

# VD\_OMNI FI.2018.0133 vom 30. Oktober 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-10-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2018.0133](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2018.0133)

FR: VD\_OMNI FI.2018.0133 du 30 octobre 2018

IT: VD\_OMNI FI.2018.0133 del 30 ottobre 2018

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux, Direction des finances et du patrimoine vert | Demande de récusation de tous les membres et de la Secrétaire-greffière de la Commission communale de recours en matière d'impôts communaux et de taxes spéciales de la Ville de Lausanne. La Commission de recours, dont les membres sont issus du Conseil communal, est une autorité administrative de nature juridictionnelle (cf. FI.2017.0104 du 1er juin 2018), mais pas une autorité judiciaire au sens de l'art. 30 al. 1 Cst. (précision de jurisprudence). La question de savoir s'il en va de même des commissions de recours dont les membres sont nommés par le conseil communal ou général, mais sans être issus de cet organe, a été laissée ouverte. En l'occurrence, la demande de récusation en corps des membres de la Commission de recours, tirée du fait que certains auraient participé comme membres du Conseil communal à l'adoption du règlement dont la légalité est contestée dans la procédure au fond, est tardive et, partant, irrecevable. La demande de récusation de la Secrétaire-greffière, tirée du fait que, dans son activité parallèle de cheffe de l'Office du contentieux au Service des finances de la Ville de Lausanne, celle-ci serait subordonnée au chef du Service des finances, lequel a rendu la décision de première instance contestée sur le fond, est quant à elle recevable. Elle est toutefois mal fondée et doit être rejetée: l'instruction a permis d'établir qu'en sa qualité de cheffe de l'Office du contentieux, la Secrétaire-greffière n'était pas subordonnée au chef du Service des finances, mais directement à la Conseillère municipale; en outre, le fait que, sur le plan des apparences, elle pourrait se trouver dans une situation de conflit de loyauté est admissible s'agissant d'une autorité administrative, pour laquelle les exigences d'indépendance sont moins strictes que pour une autorité judiciaire.

## Erwägungen

### E. 1

L'autorité collégiale statue sur les demandes de récusation visant un ou plusieurs de ses membres.

### E. 2

L'autorité de recours statue sur les demandes de récusation visant l'ensemble d'une autorité ou la majorité de ses membres.

### E. 3

Le Tribunal cantonal statue sur les demandes de récusation visant ses membres.

### E. 4

Sans se référer à une disposition précise, la requérante demande en premier lieu la récusation en corps de l'autorité intimée. Elle fait valoir que celle-ci est composée de

membres du Conseil communal, de sorte qu'il y a une confusion des pouvoirs législatif et judiciaire. Ses membres n'auraient pas l'indépendance ni l'impartialité requises, du moment qu'ils font partie de l'organe législatif qui a adopté (en 2007) le règlement dont elle conteste la légalité, certains de ses membres ayant même personnellement pris part à l'adoption de ce dernier. Cela serait d'autant moins admissible que, sur le fond, l'Association s'en prend à la légalité du règlement en question. A tout le moins, les membres de l'autorité intimée ne donneraient pas l'apparence d'être indépendants et impartiaux. D'un point de vue formel, la question se pose d'abord de savoir si la demande de récusation est conforme à l'art. 10 al. 2 LPA-VD, aux termes duquel les parties qui souhaitent demander la récusation d'une autorité ou de l'un de ses membres doivent le faire dès connaissance du motif de récusation.

Lorsqu'elle a recouru contre la décision du Service financier de la Ville de Lausanne, le 20 novembre 2015, la requérante savait ou devait savoir que les membres de la Commission de recours sont issus du Conseil communal de la Ville de Lausanne. Elle pouvait donc déjà demander alors la récusation en corps de l'autorité intimée. Lors de la première audience tenue devant celle-ci, le 19 mai 2016, le Président de la Commission de recours a informé les représentants de l'Association que certains membres de l'autorité intimée faisaient déjà partie du Conseil communal lorsque le préavis concernant la taxe litigieuse avait été accepté. L'audience a alors été suspendue, afin de laisser aux parties la possibilité de soulever un éventuel motif de récusation, ce qui n'a pas été fait (procès-verbal de l'audience du 20 avril 2018 dans la cause FI.2017.0104, p. 3 en haut). Dans ces conditions, la requérante ne peut en principe plus, au regard des règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.), soulever par la suite ce motif de récusation. Dans sa réplique, la requérante fait certes valoir que, l'arrêt de la Cour de céans du 1<sup>er</sup> juin 2018 dans la cause FI.2017.0104 ayant annulé les actes de la procédure devant l'autorité intimée "jusqu'au jour de l'audience, y compris", elle devrait à nouveau pouvoir soulever le motif de récusation à l'encontre de la citation à comparaître à l'audience du 2 juillet 2018, ce d'autant que la composition de l'autorité intimée a changé dans l'intervalle. En argumentant de la sorte, la requérante perd de vue que, dans son arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2018, la Cour de céans s'est limitée à annuler la décision du 9 août 2017. Elle n'a pas invalidé toute la procédure ayant mené à cette décision, comme cela doit se faire notamment lorsqu'une demande de récusation est admise (cf. art. 12 al. 1 LPA-VD). Par conséquent, le fait qu'elle a finalement renoncé à soulever le motif de récusation lors de l'audience du 19 mai 2016 reste opposable à la requérante. A cela s'ajoute que, comme il a été dit ci-dessus, la requérante pouvait demander la récusation en corps de l'autorité intimée déjà lorsqu'elle a interjeté le recours contre la décision du Service financier de la Ville de Lausanne, le 20 novembre 2015. Le fait que sa composition ait changé dans l'intervalle n'y change rien. La demande de récusation en corps de l'autorité intimée est donc tardive et, partant, irrecevable. A supposer d'ailleurs qu'elle soit recevable, cette demande devrait être rejetée. En effet, comme indiqué plus haut (consid. 2b), s'agissant d'une autorité administrative, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance comme maxime d'organisation et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux. En outre, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques qui la composent, et non l'autorité en tant que telle (pas de récusation en corps). De plus, même dans le cadre des garanties applicables aux autorités judiciaires, la règle de l'incompatibilité personnelle entre une fonction judiciaire et l'appartenance au pouvoir législatif de même niveau est moins stricte et connaît des exceptions (consid. 3b ci-dessus). Dans l'arrêt précité FI.1994.0068, le Tribunal administratif a rejeté le grief de violation du principe de la séparation des pouvoirs tiré du fait que, selon le recourant, la

Commission communale de recours de la Commune de Belmont-sur-Lausanne, chargée de trancher les litiges relatifs à l'application des règlements sur les taxes communales, ne devrait pas comprendre en son sein des membres du Conseil communal, chargé d'adopter ces mêmes règlements. Il a considéré en effet que "si une incompatibilité stricte avec toute forme de mandat politique se conçoit pour des magistrats judiciaires permanents, elle ne peut pas être aussi rigoureuse pour les auxiliaires non permanents d'une autorité judiciaire" (consid. 4). Dans ces conditions, point n'est besoin de donner suite à la requête de mesure d'instruction tendant à ce que la Cour de céans interpelle les membres de l'autorité intimée, afin qu'ils précisent s'ils faisaient partie du Conseil communal au moment où le règlement a été adopté.

## **E. 5**

Sans se référer à une disposition précise, mais en invoquant l'ATF 140 I 271, la requérante demande en second lieu la récusation de la Secrétaire-greffière de la Commission de recours. Elle fait valoir qu'au vu de son rôle important dans le processus juridictionnel, importance qui est apparue de manière évidente dans l'instruction de la cause FI.2017.0104, la Greffière doit remplir les conditions d'indépendance et d'impartialité. Or, la requérante aurait appris récemment que la Greffière est également Cheffe de l'Office du contentieux au Service des finances de la Ville de Lausanne et en cette qualité subordonnée au Chef du Service des finances, B. \_\_\_\_\_, lequel a signé la décision sur réclamation du 21 octobre 2015. Dès lors, au stade de l'apparence en tout cas, la Greffière n'aurait pas l'impartialité et l'indépendance requises vis-à-vis du pouvoir exécutif. D'un point de vue formel, la requérante allègue qu'il "est récemment venu à [sa] connaissance" que la Greffière est également Cheffe de l'Office du contentieux. Rien ne permettant de remettre en cause cette affirmation, il y a lieu d'admettre que la requérante a agi dès qu'elle a eu connaissance du motif de récusation. On ne saurait du reste considérer qu'elle était censée en avoir connaissance auparavant, puisque l'on ne peut "pas exiger d'un justiciable qu'il examine l'ensemble des organigrammes cantonaux pour vérifier s'il n'existerait pas une situation d'incompatibilité, respectivement un motif de récusation, en raison d'une fonction exercée au sein de l'administration par un membre" de l'organe appelé à statuer (cf. ATF 140 I 271 consid. 8.4.3 p. 275). Il devrait en aller de même s'agissant de l'organisation des autorités communales. Dans ces conditions, il y a lieu de retenir que la demande de récusation a été formée en temps utile, de sorte qu'elle est recevable. D'un point de vue matériel, il faut relever que, comme indiqué plus haut (consid. 2b), s'agissant d'une autorité administrative, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance comme maxime d'organisation et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux. Dès lors, la requérante ne peut invoquer l'ATF 140 I 271, qui concernait le Secrétaire de la Commission de recours en matière fiscale du canton du Valais, laquelle constitue une autorité judiciaire devant offrir les garanties d'indépendance découlant de l'art. 30 al. 1 Cst. (consid. 8.1). D'ailleurs, dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a cité un arrêt non publié où il a été jugé que le fait que le greffier soit un fonctionnaire du Service social de protection des travailleurs et des relations de travail ne portait pas atteinte à l'indépendance du tribunal qui statuait dans le cadre de litiges du travail à caractère strictement privé, ne mettant pas en jeu les intérêts du gouvernement cantonal ou plus spécialement du service occupant le greffier (arrêt 4P.272/2001 du 10 janvier 2002 consid. 2d). Par ailleurs, ni la LICom, ni la loi sur les communes ne prévoit d'incompatibilité entre les fonctions de secrétaire-greffier de la commission communale de recours en matière d'impôts ou taxes communales et de taxes spéciales (fonction qui n'est d'ailleurs pas prévue par les lois en question) et celle d'employé

communal. En l'occurrence, il ressort du formulaire "description de poste" produit par l'autorité intimée que le poste de la Secrétaire-greffière s'intitule "Chef-fe de l'office du contentieux-Secrétaire-greffier/ère de la CCRI". Selon la rubrique "Buts et responsabilités", la Secrétaire-greffière a notamment pour attributions d'organiser les audiences avec convocation du recourant et du représentant de la Municipalité et de "pré-rédiger" les décisions de la Commission de recours. Elle doit d'ailleurs disposer d'une formation juridique. Même si elle n'est pas membre de la Commission de recours, l'importance de son rôle ne saurait être sous-estimée, ce d'autant que les membres de ladite commission n'ont pas nécessairement de formation juridique – tel est cependant le cas de l'actuel Président – et exercent cette fonction à titre accessoire. Sous la rubrique "Positionnement hiérarchique" du même formulaire, il est indiqué que la supérieure directe est la Directrice des finances et du patrimoine vert. Comme Cheffe de l'Office du contentieux, la Secrétaire-greffière dépend donc directement de la Conseillère municipale en charge de la Direction des finances et de la mobilité (dénomination qui a entre-temps remplacé celle de Direction des finances et du patrimoine vert); elle n'est pas subordonnée au Chef du Service des finances (voir aussi l'organigramme de la Direction des finances et de la mobilité figurant par exemple au chapitre VI du rapport de gestion 2017 de la Ville de Lausanne, accessible sur Internet à l'adresse <<https://www.lausanne.ch/officiel/municipalite/rapports-de-gestion/rapport-gestion-2017.html>> [consulté le 23 octobre 2018]). Elle ne dépend donc pas du Chef du Service des finances qui a signé la décision sur réclamation du 21 octobre 2015 (étant rappelé que la procédure de réclamation à l'autorité de taxation était prévue par l'art. 17 du règlement). L'autorité intimée a par ailleurs affirmé sans être contredite qu'elle n'avait pas participé à la procédure de taxation qui a conduit à cette décision. En outre, pour reprendre le critère énoncé dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité 4P.272/2001 – critère applicable aux autorités judiciaires, faut-il le rappeler –, le présent litige ne met pas en cause les intérêts de l'Office du contentieux de la Ville de Lausanne, dont la Secrétaire-greffière est la responsable. Il n'en demeure pas moins que celle-ci est employée de la Ville de Lausanne – qui plus est dans un poste à responsabilités –, de sorte que, sur le plan des apparences en tout cas, elle pourrait se trouver, dans son activité de Secrétaire-greffière, dans une situation de conflit de loyauté. Cela est toutefois admissible s'agissant d'une autorité administrative, dont l'indépendance ne doit pas être garantie comme celle d'une autorité judiciaire. Dans son arrêt précité FI.2000.0114, le Tribunal administratif a d'ailleurs rejeté le grief tiré du fait que la Commission de recours s'était adjoint les services d'un juriste qui avait été engagé ensuite comme fonctionnaire par la Ville de Lausanne. Il a considéré à ce propos que, la Commission de recours étant une émanation du législatif communal, elle était contrainte de recourir, sauf à disposer d'un personnel qui lui serait dédié spécialement, "aux forces de membres de la fonction publique communale"; tel était d'ailleurs le cas "du secrétaire habituel de la commission de recours" (consid. 1c). La demande de récusation de la Secrétaire-greffière doit ainsi être rejetée.

## **E. 6**

Au vu de ce qui précède, la demande doit être déclarée irrecevable dans la mesure où elle tend à la récusation en corps de l'autorité intimée et être rejetée en tant qu'elle vise la récusation de la Secrétaire-greffière de cette dernière. Succombant, la requérante supportera l'émolument de justice (cf. art. 49 et 99 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, les autorités intimée et concernée n'étant pas assistées par un mandataire professionnel.

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