

## **VD\_OMNI CCST.2017.0002 vom 14. Juli 2017**

VD Tribunal cantonal, 2017-07-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2017.0002](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2017.0002)

FR: VD\_OMNI CCST.2017.0002 du 14 juillet 2017

IT: VD\_OMNI CCST.2017.0002 del 14 luglio 2017

### **Regeste**

KURZ/Conseil d'Etat, Commune de Bercher | Modification par la municipalité des annexes de deux règlements communaux fixant le montant de diverses taxes. Pas de violation du principe de non-rétroactivité des lois par le fait que la municipalité a décidé que les nouveaux tarifs entreraient en vigueur au 15 janvier 2017 avec effet rétroactif au 1er janvier 2017. Les tarifs ont été votés le 7 décembre 2016, ils auraient pu entrer en vigueur dès leur adoption. C'est la nécessité de tenir compte des délais référendaires et de recours à la Cour constitutionnelle qui a poussé l'autorité à prévoir une entrée en vigueur au 15 janvier 2017 avec effet rétroactif au 1er janvier 2017. Cette manière de procéder ne viole nullement les principes de sécurité du droit et de prévisibilité. Rejet de la requête. Par arrêt du 14 juillet 2017 (2C\_621/2017), le Tribunal fédéral a rejeté le recours déposé contre cet arrêt.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Selon l'art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud, du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. Sur la base de l'art. 136 Cst-VD, le Grand Conseil a adopté la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle du 5 octobre 2004 (LJC; RSV 173.32) dont l'art. 1 précise qu'elle définit les attributions de la Cour constitutionnelle et règle la procédure applicable aux requêtes interjetées auprès d'elle. L'art. 3 al. 1 LJC dispose que la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête, la conformité au droit supérieur des actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit. Peuvent notamment faire l'objet d'un tel contrôle tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit, de même que le refus d'approbation de tels actes par le Canton, lorsque celle-ci est requise (art. 3 al. 3 LJC). b) En rapports avec des règlements du Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle a précisé dans sa jurisprudence qu'étaient susceptibles de contrôle non seulement les actes adoptés par le Conseil d'Etat intitulés règlements, soit ceux qui ont une portée générale ou une durée de validité longue, voire indéterminée, mais aussi ceux intitulés arrêtés, soit ceux ayant un objet particulier ou une durée de validité limitée, pour autant qu'ils contiennent des règles de droit (cf. arrêts CCST.2012.0003 du 18 mars 2013, consid. 1; CCST.2009.0004 du 29 mars 2010, consid. 1b et les références). Cette règle doit aussi s'appliquer pour les arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux. Pour le législateur, la notion de " règle de droit " doit recevoir la même acception que celle qui résultait de l'art. 5 al. 2 de l'ancienne loi fédérale sur les rapports entre les conseils (Exposé des motifs et projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, BGC septembre 2004, p. 3650). Sont réputées règles de droit les dispositions générales et abstraites qui visent un nombre indéterminé de personnes et de situations et qui imposent des obligations ou

confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5 e éd., Zurich 2006, p. 80, n° 383; art. 22 al. 4 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale [RS 171.110]; ATF 125 I 316 consid. 2a, 106 Ia 307). Deux éléments caractérisent la norme: d'une part sa nature générale et abstraite, et d'autre part son objet, qui est de relier une conséquence juridique à un état de fait et de déterminer ainsi des rapports juridiques entre sujets de droit, y compris les autorités (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 3 e éd., Berne 2012, ch. 2.1.1.2, p. 58). Par sa généralité et son abstraction, la norme s'oppose à la décision, qui fixe un régime juridique soit, individuellement, par rapport aux destinataires, c'est-à-dire les personnes dont les droits et obligations sont touchés, soit, concrètement, par rapport aux circonstances dans lesquelles il s'applique, soit enfin sous les deux rapports. Il y a acte individuel, donc décision et non pas norme, lorsque, par l'objet même du régime juridique sur lequel porte l'acte, la personne même des destinataires (quel que soit leur nombre) est déterminée, cela au moment où l'acte est décidé, et même si l'autorité ne connaît pas encore leur identité. Il y a acte concret, donc décision et non pas norme, lorsque par l'objet même sur lequel porte l'acte, les conséquences juridiques sont rattachées à une situation singulière, une chose désignée, une date précise (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., Berne 2011, ch. 2.1.2.6, p. 198). Les décisions collectives forment une catégorie particulière de décisions; il s'agit d'actes dont les destinataires sont en nombre indéterminé, mais réglant une situation individuelle ou concrète: elles portent sur un objet déterminé, à raison duquel sont fixés les droits ou obligations d'un nombre inconnu de destinataires, tel que la réglementation du trafic à un endroit déterminé (Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.1.2.6, p. 201; RDAF 2000 I 468, consid. 1). Dans l'ATF 112 Ib 249, le Tribunal fédéral a examiné la nature d'un blocage des autorisations de vente de maisons de vacances à des étrangers décrété par un parlement communal. Il a considéré que, pour être qualifié de décision collective, ce décret aurait dû certes viser un nombre indéterminé de destinataires, mais également avoir pour objet des immeubles exactement désignés; or, le décret s'appliquait à l'ensemble des terrains situés dans les limites du territoire communal, de sorte que l'on ne pouvait pas, selon le Tribunal fédéral, parler de réglementation d'une situation concrète (ATF 112 Ib 249 consid. 2c). Selon le Tribunal fédéral, les décisions collectives se caractérisent aussi par leur applicabilité directe à une pluralité d'intéressés, sur la base de l'énoncé d'un état de fait suffisamment concret, sans qu'un autre acte d'autorité soit nécessaire (ATF 134 II 272 consid. 3.2). Pour les professeurs Moor et Poltier, le " critère le plus adéquat est celui de l'immédiateté de la définition que [l'] acte donne de la situation régie. Si le sens de l'acte est de poser les critères auxquels est liée la survenance de conséquences juridiques, il indique ainsi un champ d'application, et il s'agit d'une norme (exemple, le prix à payer pour les vigneronns d'une région pour leur récolte de l'année; ou le tarif à payer dans l'ensemble des parkings publics autour d'un aéroport). Si, au contraire, l'acte désigne exclusivement et directement une ou plusieurs situations précises pour en faire le fondement direct d'un droit ou d'une obligation, c'est cette situation qui reçoit ainsi un régime juridique, et on se trouve en présence d'une décision - par exemple le tarif à payer dans un parking déterminé: la situation est "Anordnungsobjekt" " (op. cit., ch. 2.1.2.6 b, p. 201). La distinction entre norme et décision collective peut être délicate, en particulier s'agissant de tarifs. La Cour constitutionnelle a qualifié de norme un arrêté du Conseil d'Etat fixant pour une année les tarifs socio-hôtelières mis à la charge des résidents d'établissements médico-sociaux, contenant notamment des règles générales relatives au mode de fixation

des tarifs; dès lors que le tableau des tarifs faisait partie intégrante d'un acte normatif, il se justifiait de soumettre le tableau au même régime juridique que l'arrêté dans son ensemble (CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 consid. 1, CCST.2013.006 du 12 novembre 2014; voir aussi arrêt TF 2C\_330/2013 du 10 septembre 2013 consid. 3.4.7 et 3.4.8). La Cour constitutionnelle a aussi qualifié de norme une directive prévoyant une répartition du contingent 2007 des logements de vacances susceptibles d'être vendus à des personnes à l'étranger (CCST.2006.0012 du 10 avril 2007 consid. 1a) ainsi qu'un arrêté d'imposition qui frappait uniquement une requérante, qui était la seule à ce moment à offrir, sur le territoire de la commune, les services d'un centre thermal. La Cour constitutionnelle a considéré que cela pouvait changer, car il n'était pas exclu que d'autres sociétés viennent exploiter un tel centre; elles seraient alors soumises à l'arrêté d'imposition, dont le cercle des destinataires restait, dans cette mesure, indéterminable (CCST.2013.0001 du

## **E. 2**

a) L'art. 8 LJC exige que la requête soit d'emblée motivée, le requérant devant préciser en quoi consiste la violation invoquée d'une règle de droit de rang supérieur. En outre, conformément à l'art. 13 LJC, la Cour constitutionnelle limite en principe son examen aux griefs invoqués par le requérant. En vertu de la loi, les exigences en matière de motivation sont donc élevées, le principe d'allégation devant être appliqué rigoureusement (cf. arrêt CCST.2013.0009 du 23 juin 2014, consid. 2; Pierre-Yves Bosshard, La Cour constitutionnelle vaudoise, RDAF 2008 I p. 16). D'une manière générale, le requérant formule diverses critiques sans invoquer de véritables griefs de violation du droit supérieur. Il parle de décision " sans valeur ", d'une augmentation de tarif qui " ne correspond à rien ", " incompréhensible " ou " inexplicable ". Il n'invoque expressément aucune norme du droit constitutionnel, ni de la législation cantonale que le conseil communal aurait violée en fixant les tarifs litigieux. Il mentionne néanmoins le principe de non-rétroactivité qu'il convient d'examiner ci-après. b) Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité des lois – notamment fiscales – résulte du droit à l'égalité de l'art. 8 Cst., de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi garanties par l'art. 9 Cst. Cette interdiction fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur, sous réserve de certaines exceptions (base légale, intérêt public, etc.; cf. par exemple Etienne Grisel, Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Berne 2009, p. 71 s.). En l'occurrence, l'autorité intimée a décidé que les nouveaux tarifs entreraient en vigueur au 15 janvier 2017 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'autorité explique que, dès lors que les tarifs avaient été votés le 7 décembre 2016, ils auraient pu entrer en vigueur dès leur adoption. C'est la nécessité de tenir compte des délais référendaires et de recours à la Cour constitutionnelle qui a poussé l'autorité intimée à prévoir une entrée en vigueur au 15 janvier 2017 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Au vu des circonstances, il faut constater que malgré l'emploi du terme " effet rétroactif ", la manière de procéder de l'autorité intimée ne viole nullement les principes de sécurité du droit et de prévisibilité, contrairement à ce que soutient le requérant. Le principe de non-rétroactivité a pour but d'éviter qu'une norme soit applicable aux administrés sans que ceux-ci puissent adapter leur comportement en connaissance de cause. Tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, dès le 8 décembre 2016, soit dès la date de la publication des nouveaux tarifs sur le panneau d'affichage communal, les administrés étaient informés de la modification des tarifs applicables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ils pouvaient ainsi adapter leur comportement, indépendamment du fait que la mise en vigueur soit officiellement fixée au 15 janvier 2017 plutôt qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La cour ne

constate dès lors pas de violation d'une norme de rang supérieur. c) Concernant les autres griefs, comme cela a été rappelé plus haut, il ne suffit pas de soulever des questions ou de dénoncer des erreurs; la Cour constitutionnelle ne se prononce que sur des griefs motivés, où il est exposé suffisamment clairement en quoi consiste la violation invoquée d'une règle de droit de rang supérieur, ce que le requérant n'a pas fait. Le requérant n'indique notamment pas quelle règle serait violée par le fait que les textes affichés ne comportent pas le nom de l'autorité qui les a adoptés. Sur ce point, on note tout au plus que les deux tarifs ont été adoptés par la municipalité, soit l'autorité compétente selon les clauses de délégation figurant dans les annexes des deux règlements concernés. Le requérant ne critique pas ces clauses de délégation et il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle d'examiner cette question d'office. On peut encore relever que, selon la jurisprudence, la compétence pour fixer le montant de contributions causales peut être déléguée à l'exécutif lorsqu'il s'agit de contributions dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence (cf. ATF 135 I 130 consid. 7.2). Tel est le cas des contributions litigieuses. Selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa). Le principe d'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – implique que le montant des contributions soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 139 I 138 consid. 3.2). Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (cf. TF 2C\_768/2015 du 17 mars 2017 consid. 5.2.2). En l'espèce, il résulte du préavis municipal n° 2016-10 que les taxes prélevées jusqu'alors ne permettaient pas de couvrir les coûts d'exploitation en matière d'épuration des eaux et de fourniture d'eau. Ces taxes ont par conséquent dû être augmentées afin d'atteindre un équilibre budgétaire et d'éviter ainsi un déficit structurel contraignant la commune à devoir financer une partie de ces services publics par l'impôt. L'augmentation des taxes respecte dès lors les principes de couverture des frais et d'équivalence. d) On peut enfin souligner, à toutes fins utiles, que la conformité au droit supérieur des règlements sur lesquels se basent les taxes litigieuses ne saurait être soumise à un contrôle abstrait à l'occasion de l'adoption de nouveaux tarifs. Un tel procédé ôterait en effet sa portée au délai de vingt jours de l'art. 5 al. 2 LJC, à l'issue duquel un contrôle abstrait du règlement ne peut plus avoir lieu. Si les tarifs sont certes attaquables en tant qu'ils outrepasseraient le règlement ou qu'ils introduiraient un élément que celui-ci ne contient pas et qui heurterait le droit supérieur, ils ne peuvent en revanche pas être un prétexte à la contestation d'un règlement en vigueur (cf. dans ce sens, arrêt CCST.2008.0012 du 4 septembre 2009, confirmé par le Tribunal fédéral le 24 juillet 2010 arrêt 2C\_656/2009).

### **E. 3**

Il résulte des considérants précédents que la requête, entièrement mal fondée, doit être rejetée dans la mesure où elle est recevable, les normes ou prescriptions contestées n'étant pas contraires au droit supérieur (cf. art. 3 al. 1 LJC). Un émolument judiciaire doit être mis à la charge du requérant, qui succombe (art. 12 al. 2 LJC et art. 49 al. 1 LPA-VD). La

Commune de Bercher, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge du requérant (art. 12 al. 2 LJC et art. 55 al. 1 LPA-VD).

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