

## **VD\_OMNI FI.2000.0072 vom 5. November 2002**

VD Tribunal cantonal, 2002-11-05, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2000.0072](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2000.0072)

FR: VD\_OMNI FI.2000.0072 du 5 novembre 2002

IT: VD\_OMNI FI.2000.0072 del 5 novembre 2002

### **Regeste**

Commune de St-Barthélemy c/CCRMI de St-Barthélemy | Une municipalité n'a pas qualité pour recourir contre une décision de la CCR en matière d'impôts (confirmation de la jurisprudence)

### **Erwägungen**

#### **E. 10**

mai 1995 (FI 95/011, publié in RDAF 1995 p. 392), le Tribunal administratif est revenu sur sa jurisprudence antérieure pour dénier aux municipalités la qualité pour recourir contre les décisions rendues par les commissions communales de recours en matière de taxes communales. Par arrêt du 31 mars 2000 (FI 97/0127), il a confirmé cette jurisprudence au regard de l'art. 37 al. 1 nouveau de la loi vaudoise sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), révisée par la nouvelle du 26 février 1996 entrée en vigueur le 1er mai 1996, disposition élargissant la qualité pour recourir à toute personne physique ou morale atteinte par la décision attaquée et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Il a considéré que la nouvelle du 26 février 1996 n'avait 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), et que le droit positif vaudois ne contenait aucune règle légale fondant la qualité pour agir de la municipalité contre les décisions de sa CCRI en application de l'art. 37 al. 2 LJPA; partant, compte tenu du critère de l'intérêt digne de protection tel qu'appliqué par le Tribunal fédéral s'agissant de la qualité reconnue à une collectivité publique pour former un recours de droit administratif, une municipalité ne pouvait se prévaloir d'un tel intérêt au sens de l'art. 37 al. 1 LJPA. b) En l'espèce, la municipalité recourante soutient qu'il y a lieu de revenir sur cette jurisprudence, faisant en substance valoir quatre arguments dont il convient d'éprouver le bien-fondé. 2. La recourante estime tout d'abord que, si sa qualité pour recourir ne peut être déduite d'une disposition spéciale au sens de l'art. 37 al. 2 LJPA, elle a par contre, au sens de l'alinéa 1er de cette disposition, un intérêt digne de protection plus intense que quiconque à faire annuler une décision manifestement contraire au droit. a) A l'appui de cette argumentation, la recourante oppose tout d'abord à une doctrine dont elle ne disconvient pas qu'elle soit dominante et restrictive (cf. notamment Etienne Poltier, in RDAF 1998 I p. 553, et les références citées), une analyse récente du professeur Pierre Moor - "La qualité pour agir des autorités et des collectivités dans les recours de droit public et de droit administratif", in Etudes de procédure et d'arbitrage en l'honneur de Jean-François Poudret, Lausanne 1999, p. 93 ss, en particulier p. 106 -, auteur qui soutiendrait que, dans un cas tel qu'en l'espèce, dénier la qualité pour recourir à l'autorité risquerait de laisser impunis certains cas de violation de la loi que personne ne pourrait autrement contrôler. Le propos du professeur Moor est cependant tout autre. Si celui-ci

expose, en commentant l'ATF 98 Ib 13, que le Tribunal fédéral semble admettre qu'une commune peut recourir dans l'intérêt d'une correcte application du droit, il s'agissait en l'occurrence du recours d'une commune contre une décision rendue par l'exécutif cantonal autorisant le comblement d'une rivière. Or, lorsqu'il s'agit pour une autorité de recourir contre une décision prise par une autorité de la même collectivité, comme c'est précisément le cas en l'espèce s'agissant du recours d'une municipalité contre la décision rendue par la CCRI de la même commune, cet auteur exclut clairement que l'autorité puisse avoir qualité pour recourir, compte tenu du principe excluant le "In-sich-Prozess", le droit public ignorant les conflits juridictionnels intraorganiques (Moor, op. cit., p. 94 et p. 119, ch. 5, lit. a; ATF 123 II 425, consid. 3c; Gygi, Zur Beschwerdebefugnis des Gemeinwesens in des Bundesverwaltungsrechtspflege, in RDS 97 I p. 457). Municipalité et CCRI interviendraient en effet toutes deux auprès de la tierce autorité de recours au nom de la même personne morale qu'est la commune, dont elles devraient prétendre toutes deux représenter les intérêts. Certes, a priori toutes deux également compétentes pour avoir dans leurs attributions d'appliquer la législation pertinente, elles le sont toutefois successivement, la collectivité leur ayant conféré précisément la compétence de statuer dans l'ordre, faisant passer l'attribution de l'une à l'autre par l'effet d'un recours interjeté par un tiers ou au titre d'une relation de subordination hiérarchique. En termes procéduraux, le transfert de l'attribution est la conséquence d'un effet dévolutif d'un tel recours ou de l'utilisation d'un moyen de surveillance. Si cet effet cesse dès que l'instance de recours - soit la CCRI - a statué, cela ne signifie pas pour autant que l'autorité de première instance retrouve l'intégralité de sa compétence: elle ne peut plus revenir sur l'affaire qu'en présence de circonstances nouvelles. La règle de l'irrecevabilité est donc cohérente dans la systématique de l'organisation administrative et du contentieux administratif. b) La recourante se prévaut ensuite d'un intérêt économique à veiller à la perception d'une taxe destinée à couvrir les frais qu'elle supporte en matière de traitement des déchets (salaires à verser aux ouvriers de la voirie et charges liées aux contrats d'évacuation signés pour la commune): l'intérêt économique d'une municipalité agissant pour la collectivité publique en cherchant à défendre la caisse communale ne saurait dès lors être moins intense que celui de l'administré qui tente de faire annuler la taxe litigieuse. Certes, l'on peut reconnaître à une collectivité publique la qualité pour former un recours de droit administratif lorsqu'elle est atteinte de la même manière qu'un particulier, notamment s'agissant de l'application des règles régissant la fiscalité et la parafiscalité; la collectivité peut alors saisir le juge, même contre une décision émanant de l'une de ses propres autorités (Moor, op. cit. p. 117, ch. 3, et les références). Il n'est pas admis toutefois que le recours soit dirigé par une instance inférieure contre la décision prise par une autorité supérieure de la même collectivité annulant ou modifiant la sienne: en pareil cas en effet, l'autorité recourante manifeste qu'elle a de la loi une interprétation contraire à celle qui a été retenue, et n'a d'autre intérêt à contester la décision prise par l'instance supérieure - également compétente en la matière - que le sien propre, ce qui est insuffisant. Le Tribunal fédéral a précisé (ATF 123 II 425, consid. 3) 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, la Haute Cour a dénié la qualité pour agir de l'Etat de Vaud contre le jugement du tribunal de ce canton qui l'avait condamné à verser à la victime d'une infraction des indemnités en vertu de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (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". Ainsi, 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. 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 (RDAF 1995, p. 396). 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) 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. Le Tribunal fédéral 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 (ATF 123 II 425, cons. 3c in fine, p. 428 s.). 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, comme exposé plus haut, exclut en principe - à défaut de dispositions légales contraires - que la première puisse recourir contre les décisions de la seconde. 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. Enfin, si 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" , dans la présente espèce, la commune ne peut invoquer la violation d'un droit à l'autonomie, à défaut d'un empiétement du canton sur sa sphère de compétence propre (ATF 123 II 425, cons. 3b, p. 428; 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. 3.

La recourante tente ensuite de déduire sa qualité pour recourir du fait qu'elle serait destinataire de la décision litigieuse. L'équité commanderait dès lors que les deux destinataires de la décision litigieuse puissent contester celle-ci. L'autorité dont l'acte est annulé ou modifié en instance de recours ne peut cependant pas être qualifiée de destinataire de la décision invalidant cet acte; elle n'est qu'une autorité d'exécution dont l'acte, par hypothèse contraire au droit, est corrigé selon les règles ordinaires des compétences de contrôle (Moor, op. cit., p. 122, lit. b in fine). 4.

Enfin, la recourante soutient que, même si elle n'a pas qualité pour former un recours sur le fond, elle devrait au moins pouvoir faire valoir, devant une instance cantonale de recours, la violation de ses droits de partie devant l'instance inférieure, en particulier celui de participer à la procédure, à défaut de quoi elle ne pourrait saisir le Tribunal fédéral d'un recours de droit public pour violation des garanties procédurales. Il est vrai que la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en matière de recours de droit public admet qu'indépendamment de la qualité pour agir au fond, un particulier peut se plaindre de la violation d'une garantie de procédure équivalant à un déni de justice formel (ATF 125 II 86, consid. 3b, p. 94). Une telle faculté n'est pas reconnue par le Tribunal fédéral à une collectivité publique (hormis lorsqu'elle est habilitée à agir pour la défense de son autonomie, ce qui n'est pas le cas en l'espèce); la raison en est que le droit constitutionnel d'être entendu est garanti au citoyen pour le protéger des acte de puissance publique et non à une autorité agissant dans le cadre de ses compétences de droit public contre d'éventuelles erreurs commises dans la procédure devant une autorité supérieure (ATF 121 I 218, consid. 4a, p.123). De toute manière, ne pouvait être partie devant la CCRI que la commune elle-même, seule titulaire de la personnalité juridique et non pas la municipalité, qui n'est que l'un de ses organes; or, on ne conçoit pas que la commune, confrontée au prononcé de l'une de ses autorités, puisse prétendre en quelque sorte à une protection contre elle-même. 5.

De ce qui précède, il résulte que la jurisprudence du tribunal de céans déniait à la municipalité la qualité pour recourir contre une décision de la commission de recours en matière fiscale de la même commune doit être confirmée. Le recours est en conséquence tenu pour irrecevable, les frais de la procédure devant étant mis à la charge de son auteur, qui succombe (art. 55 LJPA).

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