas une base suffisamment dense pour que l'on puisse admettre qu'elle fonde la perception d'une taxe d'amarrage. Il en va de même du fait que la municipalité ait la compétence de soumettre à autorisation l'usage d'une place d'amarrage ou qu'elle puisse édicter des réglementations sur les anticipations au domaine public. Quand bien même doctrine et jurisprudence (cf. *supra* consid. 4b) admettent que le sujet et l'objet de l'impôt peuvent découler de l'interprétation du texte légal, cela ne saurait conduire à admettre en l'espèce que la délégation de la compétence de réglementer le domaine public ou l'utilisation de celui-ci inclut de jure une base légale permettant de soumettre son utilisation à un émolument ou une taxe. Force est ainsi de constater que le RGP, qui comme on le verra encore, constitue l'unique base légale formelle du corpus régissant l'utilisation des ports lausannois n'est pas suffisant pour fonder la perception d'une taxe d'amarrage.

Au surplus, le RPLB – adopté par la municipalité – ne contient pas non plus de disposition prévoyant spécifiquement la perception d'une taxe *pour les visiteurs*. Certes, l'art. 47 RPLB délègue à la municipalité, d'une manière générale, la compétence d'édicter les taxes dictées par l'application de ce

règlement. C'est bien sur cette base notamment, que la municipalité a adopté le Tarif. Il est cependant douteux qu'une telle délégation de compétence (blanc-seing) soit suffisante pour respecter le principe de la légalité. Toutefois, même si on admettait qu'il s'agit d'une base légale permettant la délégation de compétence, elle ne serait de toute façon pas suffisante dès lors qu'il s'agit d'un texte de niveau réglementaire, qui n'a jamais été soumis à l'organe législatif. L'art. 17 RPLB dispose en outre seulement que, pour séjourner dans les ports, les bateaux doivent être au bénéfice d'une autorisation du chef du port ou de la police. Quant à l'art. 18 RPLB, il indique uniquement que les détenteurs de bateaux doivent s'annoncer dans les 24 heures et qu'un emplacement déterminé peut leur être assigné.

C'est donc à tort que l'autorité intimée a conclu que la facturation litigieuse en l'espèce reposait sur une base légale suffisante, indépendamment de savoir s'il s'agit d'une facturation à double – comme le recourant le fait valoir spécifiquement – ou une facturation simple – ce à quoi il conclut. Il appartiendra à la commune concernée si elle entend percevoir les taxes précitées de faire adopter une base légale conforme aux règles constitutionnelles, par exemple en soumettant le règlement municipal de la Ville de Lausanne du 31 mars 1971 sur les ports et le louage des bateaux précité à la validation du Conseil communal.

Pour ce motif déjà, le recours soit être admis.

6. Par surabondance compte tenu de ce qui précède, il faut voir que même si les taxes prévues pour l'amarrage des bateaux dans les ports lausannois reposaient sur une base légale suffisante, ce qui n'est pas le cas, il faudrait constater que la densité normative du tarif adopté par l'autorité concernée n'est pas suffisante pour permettre *une facturation à double des places visiteurs*, et ce pour les motifs qui suivent.

Certes, conformément à la jurisprudence précitée le mode de calcul et la quotité d'une taxe pour l'utilisation d'une place d'amarrage visiteur ne doivent pas nécessairement être définis dans une loi au sens formel mais peuvent être fixés par l'exécutif. En ce sens, l'art. 47 RPLB délègue à la municipalité, d'une manière générale, la compétence d'édicter les taxes dictées par l'application de ce règlement.

Sur cette base, encore une fois insuffisante compte tenu du principe de la légalité, la municipalité a adopté le Tarif. S'agissant des places visiteurs, l'art. 13 du Tarif prévoit que la taxe est due par nuit. Contrairement à ce qu'a retenu la CCRI, rien dans ce Tarif ne permet toutefois de déduire que la Ville de Lausanne serait fondée à facturer une double taxe pour un seul bateau, même si celui-ci devait occuper deux emplacements. Tout d'abord, ni le Tarif, ni d'ailleurs aucune autre disposition communale, ne prévoit cette possibilité. En particulier, il n'est pas fait mention de la taille des bateaux ou des dimensions des emplacements disponibles dans les ports de Vidy et d'Ouchy. A titre de comparaison, l'art. 9 al. 1 du Tarif prévoit des taxes d'un montant différent en fonction de la largeur des bateaux pour l'amarrage à l'année, selon cinq catégories. Le texte de cette disposition est reproduit ci-dessous:

**"Art. 9 – Amarrages et bouées**

*1 Les taxes sont perçues par amarrage et par an:*

	<b>L</b>	<b>HL</b>
<i>2,50 m de large:</i>	500.-	750.-
<i>2,75 m de large:</i>	1'000.-	1'500.-
<i>3,00 m de large:</i>	1'330.-	1'995.-
<i>3,50 m de large:</i>	1'830.-	2'745.-
<i>4,25 m de large:</i>	2'500.-	3'750.-

Ces mêmes catégories sont reprises aux art. 11 et 12 du Tarif s'agissant des dépôts à terre, respectivement à l'eau, et des tarifs différents sont également prévus par place en fonction de la largeur des bateaux. En outre, l'art. 10 al. 1 du Tarif, qui concerne les places à terre à ciel ouvert ou couvertes, prévoit des taxes différentes en fonction de la taille de la place, qui peut être "petite" (4 m sur 2 m), "moyenne" (6 m sur 2 m), "grande" (6 m sur 3 m) ou "surdimensionnée" (9 m sur 6 m).

A l'inverse de ces exemples, l'art. 13 du Tarif ne prévoit qu'un "tarif unique" par nuit de 20 fr. dès la première nuit et de 40 fr. dès la onzième nuit. Ainsi, le texte très clair de l'art. 13 du Tarif ne permet pas de taxer deux fois un bateau qui occuperait une place trop importante entre les bras d'amarrage. Lors de l'audience du 11 mai 2023 auprès de la CCRI, les représentants de la Ville de Lausanne ont d'ailleurs reconnu que le Tarif ne prévoyait la facturation que d'une seule place et ont précisé que la Ville en percevait une deuxième pour les gros bateaux (cf. procès-verbal de l'audience du 11 mai 2023, p. 2). Selon une correspondance du 12 août 2022 destinée au recourant et figurant dans le dossier de l'autorité intimée, la cheffe du Service de l'économie de la Ville de Lausanne a expliqué que la facturation de deux places avait été décidée en août 2021 à cause de l'augmentation de la présence de bateaux de gros gabarits occupant les places visiteurs du port d'Ouchy.

Cette manière de taxer apparaît d'autant plus problématique que l'occupation de deux places est appréciée par des agents sur place, comme cela ressort du procès-verbal de l'audience du 11 mai 2023 auprès de la CCRI, mais n'est pas fondée sur des données concrètes. Or, en l'espèce, l'appréciation que le bateau du recourant occupait deux places semble contredite par la photographie produite à l'appui du recours. On y voit en effet qu'un voilier est amarré à côté du bateau à moteur du recourant entre deux bras d'amarrage dans le port de Vidy. Dans le cadre de la procédure devant l'autorité concernée d'ailleurs, cette dernière a indiqué que l'amarrage du bateau du recourant à une bouée d'amarrage ne déclencherait pas de double facturation, à l'inverse d'un amarrage à un "catway". Or, une telle distinction ne repose pas non plus sur le texte du Tarif.

Il apparaît donc nécessaire pour ces raisons également que le mode de calcul soit précisé dans la législation communale afin qu'elle respecte le principe de la légalité et la densité normative qui en découle, dans la taxation des bateaux "visiteurs".

7. Les considérants qui précèdent conduisent à la constatation d'une absence de base légale formelle pour la perception de la taxe litigieuse, de sorte que la commission communale de recours devait annuler la taxation attaquée devant elle.

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.

L'annulation de la facture dans le cas d'espèce ne remet cependant pas en cause l'ensemble des taxes d'amarrage qui sont entrées en force à ce jour, puisque seule celle du recourant fait l'objet de la présente procédure. En outre, le présent arrêt ne saurait constituer un fait justifiant la révision des décisions déjà entrées en force. Enfin, il faut ici souligner que l'absence de base légale constatée dans le présent arrêt ne saurait conduire à la nullité des décisions déjà entrées en force. En effet, sur ce dernier point, seuls de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision, sont des motifs de nullité (ATF 150 II 244 consid. 4.2.1; 148 II 564 consid. 7.2; IV 445 consid. 1.4.2; 139 II 243 consid. 11.2). La nullité ne frappe en outre que les décisions affectées des vices les plus graves et des vices de fond n'entraînent que rarement cette sanction (ATF 146 I 172 consid. 7.6; 130 II 249 consid. 2.4).

8. Un émoulement de 200 fr. est mis à la charge de l'autorité intimée, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu pour le reste d'octroyer d'indemnité à titre de dépens, le recourant ayant procédé seul (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

**Par ces motifs**  
**la Cour de droit administratif et public**  
**du Tribunal cantonal**  
**arrête:**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision rendue le 31 mai 2024 par la commission communale de recours en matière d'impôts communaux et de taxes spéciales de la Ville de Lausanne confirmant le bordereau n°221.66494 émis au titre de taxe d'amarrage est réformée en ce sens que ce bordereau est annulé.
- III. L'émoulement d'arrêt, par 200 (*deux cents*) francs, est mis à la charge de l'autorité intimée.
- IV. Il n'est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 8 novembre 2024.

Le président:

Le greffier:

**Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.**

**Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.**

