

VD_OMNI FI.2001.0046 vom 20. Dezember 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2001.0046

FR: VD_OMNI FI.2001.0046 du 20 décembre 2004

IT: VD_OMNI FI.2001.0046 del 20 dicembre 2004

Regeste

SI CITE CLAIR-LOGIS SA, SI CITE CLAIRMONT SA, SI CLOS DU RONSIER SA/Commission communale de recours de Nyon, Municipalité de Nyon | Une contribution aux tâches de défense contre l'incendie prélevée uniquement auprès de propriétaires de biens immobiliers n'est pas conforme au principe d'égalité de traitement

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 20.12.2004 FI.2001.0046

SI CITE CLAIR-LOGIS SA, SI CITE CLAIRMONT SA, SI CLOS DU RONSIER SA/Commission communale de recours de Nyon, Municipalité de Nyon | Une contribution aux tâches de défense contre l'incendie prélevée uniquement auprès de propriétaires de biens immobiliers n'est pas conforme au principe d'égalité de traitement

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 20 décembre 2004
Composition M. Eric Brandt, président, M. Antoine Thélin et Mme Dina Charif Feller, assesseurs recourantes SI CLOS DU RONSIER SA, à Lausanne 9, représenté par la société GEP SA, à Lausanne 9, SI CITE CLAIR-LOGIS SA, à Lausanne 9, représenté par la société GEP SA, à Lausanne 9, SI CITE CLAIRMONT SA, à Lausanne 9, représenté par la société GEP SA, à Lausanne 9, Rentenanstalt/Swiss Life, représentée par Me Jacques HALDY, avocat à Lausanne autorité intimée Commission communale de recours de Nyon, M. Christian Perrin, I autorité concernée Municipalité de Nyon, à Nyon, Objet Taxe communale Recours SI CLOS DU RONSIER SA et crts contre décision sur recours du 20 avril 2001 de la Commission communale de recours en matière d'impôt de Nyon (contribution aux frais de défense incendie) (dossier joint à FI001/0036) Vu les faits suivants A. Le Conseil communal de la Commune de Nyon a adopté le 20 novembre 1995 l'arrêté d'imposition pour l'année 1996. Parmi les contributions prévues, l'arrêté fixe la contribution aux frais de défense contre les incendies sur les bâtiments. Le montant de la taxe a été arrêté à 9 o/oo de la valeur incendie du jour des bâtiments. L'arrêté communal d'imposition a été approuvé par le Conseil d'Etat le 20 décembre 1995 et il a été publié dans la Feuille des Avis Officiels le 6 janvier 1996. Il est rentré en force sans avoir fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. B. L'Administration cantonale des impôts, Section des personnes morales, a notifié le 16 décembre 1996 pour le compte de la Commune de Nyon les bordereaux de taxation comportant la contribution des propriétaires fonciers aux frais de défense contre l'incendie. Les sociétés immobilières Cité Clairmont SA, Cité Clair Logis SA et Clos du Ronzier SA ainsi que la société Rentenanstalt/Swiss Life ont contesté le bordereau en temps utile auprès de la Commission communale de recours en matière d'impôts (ci-après : la commission de recours). Par décision du 30 avril 2001, la commission de recours a rejeté les recours dans la mesure où ils étaient recevables, considérant qu'elle devait appliquer l'arrêté d'imposition entré en force. C. Les

sociétés SI Cité Clairmont SA, Cité Clair Logis SA et Clos du Ronzier SA et Rentenanstalt/Swiss Life ont contesté cette décision par le dépôt d'un recours en temps utile auprès du Tribunal administratif en invoquant un arrêt du Tribunal fédéral du 18 octobre 1996 (ATF 122 I 305) concernant l'arrêté d'imposition de la Commune de Lausanne. La commission communale de recours s'est déterminée sur le recours le 6 juillet 2001 en concluant à son rejet. Considérant en droit 1. Déposé dans les formes et délais fixés par l'article 47 a de la loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956 (LIC) et par l'article 31 de la loi sur la juridiction et la procédure administrative du 18 décembre 1989 (LJPA), les recours sont recevables et il y a lieu d'entrer en matière sur le fond. 2. a)

L'ancienne loi sur le service de défense contre l'incendie du 28 novembre 1916 attribuait aux communes la tâche et la responsabilité d'assumer un service de défense contre l'incendie (art. 1er). Selon l'art. 2, elles étaient tenues d'assurer à chaque localité et à chaque groupe important de bâtiments, l'eau nécessaire pour combattre le feu et devaient ainsi établir partout où cela était possible un réseau d'hydrantes à haute pression (al. 1); les propriétaires de bâtiments ou groupes de bâtiments isolés pouvaient être tenus de contribuer, dans une mesure convenable et proportionnellement aux valeurs assurées, au surcroît de dépenses occasionnées par les installations faites exclusivement pour la protection de leur biens (al. 2). Les communes étaient en outre tenues d'organiser un corps de sapeurs pompier (art. 4) et de percevoir une taxe annuelle d'exemption, le produit de la taxe étant affecté exclusivement à la défense contre le feu (art. 5). L'art. 14 précisait que le Conseil d'Etat pouvait autoriser les communes à percevoir, des propriétaires de bâtiments et de mobiliers assurés, une finance annuelle de 0 fr. 20 au maximum par mille francs de valeur assurée, à titre de contribution aux frais de défense contre le feu. Cette loi a été remplacée par la loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours du 17 novembre 1993 (LSDIS), notamment pour garantir l'égalité entre les femmes et les hommes devant l'obligation de servir (BGC novembre 1993 p. 3071). La nouvelle législation maintient les tâches du service de défense contre l'incendie dans les compétences communales, sous la surveillance du Conseil d'Etat. Elle étend l'obligation de servir aux femmes et renonce à la généralisation des corps de sapeurs-pompiers professionnels; de tels corps entraînaient des frais disproportionnés et seules les communes de Zürich, Winterthour, Berne, Bâle, Saint-Gall, Neuchâtel et Lausanne disposaient d'un corps de sapeurs-pompiers, celui de Genève étant organisé à l'échelon cantonal. La ville de Lausanne, ne pouvant d'ailleurs plus faire face aux importantes dépenses du service du feu avait décidé de prélever dès 1992 une nouvelle taxe sur les immeubles devant être entièrement affecté au service du feu, la perception des seules taxes d'exemption ne suffisant plus (BGC novembre 1993, p. 3076). Plus de 140 communes prélevaient déjà une taxe annuelle sur les bâtiments à titre de contribution aux frais de défense contre l'incendie qui servait essentiellement à financer la création des réseaux d'eau. Même si ces réseaux étaient pour l'essentiel réalisés, ils nécessitaient un entretien et un renouvellement régulier. Pour faire face à ces dépenses, il y avait lieu de laisser aux communes qui en ont besoin la faculté d'en faire supporter une partie par les propriétaires de bâtiments. En revanche, la finance incendie facultative sur le mobilier que prélevait un certain nombre de communes pouvait être supprimée car les recettes supplémentaires importantes constituées par l'extension de la taxe d'exemption aux femmes soumises à l'obligation de servir pouvait compenser le revenu de cette taxe, qui était par ailleurs inéquitable dans la mesure où seul le mobilier déclaré était pris en compte (BGC novembre 1993, p. 3079). C'est ainsi que l'art. 20 al. 2 LSDIS prévoyait que dans leurs tâches visant à financer le service de défense contre

l'incendie et de secours, le Conseil d'Etat pouvait autoriser les communes à percevoir des propriétaires des bâtiments une contribution aux frais de défense contre l'incendie, le montant maximum de cette contribution étant fixé par la voie du règlement d'application de la loi. L'art. 21 al. 1 LSDIS précisait que les communes pouvaient soumettre les personnes en âge de servir et non incorporées dans le corps des sapeurs-pompiers à une taxe annuelle d'exemption. b) Le Conseil d'Etat a approuvé le 20 décembre 1995 l'arrêté d'imposition de la commune de Lausanne pour l'année 1996. Son chiffre 17 prévoyait un impôt annuel sur les bâtiments au titre de frais de défense contre l'incendie à raison de 0 fr. 50 par mille francs de valeur assurée, indexée auprès de l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie, le montant de l'impôt ne pouvant excéder 2'000 fr. par bâtiment. L'arrêté d'imposition lausannois a été contesté par un recours de droit public qui a été admis en raison d'une inégalité de traitement que le prélèvement de la taxe créait entre les propriétaires d'immeubles et les propriétaires de biens mobiliers. aa) Dans ses considérants, le Tribunal fédéral distingue l'impôt de la charge de préférence, et de l'impôt d'affectation de la manière suivante : L'impôt est la contribution versée par un particulier à une collectivité publique pour participer aux dépenses résultant des tâches générales dévolues à cette dernière; il est perçu uniquement en fonction d'une certaine situation économique sans condition ni contrepartie d'une prestation de l'Etat ou d'un avantage déterminé. La charge de préférence est en revanche une participation aux frais d'installations réalisées par une collectivité publique dans l'intérêt général, mais qui est mise à la charge des personnes ou des groupes de personnes auxquels ces installations procurent des avantages économiques particuliers. Elle est dès lors calculée d'après la dépense à couvrir et mise à la charge de celui à qui profite l'installation dans une proportion correspondant à l'importance des avantages économiques qu'il en retire. Enfin, l'impôt d'affectation se distingue de la charge de préférence en ce sens que s'il est également destiné à couvrir des dépenses d'installations déterminées, il est perçu auprès d'un cercle plus étendu de contribuables que ceux auxquels les dépenses procurent des avantages déterminés. Le cercle des contribuables de l'impôt d'affectation comprend les personnes à la charge desquelles la collectivité publique peut, pour des motifs objectifs et raisonnables, mettre en priorité les dépenses en cause plutôt que de les imposer à l'ensemble des contribuables; cet impôt est toutefois dû indépendamment de l'usage ou de l'avantage obtenu par le contribuable ou de la dépense que celui-ci a provoquée. Le lien entre les dépenses en cause et les personnes assujetties est ainsi plus large que dans le cadre d'une charge de préférence (ATF 122 I 61 consid 3 b p. 67). bb) Malgré les analogies de la contribution litigieuse avec la charge de préférence, le Tribunal fédéral a qualifié celle-ci comme un impôt spécial d'affectation lié à certains coûts particuliers. L'avantage économique spécifique dont les propriétaires de bâtiment étaient censés bénéficier n'était pas suffisamment concret pour que la contribution puisse être qualifiée de charge de préférence. Même si les propriétaires avaient un intérêt à la mise sur pied et à l'entretien d'un service du feu, cet intérêt ne se concrétisait que lors d'un éventuel incendie. Il résultait de cette qualification que la contribution devait satisfaire aux mêmes exigences constitutionnelles strictes qu'un impôt, notamment respecter le principe de l'égalité de traitement de l'art. 4 de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.). cc) Selon la jurisprudence, un arrêté cantonal viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est à dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 121

I 102 consid. 4 a p. 104). En matière fiscale, le principe de l'égalité de traitement est concrétisé par les principes de la généralité et de l'égalité de l'imposition ainsi que par le principe de la proportionnalité de la charge fiscale fondée sur la capacité économique du contribuable. Le principe de la généralité de l'imposition interdit que certaines personnes ou groupes de personnes soient exonérés sans motifs objectifs car les charges financières de la collectivité qui résultent de ces tâches publiques générales doivent être supportées par l'ensemble des citoyens. En vertu des principes de l'égalité d'imposition et de l'imposition selon la capacité contributive, les contribuables qui sont dans la même situation économique doivent supporter une charge fiscale semblable; lorsqu'ils sont dans des situations de faits différentes qui ont des effets sur leur capacité économique, leurs charges fiscales doivent en tenir compte et être adaptées (ATF 122 I 101 consid. 2 b p. 103). dd) Le Tribunal fédéral relève que la lutte contre le feu concerne l'ensemble de la population et qu'aucune catégorie de citoyens ne peut s'estimer plus à l'abri de ce danger que d'autres. La commune de Lausanne aurait ainsi pu, si elle l'avait jugé opportun, couvrir la totalité des dépenses de défense contre l'incendie au moyen des impôts généraux. Comme elle avait préféré financer une partie appréciable des coûts du service de lutte contre l'incendie et de secours par un impôt spécial mis à la charge des seuls propriétaires, il fallait examiner s'il existait des motifs objectifs et raisonnables pour limiter ainsi le cercle des contribuables. Le Tribunal fédéral a relevé que même si chacun doit être protégé de sa personne par l'organisation de la lutte contre l'incendie, certaines catégories de citoyens avaient un intérêt accru à cette protection, en particulier les propriétaires de biens; il était ainsi possible de financer une part des dépenses du service du feu par un impôt d'affectation perçu auprès des propriétaires. Mais l'assujettissement de l'impôt aux seuls propriétaires de bâtiments ne respectait pas le principe de l'égalité de traitement. Les propriétaires de biens mobiliers avaient un intérêt égal à celui des propriétaires de bâtiments à la protection de leurs biens; les biens mobiliers ne se résumaient pas aux seuls meubles usuels d'un ménage, mais également à ceux situés dans les installations industrielles ainsi que les stocks de marchandises dans les entrepôts ou divers objets de collection que pouvaient détenir certains contribuables. En outre, la différence d'évaluation entre les biens mobiliers et immobiliers ne pouvait justifier l'exonération de l'impôt des biens mobiliers que dans l'hypothèse où le rendement de l'impôt dû par les seuls propriétaires de biens mobiliers apparaissait comme négligeable au regard des difficultés de perception et des motifs d'économie d'administration qu'il pouvait imposer. Or, la commune de Lausanne ne prétendait pas que tel était le cas. En outre, le fait que les biens mobiliers étaient également assurés à titre obligatoire auprès de l'Etablissement cantonal d'assurance permettait de faciliter la détermination de la fortune mobilière imposable auprès de chaque propriétaire assujetti. A cet égard, l'égalité de traitement entre les contribuables suppose que les bases de calcul de l'impôt perçu d'une part auprès des propriétaires de bâtiments, et d'autre part auprès du propriétaire mobilier soient comparables. Le Tribunal fédéral relève que la suppression de la finance incendie perçue sur le mobilier, qui était appliquée par un certain nombre de communes sous l'empire de l'ancienne loi vaudoise du 28 novembre 1916 sur le service de défense contre l'incendie, a eu pour effet de créer l'inégalité de traitement. Il était en outre sans pertinence que la disparition de la finance incendie perçue sur le mobilier était compensée par l'augmentation des recettes de la taxe d'exemption résultant de l'assujettissement des femmes à l'obligation de servir. Le grief concernant l'inégalité de traitement entre propriétaires de bâtiments et propriétaires mobiliers apparaissait bien fondé (ATF 122 I 305, consid 6 p. 313 à 317). Ainsi, le Tribunal fédéral a annulé l'arrêté

d'imposition de la commune de Lausanne, dans la mesure où il prévoyait une contribution pour la défense incendie auprès des seuls propriétaires immobiliers, par arrêt du 18 octobre 1996 (ATF 122 I 305 ss). c) A la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral, la loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours a été modifiée le 23 septembre 1997 (RO 1997 p. 468). Le Conseil d'Etat a proposé de renoncer à la perception d'une contribution auprès des propriétaires de biens immobiliers et de biens mobiliers. Il relevait qu'en 1994, 9 communes percevaient une contribution sur le mobilier uniquement, 54 communes sur les bâtiments seulement et 95 communes sur le mobilier et sur les bâtiments; la taxe sur le mobilier avait été abandonnée en 1993 car elle frappait seulement le mobilier annoncé comme assuré auprès de l'ECA et les objets mobiliers non déclarés, estimés à dix milliards de francs, n'étaient pas pris en considération. En outre, la perception de la taxe sur le mobilier avait entraîné certaines difficultés d'encaissement. La perception de montants souvent dérisoires, environ 10 fr. pour une police de 50'000 fr., impliquait une gestion administrative trop lourde et dans certains cas, les mêmes biens étaient couverts par une même police mais se trouvaient sur le territoire de plusieurs communes; il se posait donc un problème délicat de répartition du produit de la finance; ce genre de police concernait les entreprises à succursales multiples et portait sur des montants relativement importants. Il a donc été prévu de financer le service de défense contre l'incendie et de secours par une augmentation des subventions de l'Etablissement cantonal d'assurance, qui avait enregistré de bons résultats en partie dus aux efforts consentis dans le domaine de la défense et de la prévention des incendies (BGC septembre 1997 p. 2368 à 2369). Le nouvel article 20 LSDIS prévoit que le financement du service de défense contre l'incendie et de secours est assuré par l'ECA dans les limites de la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (al. 1) et que pour le surplus, les dépenses de lutte contre le feu restent à la charge des communes (al. 2).

3. a) En l'espèce, l'autorité intimée a rejeté les recours dans la mesure où ils étaient recevables en raison du fait que l'arrêté d'imposition était entré en vigueur à la suite de son approbation par le Conseil d'Etat le 20 décembre 1995 et qu'il n'avait fait l'objet d'aucun recours. Cependant, le Tribunal administratif est chargé d'appliquer non seulement les lois cantonales mais également le droit fédéral et notamment la Constitution fédérale; il peut ainsi être amené à vérifier la constitutionnalité d'une norme cantonale de rang inférieur à l'occasion d'un recours formé contre une décision d'application. Dans ce cas, si le recours est admis, seule la décision attaquée est annulée et la norme reste en vigueur (GE 00/0126 du 5 avril 2001). Ainsi, tant la commission communale de recours que le Tribunal administratif, dont le pouvoir d'examen est identique (art. 47a LIC et 104 aLI), peuvent vérifier, lors du recours formé contre le bordereau de taxation, la constitutionnalité de l'arrêté d'imposition. b) Le Tribunal fédéral a jugé que le fait que l'arrêté d'imposition assujettissait les seuls propriétaires de bâtiment à la contribution de défense contre l'incendie, à l'exclusion des propriétaires de biens mobiliers, était insoutenable et dénué de motifs objectifs (ATF 122 I 305 consid. 6b/bb p. 315). Ce motif suffit pour constater que l'arrêté d'imposition de la commune de Nyon est contraire au principe de l'égalité de traitement, même si l'arrêté lausannois présentait encore d'autres défauts concernant les conditions d'exonération et le montant de la contribution, car l'affectation de la contribution aux tâches de défense contre l'incendie bénéficie aussi bien aux propriétaires de bâtiments qu'aux propriétaires de biens mobiliers. Peu importe à cet égard que le montant de la taxe prévu par l'arrêté d'imposition de la commune de Nyon soit notablement plus bas que celui de la commune de Lausanne; en outre, le fait qu'une partie des biens mobiliers ne soit

assurée que facultativement auprès de l'Etablissement cantonal d'assurance est une situation de droit connue qui concerne aussi bien la commune de Nyon que la commune de Lausanne et qui ne modifie pas la conclusion selon laquelle la taxe prélevée uniquement aux propriétaires de biens immobiliers est contraire à l'égalité de traitement. Au demeurant, plus d'une centaine de communes prélevaient une taxe de défense contre l'incendie sur les biens mobiliers sous l'empire de la loi sur le service de défense contre l'incendie du 28 novembre 1916 et jusqu'en 1994, ce qui démontre que la base d'évaluation d'une telle taxe était suffisante et que sa perception n'entraînait pas de difficultés disproportionnées par rapport aux montants recouverts. Ainsi, dès lors que l'arrêté d'imposition de la Commune de Nyon introduit une contribution de défense contre l'incendie à charge des seuls propriétaires de bâtiment, qui est contraire au principe constitutionnel de l'égalité de traitement, les bordereaux de taxation notifiés en application de cet arrêté et contesté devant le tribunal administratif doivent être annulés. 4. Il résulte des considérants qui précèdent que les recours sont admis et les décisions de la commission communale de recours ainsi que les bordereaux de taxation notifiés aux recourantes doivent être annulés. Il est encore précisé que cette décision ne concerne que les bordereaux de taxation et non l'arrêté d'imposition approuvé par le Conseil d'Etat pour 1996 qui est maintenu, tout comme les autres décisions de taxation fondées sur la base de cet arrêté et qui n'ont pas fait l'objet d'un recours dans les formes et délais prescrits par la loi sur la juridiction et la procédure administrative. Au vu de ce résultat, il y a lieu de laisser les frais de justice à la charge de l'Etat. Les recourantes qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un mandataire ont droit aux dépens qui sont requis, arrêtés à 750 fr. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Les recours sont admis. II. Les décisions de la commission communale de recours en matière d'impôts de la Commune de Nyon ainsi que les bordereaux de taxation concernant la contribution des propriétaires de bâtiments aux frais de défense contre l'incendie notifiés aux recourantes SI Cité Clairmont SA, Cité Clair Logis SA et Clos du Ronzier SA ainsi qu'à la société Rentenanstalt/Swiss Life sont annulées. III. Les frais de justice sont laissés à la charge de l'Etat. IV. La Commune de Nyon est débitrice de la recourante Rentenanstalt/Swiss Life d'une indemnité de 750 (sept cent cinquante) francs à titre de dépens. V. La Commune de Nyon est débitrice des recourantes Cité Clos du Ronzier SA, Cité Clair Logis SA et Cité Clairmont SA, solidairement entre elles, d'une indemnité de 750 (sept cent cinquante) francs à titre de dépens. Lausanne, le 20 décembre 2004 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint

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