

VD_OMNI FI.2017.0045 vom 24. August 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2017.0045

FR: VD_OMNI FI.2017.0045 du 24 août 2018

IT: VD_OMNI FI.2017.0045 del 24 agosto 2018

Regeste

Municipalité de Lausanne/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux, A._____, Direction générale de l'environnement (DGE) | Recours de la municipalité de Lausanne contre une décision de la commission communale de recours en matière d'impôts datée du 14 mars 2017 admettant partiellement le recours d'un administré au motif que certains émoluments facturés dans la décision de base ne pouvaient être mis à la charge du consommateur final. L'instruction a révélé une incertitude quant à la date exacte à laquelle cette décision a été prise, à savoir le 21 mai 2015 ou le 14 mars 2017. Or, diverses modifications sont intervenues dans la composition de la commission entre ces deux dates. Partant, si la décision a été prise le 21 mai 2015, il en résulterait une violation du droit d'être entendu de l'administré puisqu'un délai pour qu'il se détermine était alors en cours. A l'inverse, si la décision a été prise le 14 mars 2017, la composition de la commission serait inexacte en raison des changements intervenus. Quoi qu'il en soit, le respect du droit d'être entendu, respectivement le droit à une composition régulière sont des garanties de nature procédurale qui entraînent l'annulation de la décision. Recours admis et renvoi de la cause à la commission pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Erwägungen

E. 1

En procédure de recours, l'art. 83 de la loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RSV 173.36) autorise l'autorité intimée à rendre, en lieu et place de ses déterminations, une nouvelle décision partiellement ou totalement à l'avantage du recourant (al. 1). Dans un tel cas, l'autorité de recours poursuit l'instruction de celui-ci dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet (al. 2). Cette disposition légale répond au principe d'économie de procédure. Elle tempère le principe de l'effet dévolutif du recours, selon lequel l'autorité de recours hérite de toutes les compétences de l'instance précédente relative à la cause, ce qui devrait notamment avoir pour conséquence de faire perdre la maîtrise du litige à l'autorité précédente, laquelle ne devrait plus être habilitée à modifier ou révoquer la décision entreprise (ATF 136 V 2 consid. 2.5 p. 5; cf. arrêts PS.2014.0048 du 11 février 2015 consid. 1b; FI.2012.0004 du 6 juin 2012 consid. 2b; FI.2003.0022 du 14 juin 2007 consid. 5b). En outre, il ressort de l'exposé des motifs que cette faculté de modifier une décision au sens de l'art. 83 LPA-VD est offerte à "l'autorité de première instance" (Exposé des motifs et projet de loi sur la procédure administrative, Bulletin du Grand Conseil 2008 p. 43 s.). En l'espèce, l'autorité intimée est une autorité de deuxième instance puisqu'elle statue sur les recours dirigés notamment contre les décisions en matière de taxes (art. 45 al. 2 de la loi vaudoise sur les impôts communaux du 5 décembre 1956; LICom, RSV 650.11). Il en résulte qu'elle ne peut révoquer la décision entreprise dès lors que la Cour de droit administratif et public du tribunal cantonal a été saisie d'un recours

contre cette décision.

E. 2

A teneur de l'art. 89 al. 1 LPA-VD, l'autorité de recours n'est pas liée par les conclusions des parties et elle applique le droit d'office (art. 41 LPA-VD). Elle peut dès lors notamment s'écarter des conclusions et des motifs invoqués par les parties et, cas échéant, annuler la décision attaquée en substituant aux arguments de ces dernières – par hypothèse – infondés une autre base légale, valable (par analogie ATF 1C_70/2012 du 2 avril 2012, ATF 140 II 353 consid. 3.1 p. 356; 125 V 368 consid. 3 p. 370, ATF 125 V 368 consid. 3 p. 370; arrêt 1P.495/2006 consid. 3.2; Moor/Poltier, Droit administratif, volume II, 3^{ème} édition, 2011, p. 821; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2011, n. 898).

E. 3

Dans le cas présent, il convient d'examiner d'entrée de cause si la commission de recours a statué dans une composition régulière. a) Comme l'a retenu la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal dans un arrêt récent impliquant également la commission de recours en qualité d'autorité intimée (arrêt FI.2017.0104 du 1^{er} juin 2018), le droit à une composition régulière de l'autorité est régi par l'art. 30 al. 1 Cst., qui s'applique aux seules autorités judiciaires et par l'art. 29 al. 1 Cst., qui vise l'ensemble des autorités, qu'elles soient judiciaires ou administratives. En effet, selon son texte clair, l'art. 30 al. 1 Cst. ne s'applique qu'aux autorités ou magistrats qui exercent des fonctions juridictionnelles, le critère déterminant étant la nature fonctionnelle et non organique de l'autorité (ATF 142 I 172 consid. 3.1 p. 173 et les réf. citées). D'après une jurisprudence constante, l'art. 30 al. 1 Cst. n'exige pas que l'autorité judiciaire appelée à statuer soit composée des mêmes personnes tout au long de la procédure (cf . ATF 117 Ia 133 consid. 1^{er} p. 135 et la réf.; TF 4A_263/2012 du 22 octobre 2012 consid. 2.1.2). La modification de la composition de l'autorité judiciaire en cours de procédure ne constitue donc pas en tant que telle une violation de l'art. 30 al. 1 Cst. Elle s'impose nécessairement lorsqu'un juge doit être remplacé par un autre ensuite de départ à la retraite, d'élection dans un autre tribunal, de décès ou en cas d'incapacité de travail de longue durée. Il serait en revanche inadmissible de remplacer sans raison un juge après que des mesures d'instruction importantes ont été mises en œuvre, comme en matière pénale l'audience principale garantissant l'oralité des débats pénaux (TF 1B_311/2016 du 10 octobre 2016 consid. 2.2 et les arrêts cités). Le seul fait que le juge n'ait pas participé à une mesure d'instruction n'est pas constitutif d'une violation de l'art. 30 al. 1 Cst. Certes, les parties à un procès ont droit à ce que seul un juge qui a connaissance de leurs allégués et de la procédure probatoire prenne part à la décision. Selon la jurisprudence, il suffit cependant que le juge intervenant pour la première fois dans une affaire ait pu prendre connaissance de l'objet du litige par l'étude du dossier (ATF 141 V 495 consid. 2.3 p. 500; 117 Ia 133 consid. 1^{er} p. 134; FI.2017.0104 précité, consid. 2. b) aa)). Si une modification intervient dans la composition de l'autorité de jugement constituée initialement, il appartient à ce tribunal d'informer les parties du remplacement de juges qui est envisagé et des raisons qui le motivent; les parties ne peuvent se voir reprocher un défaut de motivation de leur grief de violation de l'art. 30 al. 1 Cst. que si elles connaissent les motifs justifiant le changement. Le droit à une composition régulière du tribunal doit être examiné de la même façon que le droit à un tribunal indépendant (FI.2017.0104 précité, consid. 2. b) aa); ATF 142 I 93 consid. 8.2 p. 94; cf . aussi TF 4A_1/2017 du 22 juin 2017 consid. 2.1.3; 4A_430/2016 du 7 février 2017 consid. 2). Le droit à une composition régulière de l'autorité de jugement n'est respecté que si, de manière ininterrompue du début

à la fin de la procédure judiciaire – y compris en particulier le prononcé de la décision en cause –, cette décision est préparée puis prise par des personnes qui remplissent toutes les conditions légales pour ce faire (Jacques Dubey, Droits fondamentaux, vol. II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, 2018, no 4241 et la jurisprudence citée). Il est violé notamment lorsqu'un juge prend part à une décision, alors qu'il n'est plus en fonctions (FI.2017.0104 précité, consid. 2. b) aa); ATF 136 I 207 consid. 5.6 p. 218). L'art. 29 al. 1 Cst. prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. La jurisprudence a tiré de cette disposition un droit à ce que l'autorité administrative qui statue, le fasse dans une composition correcte et impartiale. Cette disposition n'exclut pas une certaine liberté dans la composition de l'autorité, par exemple en permettant la participation de suppléants dans le processus décisionnel. Il faut toutefois, lorsque cela est possible, que la composition soit fondée sur des critères objectifs (ATF 142 I 172 consid. 3.2 p. 173 dans une affaire concernant la Chambre des notaires du canton de Vaud; TF 2C_780/2016 du 6 février 2017 consid. 4.1). La composition de l'autorité est définie selon les règles du droit de procédure ou d'organisation. Celui-ci prévoit généralement des quorum afin d'assurer le fonctionnement des autorités collégiales. L'autorité est ainsi valablement constituée lorsqu'elle siège dans une composition qui correspond à ce que le droit d'organisation ou de procédure prévoit. Par conséquent, lorsqu'un membre de l'autorité est appelé à se récuser ou ne peut, pour une autre raison, prendre part à la décision, il doit, dans la mesure du possible, être remplacé. Si l'autorité statue alors qu'elle n'est pas valablement constituée, elle commet un déni de justice formel (FI.2017.0104 précité, consid. 2. b) bb); TF 2C_780/2016 du 6 février 2017 avec renvoi à l'ATF 142 I 172). b) S'agissant de la nature de l'autorité intimée, l'arrêt précité a rappelé que la nature d'une autorité doit être examinée d'un point de vue fonctionnel et non organique. Le fait que l'autorité intimée constitue un organe du législatif communal n'exclut donc pas de la qualifier d'autorité judiciaire. D'après la doctrine, les commissions communales de recours en matière d'impôts sont des autorités juridictionnelles (Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, 2012, no 2.1 ad art. 5 LPA-VD), car, à la différence des autres commissions constituant des émanations de l'organe délibérant de la commune, elles n'ont aucune fonction d'ordre politique (Equey, op. cit., p. 178). Selon l'exposé des motifs relatif au projet de loi sur les impôts communaux, l'institution d'une voie de recours à la commission communale de recours en matière d'impôts avait pour but de garantir au contribuable une justice indépendante (EMPL sur les impôts communaux, BGC automne 1956, p. 588; arrêt FI.2017.0104 précité, consid. 2 c.). L'autorité intimée est dès lors de nature juridictionnelle. Elle est ainsi tenue de respecter les garanties de l'art. 30 al. 1 Cst, soit notamment le droit à une composition régulière de l'autorité (FI.2017.0104 consid. 2 b) cc)). Selon l'art. 47a LICom, les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie au recours contre les décisions de la commission communale de recours. La municipalité a la qualité pour recourir contre les décisions de la commission communale de recours. Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable. La procédure devant les commissions communales de recours est régie en particulier par les art. 73 ss LPA-VD (David Equey, Les impositions communales en droit vaudois, RDAF 2012 II hors-série, p. 175 et 179).

E. 4

Pour la législature de juillet 2011 à juin 2016, la commission de recours a été composée de la manière suivante: I. _____, D. _____, C. _____, B. _____ et I. _____,

membres titulaires. Ils ont été élus le 28 juin 2011. Le 2 juillet 2015, B. _____ a démissionné et a été remplacé, avec effet au 25 août 2015, par G. _____. F. _____ (élu en remplacement d'un membre postérieurement au 28 juin 2011) a également donné sa démission le 2 août 2015 et a été remplacé, en date du 25 août 2015, par J. _____. Pour la législature de juillet 2016 à juin 2021, la commission de recours a été composée de la manière suivante: K. _____, C. _____, L. _____, M. _____ et G. _____, membres titulaires. Ils ont été élus le 28 juin 2016.

E. 5

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir les preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 125 V 332 consid. 3a p. 335), celui d'avoir accès au dossier (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10), ainsi que celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos lorsque celles-ci sont de nature à influencer la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270, 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49, 135 I 279 consid. 2.3 p. 282, 127 I 54 consid. 2b p. 56, 126 I 15 consid. 2a/aa, 124 I 49 consid. 3a). Le droit de s'exprimer sur les points pertinents implique la possibilité de prendre position, avant la décision, sur tous les éléments de fait et de droit qui peuvent l'influencer (Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 6 ad art. 29 Cst., pp. 267-268). Le droit d'être entendu repose sur l'idée que le citoyen ne doit pas être un simple objet, dans une procédure étatique, mais un sujet du procès et qu'en cette qualité il doit pouvoir faire valoir ses droits par une participation active (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd., Berne 2015, p. 267). Selon l'art. 81 al. 3 LPA-VD, l'autorité peut exceptionnellement ordonner un second échange d'écritures lorsque le respect du droit d'être entendu l'exige, en particulier lorsque l'autorité intimée ou une autre partie à la procédure apporte des éléments nouveaux dans ses déterminations.

E. 6

En l'espèce, il ressort de la décision litigieuse que l'autorité intimée aurait statué, à huis clos, dans sa séance du 21 mai 2015. La notification est datée du 14 mars 2017, soit quelque dix-sept mois plus tard. Dans ses considérants, cette décision mentionne (sous lettre I.) qu' [a] près délibération, la Commission a octroyé au recourant un délai de trente jours pour le dépôt d'un mémoire de réplique. Le recourant a sollicité et obtenu plusieurs prolongations de ce délai, indiquant être en contact avec les SIL en vue d'un accord amiable. Toutefois, malgré un ultime délai octroyé au 10 décembre 2015, le recourant n'a pas déposé de mémoire. " Ces indications sont à tout le moins surprenantes et peuvent être interprétées de deux manières différentes: soit la commission de recours a bien statué le 21 mai 2015 et n'a donc pas attendu l'échéance du délai de réplique accordé au recourant jusqu'au 10 décembre 2015, ce qui constituerait une violation flagrante de son droit d'être entendu (cf . consid. 2. ci-dessus); soit elle a attendu l'échéance de ce délai avant de délibérer – ce qui semble d'ailleurs ressortir de sa réponse du 3 mai 2018, expliquant notamment au tribunal que B. _____ avait quitté la commission de recours " alors que le dossier avait été mis en suspens dans l'attente de la réplique du recourant " – et la date du 21 mai 2015 figurant sur la décision est inexacte. De plus, dans cette dernière hypothèse, la décision serait postérieure au 10 décembre 2015 et ce serait alors la composition de la commission de recours telle que mentionnée dans la décision entreprise qui serait inexacte, puisqu'à

compter du 25 août 2015, G. _____ et J. _____ en étaient devenus membres, en remplacement de B. _____ et F. _____. On relèvera encore que, dûment invitée à produire toute pièce de nature à établir à quelle date elle avait statué, l'autorité intimée n'a pas donné suite à cette injonction. Elle a simplement déclaré, en date du 3 juillet 2018, retirer la décision " rendue " le 14 mars 2017. Cette indication est à nouveau ambiguë dans la mesure où elle pourrait laisser croire que la commission de recours a statué à cette date. Dans ce cas, la composition de l'autorité intimée mentionnée sur la décision litigieuse serait également inexacte puisqu'en 2017, tous les membres de la commission de recours avaient été remplacés par rapport à la situation existante en mai 2015, à l'exception de C. _____, déjà membre à cette époque. Par ailleurs, la nouvelle composition aurait dû être communiquée préalablement aux parties (cf. consid. 2. a) ci-dessus). Quoi qu'il en soit, force est de constater que du début à la fin de la procédure devant la commission de recours, la décision litigieuse n'a ni été préparée ni prise par des personnes remplissant toutes les exigences légales pour ce faire, dans la mesure où la composition de l'autorité intimée a varié de juillet 2014 (date du dépôt du premier recours de A. _____) à mars 2017 (date de la prise de décision attaquée ou de sa notification). Le droit à une composition régulière de l'autorité de jugement n'a ainsi pas été respecté.

E. 7

Au vu de ce qui précède, force est de constater que la décision attaquée a soit été rendue en violation du respect du droit d'être entendu du recourant, soit dans une composition irrégulière, ce qui, au vu de la nature formelle des garanties en question, doit entraîner son annulation (cf. ATF 136 I 207 consid. 5.6 p. 218; ATF 142 II 318 consid. 2.8.1; 135 I 187 consid. 2.2). Le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, sans égard au sort qui serait réservé aux arguments avancés par la recourante (ATAF C-3633/2008 précité consid. 5.3, 5.4). La cause sera renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans une composition régulière. Vu le sort du recours, les frais seront mis à la charge de l'autorité intimée, par la commune (cf. art. 49 al. 1, 52 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). La recourante, qui obtient gain de cause, a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, mais a renoncé à des dépens de sorte qu'il ne lui en sera pas alloué (art. 91 et 99 LPA-VD). La DGE, qui obtient gain de cause, a également procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel et a droit à des dépens, à la charge de la commune (cf. art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

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