

VD_OMNI FI.1994.0138 vom 7. April 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-04-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1994.0138

FR: VD_OMNI FI.1994.0138 du 7 avril 2000

IT: VD_OMNI FI.1994.0138 del 7 aprile 2000

Regeste

Commune de Lutry c/ CCRMI de Lutry | Qualité pour recourir déniée à la commune s'agissant des décisions de la commission communale de recours (application de la jurisprudence FI 97 0127).

Erwägungen

E. 1

à 6 du présent arrêt. La question de la recevabilité d'un recours d'une commune, représentée par sa municipalité, contre une décision de sa commission de recours en matière fiscale n'a pas encore été examinée au regard de l'art. 37 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives, révisée par la nouvelle du 26 février 1996 (entrée en vigueur le 1er mai 1996). Aussi faut-il que le tribunal de céans se prononce préjudiciellement sur ce point. La question ainsi formulée appelle cependant deux remarques préalables: a) Dans la règle, la qualité pour agir appartient aux collectivités publiques en tant que telles, et non à leurs organes ou aux différentes autorités qui la composent: les autorités elles-mêmes n'ont pas la personnalité juridique et, si elles agissent, c'est en qualité de représentantes de la collectivité (Moor, Droit administratif, vol. II, p. 422). Il faut réserver les domaines où une législation spéciale confère à des autorités qualité pour recourir, laquelle implique la capacité d'agir en justice: c'est en réalité une "compétence" donnée pour agir au nom de la collectivité dont elle relève (Moor, op. cit., vol. II, p. 34 et 425). Or, comme on le rappellera ci-dessous (consid. 2), la municipalité en l'espèce ne dispose d'aucune compétence. De même, il faut réserver l'hypothèse où un "organe" au sens large serait doté de la personnalité juridique. En l'espèce, c'est la qualité pour recourir de la commune qui est en cause, en tant que collectivité publique, pour qui agit l'exécutif communal. b) La procédure de recours instituée par la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LIC) prévoit à son art. 47a que la décision de la Commission communale de recours peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif dans les trente jours dès sa notification (al. 1), les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquant par analogie (al. 2). La loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux (LI) règle la procédure de recours devant le Tribunal administratif à son art. 104, mais sans indiquer qui a qualité pour agir. S'agissant de la réclamation, en revanche, l'art. 100 LI réserve cette voie aux seuls contribuables (ainsi qu'à toute personne qui conteste être contribuable). Ainsi, le renvoi de l'art. 47a al. 2 LIC aux dispositions de procédure de la LI consacrerait la qualité pour agir du seul contribuable, excluant par là-même celle de toute autorité communale quelle qu'elle soit. Cette exclusion fondée sur le renvoi de l'art. 47a LIC soulève la question plus générale des rapports entre l'art. 37 LJPA et les lois spéciales comportant des dispositions particulières sur la qualité pour agir. Ce point a déjà retenu l'attention du Tribunal administratif, appelé à statuer sur la

recevabilité du recours formé par le locataire d'un immeuble voisin contre une décision municipale autorisant l'abattage d'un cèdre protégé au sens de l'art. 10 de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) et de l'art. 15 de son règlement d'application (RPNMS) du 22 mars 1989 (AC 97/0010 du

E. 2

avril 1997, publié in RDAF 1997 I 234). On rappelle ici qu'à teneur de l'art. 90 LPNMS, la voie du recours est réservée aux "propriétaires touchés", c'est-à-dire au détenteur du bien-fonds frappé par la mesure de protection. Il a toutefois été admis que les conditions de recevabilité posées par l'art. 37 al. 1 LJPA révisé devaient avoir le pas sur celles de l'art. 90 LPNMS (tout au moins sur la solution plus restrictive contraire qui découlerait d'une interprétation littérale de cette dernière disposition): aussi, dans le cas d'espèce, le locataire recourant devait-il avoir qualité pour agir, pour autant qu'il puisse se prévaloir d'un intérêt digne de protection. Appliquée à la présente cause, cette jurisprudence fonderait le tribunal à considérer que l'art. 37 LJPA a une portée générale qui prévaut sur la règle spéciale plus ancienne de l'art. 47a LIC. Ce point peut néanmoins demeurer ouvert, le recours aux dispositions de la LJPA ne devant pas conduire à une solution différente. 2. a)

Dans sa teneur révisée par la nouvelle du 26 février 1996, l'art. 37 al. 1 LJPA définit la qualité pour recourir devant le Tribunal administratif en ces termes: "Le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée". Dans son ancienne teneur, cette même disposition prévoyait: "Le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui justifie d'un intérêt protégé par la loi applicable". La disposition actuelle correspond désormais à l'art. 103 al. 1 lit. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) qui règle dans les mêmes termes la qualité pour saisir le Tribunal fédéral d'un recours de droit administratif. La nouvelle du 26 février 1996 n'a en revanche pas modifié l'art. 37 al. 2 LJPA qui réserve les dispositions des lois spéciales légitimant d'autres personnes ou autorités à recourir (lit. a) et le droit fédéral (lit. b). b) Le dernier arrêt rendu en la matière par le Tribunal de céans (FI 95/11 du 10 mai 1995, publié in RDAF 1995, p. 392), se fonde sur l'art. 37 al. 1 LJPA dans son ancienne teneur. Renversant la jurisprudence antérieure (RDAF 1989, p. 449), le tribunal a alors jugé qu'une commune ne pouvait se prévaloir dans ce cas ni d'un intérêt juridiquement protégé au sens de l'alinéa 1, ni d'une loi spéciale l'habilitant expressément à recourir au sens de l'alinéa 2. L'art. 37 al. 2 LJPA n'ayant pas été modifié par la nouvelle du 26 février 1996, la jurisprudence de 1995 (RDAF 1995, p. 392) demeure applicable, en tant qu'elle concerne la réserve en faveur des lois spéciales. Sur ce point, l'arrêt se réfère aux art. 14 al. 6 LI (recours contre les décisions de l'Administration cantonale des impôts fixant le for fiscal) et 44 LIC (recours auprès de l'Administration cantonale des impôts sur la répartition entre communes des bases d'imposition directe - art. 17 LIC - ou en matière de droit de mutation - art. 28 LIC), pour conclure: "Force est de constater que le droit positif ne contient pas de règles légales, même dûment interprétées, fondant la qualité pour agir de la municipalité, conformément à l'art. 37 al. 2 lit. a LJPA, contre les décisions de sa commission communale de recours en matière d'impôts". Cette conclusion demeure valable à ce jour, puisque le droit cantonal n'a pas introduit depuis 1995 de nouvelles règles de compétence. On observera, comme l'a déjà relevé l'arrêt cité (RDAF 1995, p. 394), que ce régime ne va pas de soi, puisque d'autres cantons connaissent une disposition légale conférant expressément la qualité pour agir aux municipalités (v. les références citées in RDAF 1995, p. 394). 3. L'art. 37 al. 2 LJPA n'étant pas applicable, il s'agit d'examiner si la commune (représentée par sa

municipalité) peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection au sens de l'alinéa premier de cette disposition - ou, ce qui revient au même, au sens de l'art. 103 al. 1 lit. a OJ. a) Appliquant le critère de l'intérêt digne de protection de l'art. 103 al. 1 lit. a OJ, la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît la qualité pour former un recours de droit administratif à la collectivité publique, lorsqu'elle "est touchée par la décision attaquée, directement et de la même manière qu'un particulier, dans sa situation matérielle ou juridique" (ATF 123 II 374, 123 II 427 s., qui cite ATF 122 II 33 consid. Ib p. 36, 118 Ib 614 consid. Ib p. 616, 112 Ib 128 consid. 2 p. 130, 110 Ib 197 consid. 1, 108 Ib 167 consid. 2a p. 169, 99 Ib 211 consid. 4 p. 213/214); dans ce cas, la collectivité est "destinataire" d'une décision qui porte sur sa propre situation, par exemple de propriétaire d'immeuble, de bénéficiaire d'une subvention ou de débitrice d'un émolument (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, p. 423). Ce n'est cependant pas cette qualité pour recourir fondée sur la "Privatbetroffenheit" de la doctrine alémanique qui est en cause ici: la commune n'intervient pas comme propriétaire, ni en une autre qualité analogue. b) La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 103 OJ reconnaît également la qualité pour recourir à la collectivité qui, "agissant dans le cadre de la puissance publique, est touchée dans son autonomie et dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée" (v. le rappel de la jurisprudence dans l'ATF 123 II 371, dont on trouve la substance résumée en français dans l'ATF 123 II 425). On dit alors de la collectivité qu'elle dispose d'un "intérêt juridique qualifié". Le Tribunal fédéral cite à ce propos l'exemple de la commune de Zurich, créancière de l'émolument prévu par l'art. 48 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 (ATF 119 I b 389, cons. 2e). De même, le Tribunal fédéral a reconnu à la commune de Zurich un intérêt digne de protection à voir élucider la question de sa compétence pour autoriser la transformation de la gare CFF (ATF 117 Ib 111, consid. Ib). Toutefois, dans la présente espèce, la commune ne peut invoquer la violation d'un quelconque droit à l'autonomie, notamment parce que le canton empiéterait sur sa sphère de compétence propre (v. références citées in ATF 123 II 425, cons. 3b, p. 428 et spécialement Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, 1991, nos 2'646 ss, 2'650 ss, 2'655). Il ne s'agit pas davantage d'un conflit de compétences entre canton et commune. 4. a) L'arrêt déjà cité (ATF 123 II 425, consid. 3) précise encore à propos des conditions de recevabilité d'un recours émanant d'une collectivité publique ce qui suit: "Doctrine et jurisprudence s'accordent pour admettre que l'intérêt financier général de l'Etat ne suffit pas, à lui seul, pour lui conférer la qualité pour recourir. Il est par ailleurs reconnu que l'intérêt à une application correcte et uniforme du droit fédéral n'est pas non plus suffisant (ATF 122 II 382 consid. 2c et les arrêts cités), car cet intérêt est inhérent à l'exercice de toute compétence étatique (Moor, Droit administratif, Berne 1991, vol. II, p. 423); il ne suffit donc pas que la collectivité agisse dans un domaine où elle dispose de certaines compétences d'application. Lorsque le droit de recours n'est pas prévu par le droit fédéral, la qualité pour recourir, sur la base des critères précités, ne doit pas être admise à la légère; toute autre interprétation viderait de son sens l'art. 103 lettre c OJ (pour un résumé de la jurisprudence relative à la qualité pour recourir de la collectivité, voir ATF 123 II 371 consid. 2 p. 373). Une approche restrictive se justifie en particulier lorsque le recours est formé par une collectivité à laquelle appartient l'autorité qui a statué, puisqu'on ne saurait admettre a priori que l'administration s'en prenne à ses propres décisions (cf. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 169-170 et les références citées). La doctrine réserve le cas de décisions sur recours désavouant l'autorité administrative de première instance; elle souligne cependant que le seul intérêt de l'autorité

désavouée à voir confirmée sa propre interprétation du droit ne suffit pas (Gygi, op. cit.; voir également Gadola, Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein "abstraktes" Beschwerderecht?, in AJP 12/93 p. 1458-1471, 1468 et les auteurs cités à la note 127)". Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a dénié la qualité pour agir de l'Etat de Vaud contre un jugement du tribunal de ce canton qui l'a condamné à verser à une victime d'une infraction des indemnités en vertu de la loi fédérale d'aide aux victimes (LAVI). Selon le Tribunal fédéral, "en tant que débiteur d'une somme attribuée à la victime à titre de réparation morale par l'autorité de recours judiciaire choisie par lui en application de l'art. 17 LAVI, le canton de Vaud ne saurait faire valoir, au titre de l'art. 103 lettre a OJ, un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. La charge économique que la décision judiciaire implique pour lui n'est que le corrélat financier - inhérent à l'accomplissement de toute tâche publique - de l'obligation légale de protéger les victimes d'infraction; le canton ne défend dès lors rien d'autre qu'un intérêt financier général (cf. ATF 99 Ib 211 cons. 4) et sa propre interprétation ou application du droit fédéral, motifs insuffisants à eux seuls pour fonder sa qualité pour agir dans le contexte spécifique de la LAVI". b) Au regard de l'art. 37 al. 1 LJPA (dans son ancienne, comme dans sa nouvelle teneur), un intérêt purement financier ne saurait suffire à fonder la vocation à agir d'une autorité. Comme le relève Pierre Moor (op. cit., vol. II, p. 421, déjà cité in RDAF 1995, p. 396), "en dehors des hypothèses où les rapports juridiques qu'elles entretiennent avec les tiers sont régis par le droit privé, les autorités agissent en vertu de leurs compétences, non pas d'un droit subjectif quelconque". Lorsqu'une base légale confère qualité pour agir à une autorité, on dit que celle-ci recourt dans l'intérêt à une application correcte de la loi, dans l'intérêt d'une juste concrétisation du droit objectif. A défaut de disposition légale, cet intérêt ne fonde pas la qualité pour recourir: l'argumentation développée à ce sujet par le Tribunal fédéral (ATF 123 II 425, cons. 3c, p. 428, cité plus haut) vaut en droit cantonal, puisque la nouvelle de 1996 vise précisément à harmoniser sur ce point les conditions du droit fédéral et du droit vaudois. Enfin, l'arrêt cité (ATF 123 II 425, cons. 3c in fine, p. 428 s.) relève que cette approche restrictive se justifie en particulier lorsque le recours est formé par une collectivité à laquelle appartient l'autorité qui a statué. Peu importe à cet égard que la Commission communale de recours en matière fiscale soit un organe indépendant, statuant selon sa libre appréciation en fait et en droit. La municipalité et sa commission relèvent de la même entité administrative, ce qui exclut en principe - à défaut de dispositions légales contraires - que la première puisse recourir contre les décisions de la seconde. Ce principe s'exprime souvent sous la forme de la maxime selon laquelle le droit public ignore les conflits juridictionnels intraorganiques (Moor, op. cit., vol. II, p. 422; v. en outre Gygi et Gadola, cités in ATF 123 II 425, consid. 3c, p. 428 s., et Fritz Gygi, Zur Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in RDS 97 1979 I, p. 457). Le raisonnement exposé par le Tribunal fédéral sur les rapports entre l'organe exécutif vaudois et le Tribunal cantonal s'applique ici à la municipalité qui défend un intérêt financier général, ainsi que sa propre interprétation du droit communal. 5. A l'appui de ses conclusions, la recourante invoque la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 98 Ib 278 s.) qui a reconnu à l'administration cantonale (neuchâteloise) de l'impôt pour la défense nationale (devenu l'impôt fédéral direct) la qualité pour recourir contre une décision de la commission de recours de ce même canton. Cet arrêt s'appuie sur une jurisprudence rendue sous l'empire de l'art. 103 al. 1 OJ dans sa teneur antérieure à la révision de 1968, qui conférait le droit de recours "à celui qui est intéressé, comme partie, à la décision attaquée", ce qui a conduit le

Tribunal fédéral et la doctrine à admettre la légitimation de l'administration cantonale, en constatant que celle-ci était précisément partie à la procédure devant la commission. En dépit de la nouvelle teneur de l'art. 103 OJ, le Tribunal fédéral a considéré que rien ne permettait de supposer que le législateur ait voulu modifier la situation antérieure. En outre, expose la suite du considérant, dès lors que le 30% du montant des impôts, des amendes et des intérêts perçus par le canton lui reste acquis, ce dernier a un intérêt digne de protection au recours. Enfin, l'art. 107 al. 1 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale (AIN) du 9 décembre 1940, qui accorde à l'administration cantonale le droit de recours devant la commission cantonale, pourrait s'appliquer par analogie à la procédure devant le Tribunal fédéral. Ainsi, sur la base de l'art. 103 al. 1 lit. a OJ révisé, conclut l'arrêt (ATF 98 Ib 279), "on doit donc reconnaître la qualité pour recourir à l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale, non pas à vrai dire en tant qu'autorité, mais en tant que représentant légal du canton". Cette jurisprudence a été rappelée à plusieurs reprises, pour confirmer la qualité pour recourir de l'administration cantonale de l'impôt fédéral direct (ATF du 2 avril 1996 dans la cause 2A. 232 et 233/1995; ATF 110 Ib 197, qui répète que le canton est directement touché dans ses intérêts fiscaux; ce dernier arrêt dénie en revanche la qualité pour recourir à une administration cantonale de la taxe militaire, puisqu'il s'agit d'une taxe que les cantons doivent verser à la Confédération, après déduction d'une commission destinée à couvrir les frais de perception). Moor (op. cit., vol. II, p. 423) critique cette jurisprudence en relevant qu'elle n'est pas très convaincante. Quoi qu'il en soit, la question de recevabilité est résolue depuis l'entrée en vigueur de la LIFD du 14 décembre 1990, dont l'art. 146 prévoit expressément que l'administration cantonale de l'impôt fédéral direct a qualité pour former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. On ne saurait dès lors invoquer la jurisprudence rendue à propos de la qualité pour agir de l'administration cantonale pour l'appliquer à la municipalité recourante. Il faut bien, au contraire, admettre que cette jurisprudence est dépassée; elle s'écarte clairement des critères retenus ailleurs (rappelés plus haut, au consid. 3) pour définir la qualité pour recourir d'une collectivité publique. En particulier, l'argument selon lequel l'administration interviendrait en matière d'impôt fédéral direct non pas en tant qu'autorité, mais en tant que représentant légal du canton (argument déjà très contestable lorsqu'il visait l'administration cantonale des impôts) ne peut s'appliquer à une municipalité qui entend recourir contre la décision d'un autre organe de la même collectivité publique.

6. Ainsi, en prélevant des taxes prévues par les règlements communaux, la municipalité agit dans l'exercice des compétences que lui attribue la loi au sens large. En recourant contre les décisions de la commission communale de recours en matière fiscale, la municipalité intervient dans le seul but d'une correcte application de la loi, en défendant l'intérêt financier général (qui doit être préservé dans la même mesure par la commission de recours). Il convient donc d'admettre que la municipalité n'a pas qualité pour recourir contre une décision de la commission de recours en matière fiscale de la même commune.

7. Au vu de ce qui précède, le recours doit être déclaré irrecevable. On observera pour terminer que le recours de la commune est antérieur au revirement de jurisprudence de l'arrêt FI 95/011 du 10 mai 1995 (RDAF 1995 p. 392), maintenu depuis lors. La nouvelle jurisprudence qui en résulte doit s'appliquer immédiatement aux affaires pendantes au moment où elle est adoptée. En effet, un avertissement préalable, exigé pour la sauvegarde de la bonne foi, n'est nécessaire que dans les cas où, informé à temps, le justiciable aurait pu agir de telle sorte que sa démarche fût recevable. Ainsi en va-t-il en cas de modification de la computation d'un délai, mais pas lorsque c'est la qualité pour recourir qui

est en cause (arrêt du Tribunal fédéral du 26 mars 1996, 1P.570/1995, confirmant l'arrêt AC 95/088 du 7 septembre 1995 GPE c/ Lausanne; voir AC 95/073 du 28 juin 1996, RDAF 1996 p. 485, spéc. p. 493). On tiendra compte en revanche du changement de jurisprudence - quand bien même les parties ont été interpellées sur ce point - dans la décision sur les frais.

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