

VD_OMNI FI.2004.0052 vom 31. August 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-08-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2004.0052

FR: VD_OMNI FI.2004.0052 du 31 août 2006

IT: VD_OMNI FI.2004.0052 del 31 agosto 2006

Regeste

X./ Commission communale de recours en matière d'impôts communaux et de taxes spéciales, Municipalité de Villeneuve | On peut se demander s'il est conforme au principe de la légalité que le règlement communal définisse certains cas d'exonération de la taxe et laisse la municipalité en accorder d'autres sans en préciser les conditions. En effet, cela revient à déléguer à l'exécutif de la commune la compétence de délimiter le cercle des contribuables en départageant les contribuables assujettis de ceux qui sont exonérés.

Erwägungen

E. 1

Le règlement sur la collecte, le traitement et l'élimination des déchets de la commune de Villeneuve a été approuvé par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2001. Son art. 20 prévoit que pour couvrir tout ou partie des frais de la collecte, du transport et du traitement ou de l'élimination des déchets, la commune perçoit des usagers une taxe annuelle dont le mode de calcul, le montant et les modalités de perception font l'objet d'une annexe au règlement. Cette annexe, également approuvée par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2001, contient notamment les dispositions suivantes : "Art. 1 - Objet La présente annexe règle les conditions de perception de la taxe pour la collecte, le traitement et l'élimination des déchets, instituée par l'art. 20 du Règlement. Cette taxe annuelle couvre au minimum 90% des coûts de la gestion des déchets. Elle est calculée sur la base des coûts de l'année précédente. Art. 2 - Délégation de compétence Jusqu'à concurrence des montants maximaux fixés aux art. 3 et 4 ci-dessous, la Municipalité est compétente pour adapter chaque année le niveau des taxes aux coûts effectifs du ramassage, du transport et du traitement ou de l'élimination des déchets tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale. Art. 3 - Particuliers Le montant maximum de la taxe est fixé comme suit : a) Pour une personne seule : fr. 220.-- par année, TVA non comprise. b) Pour un couple, une famille : fr. 440.-- par année, TVA non comprise. c) Pour une famille monoparentale : fr. 220.-- par année, TVA non comprise. d) Pour les propriétaires de résidences secondaires : fr. 220.-- par année, TVA non comprise. Les personnes jusqu'à 18 ans révolus dans l'année ne sont pas prises en considération pour le calcul de la taxe. (...) Art. 7 - exonération de la taxe Les jeunes gens en formation professionnelle ou aux études jusqu'à l'âge de 25 ans sont exonérés de la taxe, sur présentation d'une attestation officielle. La Municipalité est compétente pour accorder ou refuser d'autres dérogations et statue définitivement en cas de contestation à ce sujet". La Municipalité fait valoir que les conclusions de la recourante s'analysent comme une demande de remise de la taxe. La recourante ne remplissant pas les conditions de l'art. 7 al. 1 de l'annexe au règlement communal, elle ne peut invoquer que l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal qui donne à la Municipalité la compétence

d'accorder des remises par une décision qui, selon la jurisprudence, ne serait pas sujette à recours : la Municipalité conclut à l'irrecevabilité des recours.

E. 2

Cette question de recevabilité doit être tranchée en premier lieu. En effet, l'irrecevabilité des recours rendrait superflu l'examen des moyens soulevés par la recourante.

E. 3

A l'appui de ses conclusions tendant à ce que le recours soit déclaré irrecevable, la commune invoque la jurisprudence en matière de remise d'impôt. L'examen de ce grief requiert que l'on rappelle au préalable les voies de recours ouvertes en général et en matière de taxe communale en particulier. a) La compétence du Tribunal administratif pour connaître en dernière instance cantonale de tous les recours contre les décisions administratives cantonale ou communale est une compétence générale qui ne cède le pas que si une autre autorité est expressément désignée par la loi pour connaître du recours (art. 4 al. 1 LJPA). Le recours au Tribunal administratif n'est exclu que contre les décisions de certaines autorités, ainsi que lorsque la loi prévoit que l'autorité statue définitivement (voir par exemple les art. al. 3 et 17a al. 4 de la loi sur l'assistance judiciaire en matière civile, l'art. 27 de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, l'art. 19 al. 6 LIC en matière d'exonération de l'impôt foncier accordé par la Municipalité aux institutions privées de bienfaisance ou d'utilité publique, l'art. 8 al. 2 de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public, s'agissant des concessions de forces motrices, les art. 4 al. 2 et 22a al. 2 de la loi sur les allocations familiales, ainsi que diverses dispositions en matière scolaire, art. 123d de la loi scolaire). Ainsi, seule une disposition figurant dans une loi peut exclure la voie du recours au Tribunal administratif. Un règlement communal ne peut pas prévoir que la Municipalité statue définitivement. b) La loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956 contient notamment les dispositions suivantes : "Art. 45 - Commission communale de recours Chaque commune doit instituer une commission de recours de trois membres au moins, nommés par le conseil communal ou général au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Sous réserve des articles 5 et 44 de la présente loi, cette commission peut être saisie d'un recours contre toute décision prise en matière d'impôts communaux, de taxe communale de séjour et de taxes spéciales. Art. 46 - Formes et délais de recours Le recours prévu par la présente loi s'exerce par acte écrit et motivé. Il doit être adressé à l'autorité qui a pris la décision attaquée dans les trente jours dès la notification de cette décision. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives à la computation des délais sont applicables par analogie. Art. 47 - Liquidation des recours La commission de recours prend connaissance du dossier, convoque le recourant et ordonne toutes mesures d'instruction qu'elle juge nécessaires. Elle communique sa décision par écrit au recourant et à l'autorité qui a pris la décision attaquée. Art. 47a - Recours au Tribunal administratif 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. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie." Les règles de procédure de la loi cantonale sur les impôts communaux (LIC) s'imposent aux communes, qui ne peuvent pas s'en écarter en adoptant un règlement communal qui en contredirait les principes. En tant qu'il prévoit que la Municipalité "statue définitivement en cas de contestation" sur l'octroi ou le refus d'autres "dérogations", l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal viole à première vue les règles de procédure instaurées par la loi cantonale. La Commission communale de recours

ne s'est d'ailleurs pas arrêtée à cette règle d'irrecevabilité lorsqu'elle a examiné le cas des recourants. On voit d'ailleurs difficilement comment cette autorité pourrait entrer en matière sur la contestation lorsqu'elle porte par exemple sur la question de savoir si le contribuable est en formation professionnelle ou aux études, d'une part, et d'autre part refuser d'entrer en matière pour cause d'irrecevabilité sur la question de savoir si une dérogation peut être accordée en vertu de l'al. 2, par exemple sur la base de la directive municipale qui prévoit une telle exonération pour les personnes résidant dans un établissement médico-social. c) On observera au passage qu'on peut se demander si l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal est conforme au principe de la légalité en matière fiscale, que l'art. 127 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 exprime en ces termes: " Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi. " Cette disposition exige que sur les points qui y sont énumérés, la base légale formelle soit suffisamment déterminée (ATF 131 II 271, consid. 6 p. 278). D'après la jurisprudence relative au principe de la légalité garanti par l'ancien art. 4 aCst et qui comprend celui de la séparation des pouvoirs, la perception de contributions publiques - à l'exception des émoluments de chancellerie - doit être prévue, quant à son principe, dans une loi au sens formel; si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Ces exigences ont cependant été assouplies par la jurisprudence pour certaines contributions causales, notamment en ce qui concerne leur calcul, là où leur montant est limité par des principes constitutionnels dont le respect peut être contrôlé, tels ceux de la couverture des frais et de l'équivalence, et où ce n'est pas seulement la réserve de la loi qui remplit cette fonction protectrice. Tel peut être le cas en particulier des contributions causales dépendant des coûts (ATF 122 I 61 et les références citées; ATF 123 I 254 consid. 2a; ATF du 26 septembre 1997 dans Archives 67 490 traduit dans RDAF 1998 II 169; voir un exemple dans FI.1998.0056 du 11 avril 2001). En l'espèce, la situation se caractérise par le fait qu'on ignore les critères utilisés par la municipalité pour octroyer les "dérogations" selon l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal, ce qui diffère sensiblement de la solution où une disposition légale énonce les principes applicables en matière de remise: tel est le cas par exemple, de l'art. 231 de la loi sur les impôts directs cantonaux ou des conditions de remise à fixer dans l'arrêté communal d'imposition selon l'art. 5 al. 5 LIC. Toutefois, en raison des considérants qui suivent, il n'y a pas lieu de résoudre ici la question de savoir si un règlement communal peut déléguer à l'exécutif de la commune la compétence de délimiter le cercle des contribuables en départageant les contribuables assujettis de ceux qui sont exonérés de la taxe. c) Il est exact que la jurisprudence cantonale considère que les décisions rendues en matière de remise d'impôts communaux n'ouvrent pas la voie du recours auprès de la commission instituée à l'art. 45 LIC (voir en dernier lieu FI.2004.0029 du 28 mai 2004 et les références citées ; FI.1998.0044 du 30 décembre 1998 ; FI.1998.0031 du 28 décembre 1998). En bref, la remise d'impôt serait considérée comme un acte analogue à la grâce, laissée à la libre appréciation du fisc, et l'absence de recours en matière de remise d'impôt serait une règle générale du droit fiscal qu'on retrouve dans la loi sur les impôts directs cantonaux ainsi qu'en matière d'impôt fédéral direct. Cette jurisprudence est probablement inconciliable avec l'art. 29a de la Constitution fédérale qui prévoit ce qui suit : Art. 29a - Garantie de l'accès au juge Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité

judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Cette disposition adoptée en votation populaire du 12 mars 2000 dans le cadre de l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice du 8 octobre 1999 (RO 2002 3148) n'est toutefois pas encore en vigueur. Elle entrera en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RO 2006 1059), soit le 1^{er} janvier 2007 (RO 2006 1205, spécialement p. 1242). Le Conseil fédéral a toutefois proposé aux Chambres fédérales de modifier les dispositions transitoires de l'art. 130 LTF de manière à éviter que le Tribunal fédéral puisse, dès l'entrée en vigueur de l'art. 29a Cst, obliger les cantons, quel que soit le litige, à désigner des autorités judiciaires comme instances précédentes du Tribunal fédéral (Message relatif à la loi concernant la mise à jour de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, du 1^{er} mars 2006, FF 2006 p. 2969 et 2981; ce projet a été adopté par les Chambres le 23 juin 2006 et le délai référendaire échoit le 12 octobre 2006, FF 2006 5527; en bref, l'art. 130 al. 3 LTF prévoira que les cantons édictent les dispositions d'exécution nécessaires pour garantir l'accès au juge prévu à l'art. 29a Cst. dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la LTF). On peut laisser ici ouverte la question de savoir si la jurisprudence qui exclut le recours judiciaire en matière de remise d'impôt pourra être maintenue lorsque l'art. 29a Cst sera applicable (pour une réponse négative voir Beusch, Auswirkungen der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV auf den Rechtsschutz im Steuerrecht, Archives 73 p. 709, spéc. p. 750 ss). En effet, même sous l'empire du droit actuellement en vigueur, on ne saurait donner une interprétation extensive à la jurisprudence relative à l'absence de recours en matière de remise de contributions communales car cette jurisprudence ne repose à vrai dire sur aucune base légale formelle. En l'espèce, le Tribunal administratif juge que l'art. 7 de l'annexe au règlement communal litigieux ne peut pas être assimilé à une disposition relative à la remise de contributions communales : en effet, il s'agit d'une disposition qui, comme l'indique son titre, régit l'exonération de la taxe, c'est à dire qu'elle sert à définir le cercle des contribuables, ce qui est comme on l'a vu plus haut un des éléments fondamentaux que doit contenir la base légale d'une contribution publique. Quelle que soit la jurisprudence en matière de remise d'impôt communal, elle ne saurait prévaloir lorsque est en cause l'application d'une règle relative à l'exonération de la taxe. En d'autres termes, l'assujettissement à une taxe doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire selon la procédure prévue par les art 45 ss LIC. On ne peut donc pas suivre la commune lorsqu'elle soutient que les recours devraient être déclarés irrecevables parce que la décision attaquée statuerait sur une demande de remise de la taxe.

E. 4

L'art. 7 de l'annexe au règlement communal prévoit une cause objective d'exonération (en faveur des jeunes gens en formation professionnelle ou aux études jusqu'à l'âge de 25 ans) et délègue à la Municipalité la définition d'autres "dérogations". Ces dérogations ne peuvent pas être considérées comme autre chose que des cas d'exonération, pour les motifs exposés plus haut. Or en l'espèce, la Municipalité, qui semble pourtant avoir défini certains cas où l'exonération est accordée (en faveur des résidents d'EMS si l'on en juge par une pièce du dossier parallèle FI.2004.0043), ne s'est pas prononcée sur l'octroi ou le refus de la mesure prévue par l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal. On se trouve ainsi en présence d'un cas d'excès ou d'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 lit. a LJPA), plus précisément d'un excès de pouvoir négatif qui consiste en ceci que l'autorité s'estime liée alors que la compétence que lui donne la norme est discrétionnaire. Dans ce cas, lorsque la norme confère un certain pouvoir d'appréciation pour que l'autorité puisse tenir compte de

circonstances particulières, l'administré a aussi le droit à ce que l'autorité exerce effectivement ce pouvoir (voir en dernier lieu CR.2004.0363 du 20 mai 2005 qui cite AC.2004.0079 du 29 septembre 2004, AC.1997.0035 du 12 août 1997, GE.2003.0057 du 24 septembre 2003 et les réf. citées, ATF 102 1b 187; RDAF 1994, 145; Pierre Moor, Droit administratif volume I p. 376). Il y a donc lieu d'annuler la décision de la Commission communale de recours et de renvoyer le dossier à la Municipalité pour qu'elle statue expressément sur la demande de la recourante tendant à son exonération.

E. 5

On observera pour terminer que l'art 47 al. 1 LIC cité plus haut oblige la Commission de recours à convoquer le recourant pour l'entendre. Cette règle n'a pas été respectée. La recourante n'ayant pas été entendue par la Commission de recours, son droit d'être entendu a été violé, ce qui justifie également l'annulation des décisions attaquées (voir dans le même sens FI.2003.0009 du 25 juin 2003, FI.2002.0075 du 28 janvier 2003, FI.2002.0039 du 7 octobre 2002).

E. 6

Le recours étant partiellement admis, l'arrêt est rendu sans frais. On renoncera à mettre à la charge de la commune, qui pouvait invoquer la jurisprudence pour conclure à l'irrecevabilité du recours, l'émolument dont l'art. 55 LJPA permettrait la perception, mais la commune n'a pas droit à des dépens.

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