

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_780/2015

{T 0/2}

Arrêt du 29 mars 2016

Ile Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Seiler, Juge président,
Donzallaz et Haag.
Greffière : Mme Jolidon.

Participants à la procédure
Football Club X. _____ SA,
représentée par Me Christian Lüscher, avocat,
recourante,

contre

Police cantonale du canton de Vaud, Services généraux.

Objet
Frais d'intervention de la police cantonale,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du
12 août 2015.

Faits :

A.
Dans le cadre du championnat suisse de Challenge League, Football Club X. _____ SA (ci-après :
X. _____ FC) affrontait à l'extérieur, le 2 mars 2014, le Football Club Y. _____. Le club de
supporters du X. _____ FC, a organisé le déplacement de ceux-ci à Y. _____ au moyen de
trois cars. Pour le retour, les autocars ont emprunté l'autoroute A1 avec, à leur bord, des supporters
surexcités, qui avaient fait usage d'engins pyrotechniques.

Lors du trajet, le chauffeur de l'un des véhicules a informé la centrale d'intervention de la Police
cantonale du canton de Vaud (ci-après : la Police cantonale) qu'un passager était pris d'un malaise;
les cars se sont alors arrêtés sur la voie de ralentissement menant à l'aire de repos de La Côte.
Lorsque les forces de police sont arrivées, les supporters, qui étaient descendus des bus, leur ont
jeté des bouteilles en verre. Le pare-brise d'un véhicule de service a éclaté et les phares, ainsi que la
carrosserie d'une seconde voiture, ont été endommagés par des coups de pied. Les forces de l'ordre
ont appelé des renforts. Au total, vingt-huit agents sont intervenus sur les lieux à bord de quinze
véhicules. La police a formé une chaîne, afin d'empêcher les supporters d'accéder à l'aire de
ravitaillement, et les agents ont dû faire usage de sprays lacrymogènes. Le casque d'un policier a été
volé et des vêtements de service ont été endommagés. La police est finalement parvenue à maîtriser
la foule et à contraindre les supporters à remonter dans les autocars.

Une procédure pénale a été ouverte contre inconnus pour émeute et vol. Les responsables n'ont pas
été identifiés.

Le 2 mai 2014, la Police cantonale a adressé au X. _____ FC deux factures, dont une (seule
encore litigieuse devant le tribunal de céans) d'un montant de 3'481 fr.60 relative à son intervention, à
savoir 2'320 fr. pour le travail des vingt-neuf agents (1h00 à 80 fr.) et 1'161 fr.60 pour les quinze
véhicules engagés (528 km à 2 fr.20/km).

B.

Par arrêt du 12 août 2015, le Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours du X. _____ FC à l'encontre de la facture du 2 mai 2014 d'un montant de 3'481 fr.60. Il a retenu que le somme réclamée au club en contrepartie de l'intervention de la Police cantonale constituait un émolument administratif ordinaire qui pouvait être imposé au club en vertu de l'art. 1b al. 2 de la loi vaudoise du 17 novembre 1975 sur la police cantonale (ci-après: la loi sur la police ou LPol; RS/VD 133.11). Cette disposition permettait, en effet, de mettre les frais d'une intervention à la charge du perturbateur par situation. Or, le comportement des supporters constituait un comportement violent au sens de l'art. 2 du concordat intercantonal instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (ci-après: le concordat contre la violence lors de manifestations sportives ou C-MVMS; RS/VD 125.93) et les art. 3 et 18a du règlement de sécurité de la Swiss Football League (<http://www.sfl.ch/fr/sfl/reglementsdocuments/> consulté le 29 février 2016) rendaient le club visiteur responsable des excès de ses supporters, sans même qu'un comportement ou une omission fautifs soient établis. Finalement, le club avait pris des dispositions manifestement insuffisantes au regard de ses obligations réglementaires pour encadrer ses supporters sur le chemin du retour. Le X. _____ FC devait ainsi être considéré comme perturbateur par situation, ce qui justifiait de mettre les frais d'intervention à sa charge.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, le X. _____ FC demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt du 12 août 2015 du Tribunal cantonal, ainsi que la facture de la Police cantonale d'un montant de 3'481 fr.60.

La Police cantonale conclut implicitement au rejet du recours. Le Tribunal cantonal se réfère à l'arrêt attaqué.

Le X. _____ FC a persisté dans ses conclusions le 2 novembre 2015.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué, fondé sur le droit public, à savoir sur la loi sur la police cantonale, peut être entrepris par la voie du recours en matière de droit public en vertu de l'art. 82 let. a LTF, aucune des exceptions de l'art. 83 LTF n'y faisant obstacle. Le X. _____ FC (ci-après: le recourant) est particulièrement touché par la décision entreprise, de sorte qu'il a la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF). Au surplus, dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), et déposé en temps utile (art. 100 al. 1 et 46 al. 1 let. b LTF) en la forme prévue (art. 42 LTF), le recours est, en principe, recevable comme recours en matière de droit public.

2.

Est en cause la facture du 2 mai 2014 d'un montant de 3'481 fr.60 relative aux coûts d'intervention de la Police cantonale découlant des événements survenus le 2 mars 2014. Il est admis par les parties qu'il s'agit d'une taxe causale et, plus précisément, d'un émolument administratif (STEFAN WEHRENBURG, Polizeieinsätze bei Sportgrossveranstaltungen, in Sport und Recht, 2006, p. 183 ss, 233).

3.

Le recourant se plaint de la violation du principe de la légalité en tant que l'arrêt attaqué lui impute le comportement des supporters et met à sa charge la facture en cause. Il estime que l'art. 1b al. 2 LPol ne permet pas de procéder de la sorte car il constituerait une base légale floue, ne précisant pas qui serait le débiteur des frais d'intervention. Le concordat contre la violence lors de manifestations sportives serait du droit de police; il comporterait ainsi des mesures policières préventives et non pas des dispositions d'imputations de frais. Quant au règlement interne de la Swiss Football League, sur lequel se base également l'arrêt attaqué, il ne contiendrait pas de renvoi à la loi sur la police cantonale et ne s'appliquerait qu'aux actes commis dans les stades de football; il ne saurait créer une responsabilité financière de droit public pour les membres de l'association vis-à-vis des collectivités publiques.

3.1. Le principe de la légalité (art. 5 al. 1 et 36 al. 1 Cst.) 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 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 (cf. aussi 164 al. 1 let. d Cst.; ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140). Il importe en effet que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 126 I 180 consid. 2a/bb p. 183). 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. Si la qualité de contribuable et l'objet de l'impôt doivent toujours être définis dans une loi formelle (arrêt 2C_729/2008 du 3 mars 2009 consid. 4.6), la jurisprudence a cependant assoupli cette exigence en ce qui concerne le mode de calcul de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut ainsi être déléguée 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 entrerait en contradiction avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140).

3.2. Sous le titre "Frais d'intervention", l'art. 1b LPol prévoit:

" 1 La police cantonale est autorisée à percevoir des frais pour son intervention, dans les cas où le comportement d'un administré contrevient aux règles fédérales et cantonales ou prévues par des dispositions communales; cette perception est effectuée une fois que l'éventuel jugement est définitif et exécutoire.

2 Des frais sont également perçus lorsque l'intervention de la police cantonale résulte de circonstances ou de demandes particulières la rendant nécessaire.
..."

L'exposé de juillet 2008 du Conseil d'Etat vaudois des motifs et projet de loi modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 en vue de percevoir des frais d'intervention (ci-après: l'exposé des motifs; <http://www.vd.ch/autorites/grand-conseil/seances-precedentes/annee-2009/seance-du-mardi-31-mars-2009/expose-des-motifs-et-projet-de-loi-police-cantonale/> consulté le 29 février 2016) précise les points suivants quant à l'art. 1b al. 1 LPol:

-. En outre, cette disposition répond à la nécessité de répercuter les frais sur l'administré dont le comportement a engendré l'intervention des services de police.

En effet, les mesures nécessaires à l'élimination d'une situation contraire au droit doivent être dirigées contre le perturbateur. Selon la jurisprudence, le perturbateur est celui qui a occasionné le dommage ou le danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité, à savoir le perturbateur par comportement. Les frais d'intervention de l'autorité doivent alors être mis à la charge de ce perturbateur...

Dans ce cadre, il n'y aura de facturation des frais d'intervention par la police cantonale que dans l'hypothèse où le destinataire est dénoncé, en parallèle, à l'autorité de poursuite ou de jugement, compétente pour réprimer le comportement de l'intéressé. Ainsi les frais de la police ne seront perçus que dans l'hypothèse où la responsabilité de celui-ci aura été confirmée au fond. Dans le cas contraire, s'il vient à être libéré de toute faute, la police cantonale renoncera, à son tour, à lui faire supporter les frais liés à son intervention.

....

Ainsi conçue, cette disposition respecte les principes de fixation de l'objet de la taxe et de délimitation des personnes assujetties."

Selon le rapport de février 2009 de majorité de la Commission chargée d'examiner l'objet suivant: exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 en vue de percevoir des frais d'intervention (ci-après: le rapport de février 2009 de majorité) même source [susmentionnée] que pour l'exposé des motifs, p. 1 i.f.), la Conseillère d'Etat en charge du projet a précisé que le principe du "perturbateur - payeur" voulait que celui qui suscitait une intervention devait payer un émolument, et cite, à titre d'exemples, le tapage nocturne, les violences domestiques, les troubles à l'ordre public, la conduite sous l'influence de l'alcool, de stupéfiants ou de médicaments. Le rapport précise que l'identification du perturbateur se fait sur la base du rapport de police.

L'exposé des motifs de juillet 2008 énonce également les raisons fondant l'art. 1b al. 2 LPol:

"Il est des cas où l'intervention de la police cantonale est rendue nécessaire par des circonstances particulières, sans forcément que le comportement d'un administré en soit le motif déclencheur. Tel sera notamment le cas si l'organisateur d'une manifestation déterminée requiert la participation des services de police dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publics ou dans la gestion du trafic routier. Il en sera de même lorsque, après un examen détaillé de la situation et des mesures sécuritaires à prendre, la police cantonale parvient à la conclusion que son intervention est indispensable. Celle-ci intervenant ici de manière équivalente à une entreprise privée, il se justifie de faire supporter à l'administré les frais liés à la mobilisation des forces policières à son profit. Cette façon de faire apparaît conforme à la définition donnée de l'émolument administratif, lequel est perçu à raison d'un acte de l'administration, que l'activité de l'Etat ait été déployée d'office ou que l'administré l'ait sollicité, ou encore que l'administré en retire un avantage ou non... Egalement par cet alinéa, les principes de fixation de l'objet de la taxe et de délimitation des personnes assujetties sont respectés."

Le rapport de février 2009 susmentionné souligne que, depuis de nombreuses années, l'intervention de la police est aussi facturée lorsque de grandes manifestations sont organisées et que la police est réquisitionnée pour effectuer le service de circulation, par exemple lors de matchs de hockey, lorsque les risques sécuritaires sont importants; les émoluments sont alors facturés au club qui accueille la manifestation. Il se justifie de faire supporter à l'administré les frais liés à la mobilisation des forces policières à son profit.

3.3. Il découle de ce qui précède que l'art. 1b al. 1 LPol définit clairement la qualité du contribuable quant aux frais d'intervention de la police puisqu'il mentionne l'administré dont le comportement a engendré l'intervention, à savoir le perturbateur par comportement. La jurisprudence le définit comme celui qui a occasionné un dommage ou un danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité (ATF 139 II 106 consid. 3.1.1 p. 109; 127 I 60 consid. 5c p. 71; 122 II 65 consid. 6a p. 70). Selon l'art. 1b al. 1 LPol, il faut en outre que cette personne ait eu un comportement fautif et qu'elle ait été poursuivie pénalement et condamnée de ce fait.

Quant à l'art. 1b al. 2 LPol, sa lettre et l'exposé de motifs montrent que le contribuable n'est plus le perturbateur par comportement. Ledit exposé signale en effet que la police intervient, dans ce cadre, de manière équivalente à une entreprise privée. Il établit de la sorte que sont principalement visées les manifestations: suivant le type de manifestations, les organisateurs privés sont responsables de leur déroulement (ATF 140 I 2 consid. 10.2.1 p. 29) et peuvent mandater des entreprises privées (cf. le rapport du 2 décembre 2005 du Conseil fédéral sur les entreprises de sécurité et les entreprises militaires privées). Il s'agit essentiellement d'interventions à titre préventif destinées à assurer l'ordre et la sécurité publics. L'al. 2 de l'art. 1b LPol vise ainsi le perturbateur par situation. Est considérée comme tel, la personne qui dispose de la maîtrise effective ou juridique de la chose ayant provoqué la situation, le cas échéant contraire à l'ordre public (ATF 139 II 106 consid. 3.1.1 p. 109; 122 II 65 consid. 6a p. 70). Le Tribunal cantonal estime que l'art. 1b al. 2 LPol vise également le perturbateur par comportement auquel aucune faute ne peut être reprochée. On ne distingue pas a priori les éléments permettant une telle affirmation mais la question peut rester ouverte en l'espèce puisqu'il ne s'agit pas d'un tel cas.

3.4. In casu, d'après les faits de l'arrêt attaqué, la venue de la police s'est faite en deux temps. Tout d'abord, le chauffeur d'un des cars l'a appelée à la suite du malaise d'un passager, ce qui a obligé le véhicule à s'arrêter sur la voie de ralentissement menant à une aire de repos. Les supporters sont alors descendus des bus. Puis, ils ont agressé les policiers, lorsque ceux-ci sont arrivés, ce qui a nécessité le renfort de forces de l'ordre supplémentaires. Il découle de ces faits que, si l'intervention policière initiale était due au malaise d'un individu, les renforts subséquents étaient la conséquence directe du comportement des supporters, à savoir l'agression des policiers.

Certes, il a résulté des événements en cause une situation contraire à l'ordre et la sécurité publics, mais cette situation n'est pas celle envisagée par l'art. 1b al. 2 LPol au regard des travaux préparatoires. La situation a été créée par le comportement de certains supporters qui sont des perturbateurs par comportement visés à l'art. 1b al. 1 LPol, disposition qui permet de leur imputer les frais générés par les troubles commis; ceci pour autant qu'ils aient été condamnés pour les faits reprochés. Or, l'arrêt attaqué relève que, si une procédure pénale a bien été ouverte à leur encontre, les responsables des heurts n'ont pas pu être identifiés.

La base légale permet également de répercuter les frais sur la personne responsable des fauteurs de trouble. La Police cantonale ne démontre toutefois aucun lien, outre celui évident de supporter, entre le X. _____ FC et les personnes concernées qui permettrait de considérer que cette condition est remplie. Compte tenu du contexte sportif de la présente affaire, il ne serait néanmoins pas exclu que le X. _____ FC puisse endosser une telle responsabilité. En effet, l'art. 3a al. 2 C-MVMS a introduit la possibilité d'imposer aux clubs de football et de hockey certaines obligations relatives, notamment, à l'arrivée et aux départs des supporters de l'équipe visiteuse; dans ce cadre, le billet combiné a été instauré, billet qui inclut l'entrée dans le stade et le transport par trains ou bus spéciaux. Les membres du club vérifient alors l'identité des supporters qui montent à bord du véhicule de transport, les fouillent et le personnel de sécurité du club est présent durant le transport (sur le déroulement d'une telle procédure, cf. ATF 140 I 2 consid. 9.2.1 p. 23). Les faits de l'arrêt attaqué ne mentionnent cependant pas que ce type de mesures avait été imposé au club pour le match du 2 mars 2014, et la Police cantonale ne le prétend pas. L'arrêt attaqué précise, au contraire, que le club de supporters, dont l'éventuelle responsabilité ne semble pas avoir été envisagée, avait organisé le déplacement.

S'il n'est pas contestable, comme l'a retenu l'arrêt attaqué, que les clubs de football sont responsables, même sans faute de leur part, des désordres imputables à leurs supporters (cf. art. 78 al. 2 et 3 des statuts de l'Association suisse de football [édition juillet 2015]; art. 9 al. 1 du règlement disciplinaire de l'Association suisse de football [édition 2015]; art. 123 al. 1 du règlement de jeu [édition juin 2014]; art. 3 al. 2 du règlement de sécurité de la Swiss football league; Aude BICHOVSKY, Prévention de la violence commise par les spectateurs lors de manifestations sportives, 2009, p. 423 ss), il s'agit là d'une responsabilité disciplinaire qui ne saurait fonder la qualité de contribuable d'une taxe causale. Il en va de même du concordat contre la violence lors de manifestations sportives. Si le comportement des supporters tombe bien sous le coup de l'art 2 C-MVMS, et quand bien même ce texte légal permet d'imposer diverses obligations aux clubs pour lutter contre la violence des supporters, il n'est d'aucun secours en matière fiscale: le principe de la légalité impose que la qualité de contribuable soit déterminée dans la loi topique, à savoir la loi sur la police. Or, l'art. 1b al. 2 LPol ne définit pas la personne assujettie à la taxe d'une façon permettant de mettre les frais de police en cause à la charge du recourant.

En conclusion, le présent cas relève de l'art. 1b al. 1 LPol, disposition qui ne constitue pas une base légale permettant d'imputer au X. _____ FC les frais d'intervention pour les troubles survenus le 2 mars 2014 sur l'autoroute A1. Cela étant, les juges précédents ont appliqué l'art. 1b al. 2 LPol; dans cette mesure, l'arrêt attaqué viole le principe de la légalité (art. 127 al. 1 Cst.), dès lors que cette disposition est trop vague quant à la définition du contribuable pour faire supporter l'émolument administratif au recourant.

4.

Compte tenu des éléments qui précèdent, le recours est admis; l'arrêt du 12 août 2015 du Tribunal cantonal est annulé en tant qu'il concerne la facture du 2 mai 2014 d'un montant de 3'481 fr.60.

Les frais judiciaires doivent être mis à la charge du canton de Vaud, qui succombe et qui défend un intérêt patrimonial (art. 66 al. 1 et 4 in fine LTF). Il versera en outre une indemnité à titre de dépens au recourant qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

La cause est renvoyée au Tribunal cantonal, afin qu'il fixe à nouveau les frais et dépens de la procédure qui s'est déroulée devant lui (art. 67 et 68 al. 5 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt du 12 août 2015 du Tribunal cantonal est annulé en tant qu'il concerne la facture du 2 mai 2014 d'un montant de 3'481 fr.60.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du canton de Vaud.

3.

Une indemnité de 2'000 fr., à payer à la recourante à titre de dépens, est mise à la charge du canton de Vaud.

4.

La cause est renvoyée au Tribunal cantonal, afin qu'il fixe à nouveau les frais et dépens de la procédure qui s'est déroulée devant lui.

5.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à la Police cantonale, Services généraux, et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 29 mars 2016

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président: Seiler

La Greffière: Jolidon