

# VD\_OMNI CCST.2018.0006 vom 8. März 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-03-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_CCST.2018.0006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2018.0006)

FR: VD\_OMNI CCST.2018.0006 du 8 mars 2019

IT: VD\_OMNI CCST.2018.0006 del 8 marzo 2019

## Regeste

Xavier de Haller et crts /Conseil communal de Lausanne, Municipalité de Lausanne, Département des institutions et de la sécurité | Requête déposée contre la modification de l'art. 15 du Règlement communal sur la circulation et le stationnement de la Commune de Lausanne (RSL). Rappel des notions d'impôts et de taxes causales (consid. 3). En l'occurrence, la révision litigieuse étend l'affectation des taxes de stationnement perçues à des charges (aménagement pour la mobilité douce et les transports publics) qui sont sans lien avec le service rendu. Elle modifie par conséquent la nature de la "taxe" prévue par l'art. 9 al. 2 RSL, qui ne constitue plus une simple taxe causale mais revêt partiellement le caractère d'un impôt et doit ainsi être qualifiée de contribution mixte. A ce titre, cette contribution est soumise au même régime que les impôts stricto sensu. Or, elle n'entre ni dans la liste de l'art. 1 LICom relatif aux "divers impôts communaux", ni dans celle de l'art. 3bis LICom qui a trait aux "taxes communales". La révision de l'art. 15 RSL contrevient par conséquent à la LICom et doit être annulée.

## Erwägungen

### E. 1

a) Selon l'art. 136 al. 2 let. 1 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. L'art. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32), qui concrétise cette disposition, précise que ce contrôle porte également sur tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux et intercommunaux, contenant des règles de droit (al. 3). La révision de l'art. 15 RSL peut donc faire l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle. b) Déposée dans les vingt jours suivant la publication de l'acte contesté, la requête est intervenue en temps utile (art. 5 al. 1 LJC). c) Selon l'art. 8 LJC, le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation. La cour de céans limite son examen aux griefs invoqués par le requérant, sauf s'il apparaît que l'acte attaqué est manifestement contraire au droit de rang supérieur (art. 13 LJC). En l'espèce, les requérants se plaignent d'une violation de la LICom, de l'art. 82 Cst., ainsi que des principes de la légalité, de la couverture des coûts, de l'égalité de traitement et de la bonne foi. Ils exposent et développent de manière détaillée ces griefs. Les conditions de l'art. 8 LJC sont ainsi réunies. d) A qualité pour agir contre une règle communale toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte attaqué soit annulé (art. 10 al. 1 LJC). Ont également qualité pour former une requête contre les actes communaux, selon l'art. 10 al. 2 LJC, un dixième des membres du conseil communal, un cinquième des membres du conseil général, ou un groupe politique (let. b). Contrairement à ce qui prévaut pour les personnes physiques et morales, ainsi que pour les

collectivités publiques agissant pour la défense de leurs intérêts particuliers à l'instar des personnes privées, les recourants désignés à l'art. 10 al. 2 LJC ne sont pas tenus de faire valoir un intérêt digne de protection pour justifier leur intervention (arrêt CCST.2011.0008 du 12 juin 2012 consid. 4b). En l'espèce, les requérants, figurant au nombre de 23 sur la requête, laquelle ne porte toutefois que 22 signatures, sont tous membres du Conseil communal de la Commune de Lausanne. Celui-ci est composé de cent membres. Ainsi seuls dix membres dudit Conseil auraient pu former la requête en cause. Celle-ci ayant été signée par 22 conseillers communaux, il y a lieu d'entrer en matière.

## **E. 2**

La cour de céans s'estime suffisamment renseignée pour pouvoir statuer en connaissance de cause, sans qu'il n'y ait lieu de donner suite aux réquisitions de production de pièces des requérants (p. 19 de la requête). L'autorité peut en effet renoncer à procéder à des mesures d'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 l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées).

## **E. 3**

Ces règlements doivent notamment contenir des dispositions fixant les conditions d'assujettissement à la taxe concernée, le mode de calcul et le montant de celle-ci, la procédure de perception, ainsi que l'affectation des montants perçus.

### **E. 3.2**

p. 141 et les références citées). 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 (TF 2C\_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.2; ég. Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in ZBl 2003 p. 505 ss, p. 523). Les principes précités ne s'appliquent qu'avec certaines réserves à la taxe causale d'utilisation du domaine public. Ainsi, l'émolument y relatif n'est pas soumis au principe de la couverture des frais, puisque la collectivité publique ne subit en principe pas ou que peu de coûts lors de la mise à disposition du domaine public. Il s'agit par conséquent d'une taxe causale "indépendante des coûts" (kostenunabhängige Kausalabgabe; cf. TF 2C\_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.2 et les références citées; Hungerbühler, op. cit., p. 512, 518 et 522). Une telle taxe peut donc procurer un excédent à la collectivité publique et se rapproche, sur ce point, de l'impôt (TF 2C\_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2). Il en va toutefois différemment lorsque la collectivité publique met à disposition de certains administrés des installations spécifiques, onéreuses, et qu'il est donc possible de déterminer quels coûts sont à couvrir (TF 2C\_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.3 qui concernait le bien-fondé d'une taxe d'amarrage). d) La LICom définit les contributions que les communes peuvent percevoir. Elle comprend notamment les dispositions suivantes: Art. 1 – Divers impôts communaux 1 Avec l'autorisation du Conseil d'Etat et en se conformant aux dispositions de la présente loi, les communes et fractions de communes dont les revenus ne suffisent pas à couvrir les dépenses peuvent percevoir les impôts et taxes suivants: a. un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques; b. un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le

capital des personnes morales; c. un impôt minimum sur les recettes brutes et les capitaux investis des personnes morales qui exploitent une entreprise; d. un impôt spécial dû par les étrangers; e. un impôt foncier proportionnel sans défalcation des dettes; f. un impôt personnel fixe; g. des droits de mutation; h. un impôt complémentaire sur les immeubles appartenant aux sociétés et fondations; i. un impôt sur les loyers; j. un impôt sur les divertissements; k. un impôt sur les chiens; l. ... m. des centimes additionnels aux autres impôts cantonaux prévus par la loi annuelle d'impôt, à l'exception du droit de timbre et de la taxe sur les véhicules automobiles. Art. 3bis – Taxes communales 1 Les communes peuvent notamment percevoir: a. une taxe communale de séjour, lorsqu'elles affirment leur vocation touristique. Le produit de cette taxe doit être affecté à des dépenses profitant à l'ensemble des touristes; b. une taxe communale de promotion touristique, lorsqu'elles affirment leur vocation touristique; c. une taxe communale sur les résidences secondaires. Le produit de cette taxe doit être affecté à des dépenses profitant directement ou indirectement à ceux qui l'acquittent; d. une taxe communale pour la promotion et le développement d'activités économiques, lorsqu'elles affirment leur vocation économique et commerciale. 2 Ces taxes font l'objet d'un règlement adopté par le conseil général ou communal et soumis à l'approbation du chef de département concerné.

#### **E. 4**

Les requérants invoquent une violation de la LICom. Pour eux, la disposition litigieuse ne permet plus le respect du principe de la couverture des coûts, si bien que la taxe en cause s'apparente désormais à un impôt. Or si la nouvelle contribution est un impôt, elle doit être autorisée par la LICom. Dans la mesure où l'art. 1 de cette loi contient une énumération exhaustive des impôts communaux autorisés et que rien ne s'y trouve au sujet d'un impôt sur le stationnement, la modification de l'art. 15 RSL ne serait pas possible. a) D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut distinguer entre le stationnement de courte durée, qui correspond encore à l'usage commun du domaine public, et le stationnement de plus longue durée (à partir de trente minutes dans les zones urbaines), qui relève lui de l'usage commun accru (ATF 122 I 279 consid. 2b; ég. TF 2C\_699/2017 du 12 octobre 2018 consid. 8.4 et 2C\_770/2012 du 9 mai 2013 consid. 3.4). Pour l'usage commun du domaine public, seul un émoluments de contrôle peut être mis à la charge de l'utilisateur, en vertu de l'art. 82 al. 3 Cst. qui interdit la perception de taxes et de contre-prestation pour l'usage des routes. L'émoluments de contrôle est admissible parce qu'il est perçu en contrepartie de l'installation, de l'entretien et du contrôle du parcomètre, ainsi que de la délimitation des surfaces de parcage et de la mise en place d'une signalisation (TF 2C\_770/2012 du 9 mai 2013 consid. 3.4; ég. ATF 112 Ia 39 consid. 2c). Au-delà de la courte durée du stationnement pour laquelle seul un émoluments 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). b) En l'espèce, la contribution litigieuse n'est pas définie par l'art. 15 RSL, qui ne traite que de son affectation, mais par l'art. 9 al. 2 RSL, qui prévoit que la municipalité peut soumettre le stationnement à une taxe perçue au moyen d'un parcomètre ou d'un autre appareil de contrôle. Conformément à la jurisprudence précitée, une telle contribution constitue en principe une taxe d'utilisation, voire un émoluments de contrôle. Dans les deux cas, il s'agit de taxes causales prélevées en contrepartie de l'avantage octroyé. L'art. 15 RSL modifié étend toutefois l'affectation du produit des taxes perçues à la couverture des charges de gestion du patrimoine administratif liées à la "mobilité" au sens large. Les coûts pris en considération ne se limiteraient plus à l'aménagement, à l'entretien

et au contrôle des cases de stationnement. Pourraient également être couvertes des charges telles que les aménagements pour la mobilité douce et les transports publics, qui ne bénéficient pas aux automobilistes stationnant leur véhicule et qui sont traditionnellement financées par l'impôt. De tels investissements sont pourtant sans lien avec le service rendu. Dans un courrier qu'elle a adressé le 12 juillet 2018 aux conseillers communaux (pièce 5 de la requête), la municipalité n'a du reste pas caché que la révision de l'art. 15 RSL concrétisait sa volonté de mettre en place "une politique de mobilité durable privilégiant la multi-modalité". Au regard de ces éléments, il convient d'admettre avec les requérants que la modification attaquée change la nature de la "taxe" prévue par l'art. 9 al. 2 RSL, qui revêt partiellement le caractère d'un impôt. Il faut ainsi concevoir la contribution litigieuse comme une contribution mixte. A ce titre, elle est soumise au même régime que les impôts strictu sensu (cf. supra consid. 3a in fine ). Elle doit par conséquent être autorisée par la LICom. Or, une contribution de ce type (sorte d'impôt sur le stationnement) n'entre ni dans la liste de l'art. 1 LICom relatif aux "divers impôts communaux", ni dans celle de l'art. 3bis LICom qui a trait aux "taxes communales" (qui malgré leur dénomination s'apparentent plutôt à des impôts). Elle ne peut pas non plus se fonder sur l'art. 4 LICom, qui, par "taxes spéciales", vise les taxes causales au sens strict. La révision de l'art. 15 RSL, en modifiant la nature de la "taxe" prévue par l'art. 9 al. 2 RSL, contrevient par conséquent à la LICom. Elle doit dès lors être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les requérants.

#### **E. 5**

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission de la requête et à l'annulation de la modification de l'art. 15 RSL. Vu l'issue du litige, l'arrêt sera rendu sans frais. S'agissant des dépens, les requérants n'y ont pas droit, Xavier de Haller, qui les représente, n'ayant pas agi en sa qualité d'avocat mais de membre du Conseil communal de la Commune de Lausanne.

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