

## **VD\_OMNI FI.1995.0011 vom 10. Mai 1995**

VD Tribunal cantonal, 1995-05-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.1995.0011](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1995.0011)

FR: VD\_OMNI FI.1995.0011 du 10 mai 1995

IT: VD\_OMNI FI.1995.0011 del 10 maggio 1995

### **Regeste**

MUNICIPALITE DE CORCELLES-SUR-CHAVORNAY c/Comm. comm. de rec., Verly et Cuhe | La municipalité n'a pas qualité pour recourir au TA contre les décisions rendues par les Commissions communales de recours en matière d'impôts (renversement de jurisprudence)

### **Erwägungen**

#### **E. 37**

LJPA permet d'asseoir la qualité pour agir des communes sur deux fondements, le premier consistant dans une base légale expresse (al. 2 lit. a), le second sur un intérêt juridiquement protégé de la commune, existant notamment lorsque celle-ci est frappée par la décision attaquée à l'instar d'un sujet de droit privé (al. 1). aa) L'arrêt de la CCRI déjà cité explorait déjà la première voie (consid. 1c); cependant, il est parvenu à la conclusion que la commune ne pouvait se prévaloir d'une disposition légale expresse pour être autorisée à recourir contre des décisions de sa commission communale de recours. On notera ici que les communes se voient reconnaître leur qualité pour agir dans le cadre de l'art. 14 al. 6 LI, contre les décisions de l'Administration cantonale des impôts fixant le for fiscal; la disposition légale topique précitée ne confère certes pas expressément la qualité pour recourir aux communes, mais cette solution peut être déduite implicitement du fait que les municipalités se voient dotées de la qualité de partie à cette procédure (la solution est sans doute la même en application de l'art. 17 LIC, en cas de répartition des bases d'imposition entre diverses communes; là encore, ni l'art. 17, ni l'art. 44, ni enfin l'art. 28 LIC ne donnent expressément vocation à recourir aux municipalités). Au contraire, dans le contentieux ordinaire des impôts directs, les municipalités ne sont pas parties à la procédure et n'ont pas qualité pour contester les décisions de taxation rendues par les commissions d'impôt et l'Administration cantonale des impôts; la représentation des municipalités au sein des commissions d'impôt de district est cependant assurée par l'art. 76 al. 3 LI. Il reste que le défaut de qualité pour agir des municipalités, par voie de réclamation ou de recours, contre les décisions de taxation ne résulte d'aucun texte exprès; or, à suivre l'argumentation de l'arrêt de 1989, il serait d'autant plus indiqué de l'admettre que ces décisions "sont également valables pour l'impôt communal" (art. 5 al. 2 LIC) quand bien même elles émanent d'une autorité cantonale (c'est le cas, en matière d'imposition des personnes physiques, malgré la présence d'un délégué de la municipalité au sein de la commission d'impôt de district; cette conclusion est plus manifeste encore s'agissant des personnes morales, dont la taxation relève de l'Administration cantonale des impôts). Au demeurant, le régime vaudois déniait en cette matière la qualité pour agir des communes ne va pas de soi, puisqu'aussi bien la solution contraire prévaut en droit fribourgeois, sur la base d'une disposition légale expresse (voir sur ce point RDAF 1987, 41; voir aussi Arrêts de la

Commission de recours en matière d'impôt du canton de Fribourg 1987-1991 IX. B nos 4 et 5). En conclusion sur ce point, force est de constater que le droit positif ne comporte pas de règle légale, même dûment interprétée, 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'impôt. On ne saurait de surcroît déduire sans autre de l'existence de dispositions légales conférant à la commune la qualité pour agir que la municipalité devrait se voir reconnaître vocation à recourir également dans l'hypothèse examinée ici (une interprétation extensive ou par analogie de l'art. 90 al. 3 Cst. VD ne s'impose pas non plus comme une évidence; de toute manière, il appartiendrait au Conseil d'Etat - et non à l'autorité de céans - de dire si la voie de "recours" de l'art. 90 al. 3 Cst est ouverte dans le cas d'un conflit entre la municipalité et une commission du Conseil, puis, cas échéant, de le trancher). bb) On notera préliminairement que les finances communales sont assurément touchées par les décisions rendues par la Commission communale de recours en matière d'impôt de la Commune de Corcelles-sur-Chavornay, dans la mesure où elles admettent que les taxes litigieuses sont en tout ou partie prescrites. Cette seule circonstance ne paraît cependant pas suffisante pour conduire à la recevabilité du présent recours; elle est en effet également réalisée lorsque, en matière d'imposition directe, la commission d'impôt arrête une taxation inférieure à celle que la municipalité pourrait juger indiquée. Le Tribunal fédéral admet sans doute, dans une hypothèse similaire, que l'Administration cantonale de l'impôt fédéral direct a qualité pour déposer un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre la décision de dernière instance cantonale, ce malgré l'absence d'une disposition légale l'y habilitant (ATF 110 Ib 196; 108 Ib 228; 98 Ib 277). Le dernier arrêt cité justifie la solution précisément par le fait que les cantons se voient restituer une part importante des recettes de l'impôt fédéral direct; cette motivation, qui se réfère au patrimoine cantonal, lésé "de la même façon que pourrait l'être un simple particulier", est qualifiée de peu convaincante par la doctrine (dans ce sens, voir Pierre Moor, Droit administratif II 423). Elle n'a d'ailleurs été adoptée qu'en matière d'impôt fédéral direct, soit dans le cadre de l'art. 103 OJF et de la problématique des intérêts dignes de protection (sur la qualité pour agir des collectivités publiques dans ce régime, v. Fritz Gygi, Zur Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in : RDS 98 I 449, ainsi que Pierre Moor, Des personnes morales de droit public, in : Festschrift Häfelin, Zurich 1989, p. 517 ss, spéc. p. 536, et Atilio Gadola, Die Behördenbeschwerde in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes - ein "abstraktes Beschwerderecht", AJP 1993, p. 1458 ss). L'art. 37 al. 1 LJPA définit au contraire un régime de qualité pour agir fondé sur l'intérêt juridiquement protégé. La jurisprudence a bien sûr reconnu sur cette base que la collectivité publique recourante était touchée de la même manière qu'un particulier lorsqu'elle était la destinataire de la décision attaquée (refus d'une autorisation cantonale ou d'une subvention; émolument ou charge de préférence perçus à la charge de la collectivité concernée : voir sur ce point Moor, ibidem, p. 423 et références citées, ainsi d'ailleurs que l'arrêt de la CCRI évoqué plus haut) et qu'elle était alors habilitée à recourir. Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque les taxes aujourd'hui litigieuses reposaient sur des décisions qui avaient pour destinataires les contribuables Verly et Cuhe. Dans le cadre de l'art. 37 al. 1 LJPA, un intérêt purement financier ne saurait être considéré d'emblée comme suffisant pour fonder la vocation à agir d'une autorité. A titre d'exemple, on citera ici le recours de droit public interjeté par le canton de Bâle-Ville contre un arrêt de son Tribunal administratif admettant, dans une contestation pécuniaire, les conclusions d'enseignantes fondées sur l'art. 4 al. 2 3ème phrase Cst.; le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable un tel

recours (ATF 120 Ia 95), après avoir constaté que les requérantes étaient liées au canton de Bâle-Ville par un statut de droit public, la question étant laissée au surplus ouverte pour l'hypothèse d'un régime contractuel de droit privé. La solution de cet arrêt s'explique cependant du fait que le canton de Bâle-Ville ne pouvait se prévaloir d'une garantie constitutionnelle, alors que la fonction même du recours de droit public est d'offrir aux administrés la protection de leurs droits fondamentaux ou, s'agissant des communes, de leur autonomie, voire de leur existence. Les remarques qui précèdent mettent cependant en évidence le fait que la municipalité, pour être admise à contester une décision de la Commission communale de recours, devrait à tout le moins établir l'existence d'un droit. On fera ici une brève parenthèse. Le régime de la qualité pour recourir fondé sur l'intérêt juridiquement protégé a été repris en droit public du modèle prévalant en droit privé; dans ce dernier domaine, seuls peuvent saisir le juge les titulaires des prétentions (ou des actions) fondées sur la loi. En droit public, la question s'est posée de savoir si les administrés qui contestent une décision sont atteints dans un intérêt juridiquement protégé ou, autrement dit s'ils prétendent violée une norme dont le but est de protéger leurs intérêts, créant ainsi en leur faveur des "droits subjectifs". On le voit, il s'agit d'une construction qui vise essentiellement à définir les limites de la protection judiciaire des particuliers à l'encontre de l'administration. Pour en revenir à la problématique de la qualité pour recourir des collectivités publiques, on citera tout d'abord Pierre Moor (Droit administratif II 421) : "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. A première vue, on ne peut donc dire qu'un acte d'une autre autorité leur cause quelque préjudice que ce soit à des intérêts propres : elles ne sauraient par conséquent se prévaloir de la qualité pour recourir telle qu'elle est généralement définie au bénéfice des administrés. On exprime souvent cette règle par la maxime selon laquelle le droit public ignore les conflits juridictionnels intraorganiques. Elle mérite cependant quelques précisions. Les premières ont trait aux collectivités publiques, les secondes, que l'on traitera plus bas (ch. suivant), aux cas où l'ordre juridique apporte des dérogations en accordant spécialement qualité pour recourir à des autorités. Il faut rappeler préalablement que les autorités elles-mêmes, en tant que parties d'un tout, n'ont pas dans la règle la personnalité juridique : si elles agissent, c'est en tant que représentant la collectivité (...). Elles ne peuvent donc en tant que telles ester en justice; seule le peut la collectivité elle-même." Toutefois, lorsque des autorités se voient conférer qualité pour agir par une disposition légale, on dit couramment qu'elles recourent dans l'intérêt de la loi ou, pour être plus précis, non pas dans leur intérêt propre (juridiquement protégé ou non), mais dans l'intérêt d'une juste concrétisation du droit objectif; la faculté de recourir des autorités ne constitue pas non plus un droit, mais bien une compétence, dont l'autorité qui en bénéficie est libre ou non de faire usage, sans avoir à prouver un intérêt spécifique à son recours (sur ces questions, v. Moor, p. 412 et 424 s.; v. dans le même sens Gadola, op. cit., p. 1469 et références citées; contra Urs Baumgartner, Behördenbeschwerde - und kein Ausweg ?, RDS 99 I 301 ss, spéc. 310). En outre, dès lors qu'il s'agit ici d'une compétence, une base légale est nécessaire. En l'occurrence, il est clair que la municipalité ne peut pas justifier d'un intérêt protégé par la loi applicable pour contester la décision rendue par la Commission communale de recours; on ne peut en effet guère parler de droit de l'une de ces autorités à l'égard de l'autre. Au contraire, la municipalité a bien saisi le Tribunal administratif dans le but d'assurer l'exacte concrétisation du droit communal; elle recourt donc dans l'intérêt de la loi. Or, une telle faculté, plus précisément une telle compétence exige une base légale, qui

fait défaut en l'espèce. Il ressort ainsi des considérations qui précèdent que la municipalité recourante, faute de pouvoir se fonder sur une base légale, n'a pas qualité pour agir au sens de l'art. 37 LJPA; le présent pourvoi doit donc être déclaré irrecevable. 2. Dans la mesure où le présent arrêt s'écarte de la jurisprudence antérieure, ce sur une question de principe, l'équité commande de statuer dans la présente espèce sans frais, quand bien même la recourante succombe.

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