

# VD\_OMNI FI.2016.0085 vom 20. Oktober 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-10-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2016.0085](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2016.0085)

FR: VD\_OMNI FI.2016.0085 du 20 octobre 2017

IT: VD\_OMNI FI.2016.0085 del 20 ottobre 2017

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Commission de recours en matière d'impôts communaux et, Municipalité de Vallorbe | Commission communale de recours en matière d'impôts qui auditionne la partie en l'absence d'un des membres, empêché, puis statue ultérieurement sur le recours, en le rejetant à l'unanimité. Application de la jurisprudence qui permet qu'un juge puisse siéger dans l'autorité de jugement même sans avoir participé à l'audience, s'il peut prendre connaissance de l'objet du procès par l'étude du dossier (ATF 141 V 495; 117 Ia 133). Recours au Tribunal fédéral rejeté par arrêt du 20 octobre 2017 (2C\_309/2017).

## Erwägungen

### E. 1

Le litige porte uniquement sur la question de savoir si la recourante, comme bénéficiaire du RI, doit être exonérée de l'impôt communal sur les chiens, selon la réglementation applicable dans la commune de Vallorbe.

### E. 2

a) La loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom, RSV 650.11) prévoit qu'avec l'autorisation du Conseil d'Etat et dans le respect de la loi, les communes et fractions de communes dont les revenus ne suffisent pas à couvrir les dépenses peuvent percevoir des impôts et des taxes, parmi lesquels un impôt sur les chiens (art. 1 let. k LICom). Le 31 octobre 2011, le Conseil communal de Vallorbe a adopté un arrêté d'imposition pour les années 2012 à 2016 (ci-après: l'arrêté d'imposition), approuvé par le Conseil d'Etat le 30 novembre 2011, qui prévoit notamment la perception d'un impôt sur les chiens (art. 1 ch. 11 de l'arrêté d'imposition). b) Contre les décisions communales prises en matière d'impôts communaux, de taxes communales ou de taxes spéciales, les communes doivent instituer une commission communale de recours (art. 45 al. 1 LICom), qui est une autorité juridictionnelle (arrêt FI.2012.0090 du 9 août 2013, consid. 3b/aa). La Commission de recours convoque le recourant (art. 47 LICom), lequel doit être entendu personnellement, à moins qu'il ne renonce à ce droit (cf., en dernier lieu, arrêt FI.2015.0137, précité). En principe, et à moins que la loi ne délègue l'instruction de la cause à un membre de l'autorité de recours ou prévoit la possibilité de le faire, l'autorité doit siéger au complet lorsqu'elle procède à des mesures d'instruction, notamment à des audiences, conformément au droit du justiciable à une composition régulière du tribunal, garanti par les art. 30 al. 1 Cst. et 28 Cst./VD (cf. ATF 96 I 323). Toutefois, il est admis qu'en cas de remplacement du juge en cours de procédure, le nouveau juge puisse siéger dans l'autorité de jugement même sans avoir participé aux audiences appointées avant son entrée en fonction, s'il peut prendre connaissance de l'objet du procès par l'étude du dossier (ATF 141 V 495 consid. 2.3 p. 500/501; 117 Ia 133). c) Selon la décision attaquée, du 13 juin 2016, quatre des cinq membres de la Commission de recours étaient présents lors de

l'audition personnelle de la recourante, le 7 juin 2016. La décision attaquée précise que la Commission a, le 13 juin 2016, décidé de rejeter le recours formé devant elle par la recourante, «à l'unanimité». Même si la Commission de recours ne tient pas de procès-verbaux de ses séances, comme elle l'a indiqué au juge instructeur dans son courrier du 3 janvier 2017, il faut en conclure que le membre de la Commission de recours absent lors de l'audition du

## **E. 7**

juin 2016 a participé au prononcé de la décision attaquée, en se fondant sur les éléments contenus dans le dossier, et après en avoir délibéré avec ses collègues. Cela suffit pour respecter les conditions posées à la composition régulière du tribunal, au regard de la jurisprudence qui vient d'être rappelée. 3. a) L'arrêté communal d'imposition peut décréter des exonérations, s'agissant de l'impôt sur les chiens, et prévoir des taux d'imposition différents suivant les catégories de chiens (art. 32 al. 4 LICom). L'arrêté d'imposition prévoit un impôt de 75 fr. par chien et de 20 fr. par chien de garde des maisons foraines. Sont exonérés de l'impôt les détenteurs de chiens de police, ainsi que les personnes qui reçoivent des prestations complémentaires à l'AVS/AI et les détenteurs de chiens d'aveugles (art. 1 ch. 11 de l'arrêté d'imposition). En l'occurrence, la Commission de recours a considéré que l'arrêté d'imposition ne prévoyait pas d'exonération de cet impôt en faveur des bénéficiaires du RI. Elle a rejeté le recours formé devant elle et confirmé ainsi, de manière implicite, la facture n°157417/43167 du 7 août 2015, fixant à 225 fr. le montant de l'impôt dû (soit 75 fr. par chien détenu par la recourante). b) Sans contester le principe et le montant de l'impôt, la recourante soutient qu'elle aurait dû en être exonérée. Elle se prévaut, de manière implicite, d'un principe général qui exempterait les bénéficiaires du RI de l'obligation de payer l'impôt sur les chiens. c) En droit vaudois, les détenteurs de chiens sont astreints à payer, outre l'impôt communal sur les chiens dont la perception est réservée par l'art. 1 let. k LICom, un impôt cantonal, fixé par la loi annuelle sur l'impôt et régi par le règlement du Conseil d'Etat concernant la perception de l'impôt cantonal sur les chiens (RICC, RSV 652.31.1). Cet impôt n'est pas perçu auprès des bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI et du RI (art. 4 RICC). Cette exonération ne vaut toutefois que pour l'impôt cantonal; elle ne s'applique pas à l'impôt communal. Elle ne se déduit pas davantage de l'art. 32 al. 4 LICom, qui laisse toute latitude au législateur communal pour l'exonération de cet impôt. d) Que le canton ou que d'autres communes exonèrent les bénéficiaires du RI du paiement de l'impôt communal sur les chiens, comme l'allègue la recourante, n'a pas pour effet de contraindre la Commune de Vallorbe à en faire de même, car elle dispose en cette matière d'une autonomie garantie par la Constitution (art. 50 al. 1 Cst. et 139 let. c CST/VD). Cela étant, la Commune de Vallorbe doit, dans l'exercice de son autonomie, respecter les droits constitutionnels des citoyens (ATF 141 I 36 consid. 5.3 p. 42/43; 139 I 169 consid. 6.1 p. 173/174; 138 I 242 consid. 5.2 p. 244/245), dont l'égalité de traitement. 4. L'arrêté d'imposition exonère les bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS/AI de l'obligation de payer l'impôt communal sur les chiens, mais non les bénéficiaires du RI (art. 1 ch. 11 de l'arrêté d'imposition, a contrario). Selon la recourante, cette distinction violerait l'égalité de traitement. a) La Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 136 al. 2 let. a Cst./VD). L'art. 3 al. 3 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC, RSV 173.32) précise que ce contrôle porte notamment sur tous les règlements, arrêtés ou tarifs communaux ou intercommunaux contenant des règles de droit, de même que le refus d'approbation de tels

actes par le canton, lorsque celle-ci est requise (al. 3). Par normes, il faut entendre toutes les règles générales et abstraites visant un nombre indéterminé et indéterminable de personnes et de situations, qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure (cf. arrêt CCST.2013.0001 du 2 juillet 2013, consid. 2b, et les arrêts cités). Deux éléments caractérisent la norme: d'une part sa nature générale et abstraite, et d'autre part son objet, qui est de relier une conséquence juridique à un état de fait et de déterminer ainsi des rapports juridiques entre sujets de droit (y compris les autorités). Par sa généralité et son abstraction, la norme s'oppose à la décision, qui fixe un régime juridique de façon concrète (ATF 141 II 233 consid. 3.1 p. 235; cf., en dernier lieu, arrêt GE.2016.0065 du 26 juillet 2016, consid. 2). Une loi fiscale constitue un acte normatif exposé au contrôle abstrait de normes (cf. ATF 136 I 49; arrêts CCST.2013.0001, précité, consid. 2d ; CCST.2008.13 du 14 juillet 2009, consid. 1d). En l'occurrence, l'art. 1 ch. 11 de l'arrêté d'imposition frappe tous les détenteurs de chiens résidant sur le territoire communal; ce cercle de contribuables est indéterminé. L'arrêté d'imposition s'applique un nombre indéterminé de fois, pendant la période de sa validité, qui va de 2012 à 2016. L'art. 1 ch. 11 de l'arrêté d'imposition présente ainsi le caractère d'un acte normatif exposé au contrôle abstrait de sa conformité au droit supérieur par la Cour constitutionnelle, selon l'art. 3 al. 3 LJC (cf. arrêt CCST.2013.0001 précité, concernant l'impôt communal sur les divertissements). Le fait que l'arrêté d'imposition n'a pas fait l'objet d'un contrôle abstrait de sa constitutionnalité, au moment de son adoption, ne limite pas le pouvoir du Tribunal cantonal d'examiner la conformité de l'arrêté d'imposition au droit supérieur dans le cadre d'un recours dirigé contre une décision d'application de cet arrêté, comme en l'espèce (arrêt GE.2013.0105 du 4 novembre 2014, consid. 3, et les arrêts cités). Dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision est affectée par l'admission du recours dirigé contre elle; la norme subsiste pour elle-même (ATF 136 I 65 consid. 2.3 p. 69/70). b) Une norme viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsqu'elle traite de manière différente ce qui est semblable et ce qui est dissemblable de manière identique, relativement à une situation de fait importante (ATF 141 I 78 consid. 9.1 p. 90, 153 consid. 5.1 p. 157, 241 consid. 4.3.2 p. 250/251, et les arrêts cités). Le législateur dispose, dans la mesure de ces principes et de la prohibition de l'arbitraire, d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard (ATF 139 I 242 consid. 5.1 p. 254; 138 I 265 consid. 4.1 p. 267, 321 consid. 3.2 p. 324). En matière fiscale, l'égalité de traitement est concrétisée par les principes de la généralité et de l'égalité de l'imposition, ainsi que par celui de la proportionnalité de la charge fiscale fondée sur la capacité économique. Le principe de la généralité de l'impôt veut que toute personne ou groupe de personnes soit imposé selon la même réglementation juridique: les exonérations ne reposant sur aucun motif objectif sont inadmissibles. Toute personne doit contribuer à la couverture des dépenses publiques, en fonction de sa situation personnelle et en proportion de ses moyens; la charge fiscale doit être adaptée à la substance économique dont dispose le contribuable (ATF 141 II 338 consid. 3.2 p. 340/341; 141 I 78 consid. 9.2 p. 91, 235 consid. 7.1 p. 239; 140 II 157 consid. 7.1 p. 160/161, et les arrêts cités). Chaque personne ou groupe de personnes ayant un revenu identique doit payer un montant d'impôt équivalent (égalité fiscale horizontale); les personnes qui ont des revenus différents doivent être imposées différemment (égalité fiscale verticale). Il n'est que justice de ne pas réclamer le paiement

d'un impôt à quelqu'un qui n'en a pas les moyens (ATF 141 II 338 consid. 3.2 p. 341; 133 I 206 consid. 7.2 p. 218). Cette dernière considération a conduit le législateur à tenir compte de la situation des pauvres. Tel est le cas notamment des normes prévoyant d'exonérer de l'impôt direct les revenus perçus en application de la législation fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (cf. art. 24 let. h de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990 – LIFD; RS 642.11; art. 7 al. 4 let. k de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 – LHID; RS 642.14; art. 28 let. i de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux – LI, RSV 642.11). Cette exonération vaut aussi pour les prestations complémentaires versées en application du droit cantonal, en raison de leur coordination avec le droit fédéral (cf. art. 2 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, du 6 octobre 2006 – LPC; RS 831.30; Felix Richner/Walter Frei/Stefan Kaufmann/Hans Ulrich Meuter, Handkommentar zum DBG, 3<sup>ème</sup> éd., Zurich, 2016, n°98 et 99 ad art. 24 LIFD; Gladys Laffely Maillard/Yves Noël, in : Commentaire romand, Impôt fédéral direct, 2008, n° 41 et 42 ad art. 24 LIFD; Markus Reich, in : Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht I/1, 2<sup>ème</sup> éd., Zurich, 2002, n°106-108 ad art. 7 LHID). c) Dans un premier moyen, la recourante se plaint d'une inégalité de traitement avec les personnes qui, comme elle, bénéficient du RI, mais sont assujetties à l'impôt sur les chiens dans d'autres communes qui les exonèrent de cet impôt. La loi autorise les communes à percevoir des impôts et des taxes dans la mesure où cela est nécessaire pour couvrir leurs dépenses, dont un impôt sur les chiens (art. 1 let. k LICom). Cela signifie qu'en fonction de leurs besoins, les communes vaudoises sont libres d'imposer de manière différente leurs contribuables, dans ce domaine comme dans les autres visés par la LICom. Cette loi laisse aux communes la faculté de décréter des exonérations (art. 32 al. 4 LICom) – ou non. Les communes sont libres dans l'exercice de cette compétence autonome. Rien ne les empêche de ne prévoir aucune différenciation entre les détenteurs de chiens, au regard de leurs revenus. La recourante ne saurait en tout cas se prévaloir, sous l'angle de l'égalité de traitement, du fait qu'à Montreux ou à Lausanne comme elle l'allègue, les bénéficiaires du RI sont exonérés de cet impôt communal. La situation financière des communes varie, ainsi que leur conception de l'égalité fiscale. d) Dans un deuxième moyen, la recourante critique le fait qu'à l'intérieur de la Commune de Vallorbe, l'arrêté d'imposition exonère les bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS/AI de l'obligation de payer l'impôt communal sur les chiens, mais non les bénéficiaires du RI. Ni la Commission de recours, ni la Municipalité n'ont apporté d'explication à ce traitement différencié. Tout au plus la Commission de recours a-t-elle invoqué sous ce rapport l'autonomie communale, sans autre développement. aa) La Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ne couvre pas les besoins vitaux (art. 112a al. 1 Cst. féd.). La LPC qui concrétise la compétence fédérale soutient le régime de l'AVS/AI dans sa fonction de garantie des besoins vitaux, soit le minimum d'existence du droit des assurances sociales. Ce minimum est supérieur au minimum vital découlant de l'aide d'urgence (art. 12 Cst. féd.) et du minimum du droit des poursuites (ATF 138 II 191 consid. 5.3 p. 205; 138 V 481 consid. 3.1 p. 484; 137 II 328 consid. 5.2 p. 335 ; 136 I 254 consid. 4.2 p. 258/259, et les références citées). Les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà du standard fédéral (art. 2 al. 2 LPC). Pour les personnes vivant à leur domicile, le montant correspondant à la couverture des besoins vitaux est de 19'290 fr. pour les personnes seules (art. 10 al. 1 let. a ch. 1 LPC), montant auquel s'ajoute la prise en charge du loyer, pour un montant de 13'200 fr. pour les personnes seules (art. 10 al. 1 let. b ch. 1

LPC). Le montant annuel total maximal des prestations complémentaires pour les personnes seules est ainsi de 32'490 fr., soit 2'707,50 fr. par mois. Dans le canton de Vaud s'applique, complémentairement à la LPC, la loi du 13 novembre 2007 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LVPC, RSV 831.21). La loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV, RSV 850.051) institue le RI, lequel est subsidiaire notamment aux prestations des assurances sociales (art. 3 al. 1 LASV). Sous sa forme financière, le RI est accordé à toute personne dépourvue des moyens nécessaires pour satisfaire les besoins vitaux et d'autres besoins personnels spécifiques importants (art. 34 LASV). Il est versé selon les conditions de ressources prévues par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (art. 32 LASV). Selon une attestation du Centre social régional du Jura-Nord vaudois du 6 décembre 2016, la recourante a bénéficié, durant l'année 2015, d'un montant annuel de 25'068,20 fr., y compris pour le loyer et les frais. bb) Sous l'angle de leur situation économique, et compte tenu du but de la législation sociale, il n'y a pas de différence de statut ou de situation financière qui justifie de privilégier, du point de vue fiscal, les seuls bénéficiaires de prestations complémentaires, à l'exclusion des bénéficiaires du RI. Dans un cas comme dans l'autre, l'exonération fiscale poursuit des buts sociaux légitimes d'égalité devant l'impôt, selon la jurisprudence qui vient d'être rappelée (consid. 4b ci-dessus). Dès lors que l'arrêté d'imposition exonère les bénéficiaires des prestations complémentaires du paiement de l'impôt communal sur les chiens (art. 1 ch. 11 de l'arrêté d'imposition), il est contraire au principe d'égalité fiscale horizontale de ne pas en faire de même pour les bénéficiaires du RI, lorsqu'ils sont, comme la recourante, au moins aussi démunis que les bénéficiaires des prestations complémentaires. C'est le sens de l'art. 4 RICC, au demeurant. c) Le deuxième moyen que tire la recourante du droit à l'égalité de traitement est ainsi bien fondé. S'agissant d'un contrôle concret, cela a pour conséquence l'annulation de la décision de la Commission communale de recours, mais non l'arrêté d'imposition lui-même. L'effet de l'arrêt demeure ainsi limité aux rapports entre la recourante et l'administration communale. 5. Le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Il se justifie de statuer sans frais; agissant sans l'assistance d'un mandataire, la recourante n'a pas droit à l'allocation de dépens (art. 49 et 55 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD, RSV 173.36).

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