

# VD\_OMNI FI.2024.0094 vom 26. September 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-09-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2024.0094](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2024.0094)

FR: VD\_OMNI FI.2024.0094 du 26 septembre 2024

IT: VD\_OMNI FI.2024.0094 del 26 settembre 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Commission communale de recours de la commune de Prilly, Municipalité de Prilly | Admission du recours contre la décision de la commission communale de recours déclarant irrecevable pour tardiveté un recours formé par deux entreprises de construction contre les taxes d'occupation du domaine public qui leur ont été facturées. Il ressort en effet du dossier que les recourantes ont contesté en temps utile la décision municipale confirmant la première facture, qui fait mention de la voie et du délai de recours, et adressant au surplus une facture d'acompte pour la période subséquente. Certes, cette correspondance était dépourvue de l'indication qu'il s'agissait d'un recours mais sur le plan matériel, elle doit être considérée comme tel, les recourantes ayant manifesté leur volonté de contester la décision municipale et d'en obtenir l'annulation ou la modification. Au surplus, on peut se demander si, en donnant suite ultérieurement à la demande de notification d'une décision formelle concernant la taxation de l'emprise sur le domaine public, la municipalité n'a pas rendu une nouvelle décision remplaçant la précédente et ouvrant la voie du recours. Renvoi de la cause à la commission communale de recours pour qu'elle reprenne l'instruction et statue à nouveau.

## Erwägungen

### E. 1

a) Aux termes de l'art. 47a de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; BLV 650.11), les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie aux recours contre les décisions de la commission communale de recours (1<sup>ère</sup> phrase). Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable (3<sup>ème</sup> phrase). Conformément à l'art. 92 al. 1 LPA-VD, la voie du recours au Tribunal cantonal est donc ouverte contre la décision de l'autorité intimée. b) En l'espèce, le recours a été interjeté dans la forme et le délai prescrits par la loi (cf. art. 79 al. 1 et 95 LPA-VD); il est donc recevable et il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Dans le cas d'espèce, le litige a trait à la recevabilité du recours dirigé contre deux taxes sur l'occupation du domaine public, notifiées conformément au tarif en matière d'usage du domaine public, du 14 décembre 2018, de la ville de Prilly (ci-après: tarif DP). a) L'objet de la contestation est défini par la décision attaquée. En l'occurrence, celle-ci consiste en un prononcé d'irrecevabilité, par lequel l'autorité intimée n'est pas entrée en matière sur le recours du 21 juillet 2023, au motif que celui-ci avait été formé de manière tardive. b) Dans la présente procédure de recours, les recourantes ne peuvent conclure qu'à l'annulation de la décision d'irrecevabilité du 15 mai 2024 et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle entre en matière sur le recours et statue sur le fond, ce qu'elles font dans leurs conclusions principales. A l'appui de ces conclusions, les recourantes doivent exposer en

quoi l'autorité précédente a violé le droit ou constaté les faits pertinents de manière inexacte ou incomplète (cf. art. 98 LPA-VD) en déclarant irrecevable pour cause de tardiveté leur pourvoi. L'examen par la Cour de céans est limité dans la même mesure. A cet égard, celle-ci doit uniquement examiner si l'autorité inférieure a admis à bon droit que le recours formé devant elle était tardif; si tel n'est pas le cas, elle doit admettre le recours déposé devant elle, sans examiner elle-même le détail de la taxation (v. en matière d'impôts directs, ATF 131 II 548 consid. 2.3 p. 551; arrêt TF 2C\_544/2018 du 21 décembre 2018 consid. 4.1.2 et les références). Dès lors, lorsque, comme en l'espèce, l'autorité intimée a déclaré la réclamation irrecevable pour tardiveté, le recours ne porte que sur ce point, à l'exclusion des arguments que le contribuable pourrait soulever au fond (cf. arrêts FI.2005.0202 du 26 septembre 2006; FI.2004.0105 du 10 janvier 2006; FI.2003.0127 du 29 avril 2004; FI.2003.0099 du 3 décembre 2003; v. ég. arrêts FI.2021.0052 du 18 octobre 2021; FI.2014.0050 du 23 octobre 2015). Ainsi, lorsque l'irrecevabilité de la réclamation doit être confirmée, il n'y a en règle générale pas lieu d'entrer en matière sur les critiques du contribuable concernant la taxation elle-même (arrêt TF 2C\_463/2009 du 21 décembre 2009, consid. 4.3). c) Par conséquent, il résulte de ce qui précède que seule la conclusion principale des recourantes est recevable (cela suffit pour que le recours lui-même soit recevable). En revanche, les conclusions par lesquelles les recourantes demandent, à titre subsidiaire, la réforme de la décision attaquée en sens qu'il y aurait lieu, soit de les exonérer de toute taxe pour un quelconque usage du domaine public de la Ville de Prilly pour le chantier \*\*\*\*\*, soit, plus subsidiairement, de fixer à dire d'expert le montant dû par les recourantes pour l'usage du même domaine public soit plus subsidiairement encore, d'ordonner à la Ville de Prilly de fixer le montant dû par elles pour l'usage du même domaine public, ne sont pas recevables.

### **E. 3**

a) aa) En procédure administrative, la décision contient les indications suivantes, exprimées en termes clairs et précis (art. 42 LPA-VD): le nom de l'autorité qui a statué et sa composition s'il s'agit d'une autorité collégiale (let. a); le nom des parties et de leurs mandataires (let. b); les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie (let. c); le dispositif (let. d); la date et la signature (let. e); l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître (let. f). Les décisions sont en principe notifiées à leurs destinataires sous pli recommandé ou par acte judiciaire (art. 44 al. 1 LPA-VD). Si les circonstances l'exigent, notamment lors de décisions rendues en grand nombre, l'autorité peut notifier ses décisions sous pli simple ou sous une autre forme; la notification doit dans tous les cas intervenir par écrit (art. 44 al. 2 LPA-VD). bb) La taxation et la perception d'une taxe communale relèvent, on l'a vu, du champ d'application de la LICom. Cette loi ne comporte pas de disposition spécifique régissant la notification des décisions; il reste que cette loi traite de manière similaire les impôts et taxes communaux, ces derniers présentant une forte parenté avec les impôts cantonaux, régis par la loi cantonale du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI; BLV 642.11), à laquelle la LICom se réfère fréquemment (cf. art. 38, 38a, 39 al. 1 et 42 LICom notamment). Tout au plus faut-il signaler que les communes pourvoient elles-mêmes à la perception de leurs taxes (art. 38 al. 1 LICom) et que les « bordereaux établis par le percepteur communal [...] ont force exécutoire, dès qu'ils ne sont plus susceptibles de recours » (art. 40 LICom; voir aussi art. 39 al. 4 LICom, qui évoque aussi le bordereau de taxation, dont la production est nécessaire pour justifier l'inscription d'une hypothèque légale). De façon générale du reste, une décision de taxation est

reconnaissable en ce qu'elle fixe tant le principe que la quotité de la créance d'impôt (v. Ernst Blumenstein/Peter Locher, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 8 e éd., Zurich 2023, p. 545). On peut déduire de l'art. 40 LICom que les décisions portant sur des taxes communales peuvent être notifiées sous la forme de "bordereaux", qui ne sont autres que des factures, pour autant que ceux-ci respectent les exigences de l'art. 42 LPA-VD et notamment la lettre f (soit la mention de la voie et du délai de recours; cf. arrêt FI.2020.0069 du 17 mai 2021 consid. 2a; s'agissant d'une facture non identifiable comme une décision, cf. arrêt FI.2013.0088 du 6 mars 2014 consid. 3b/bb). Les décisions relatives aux taxes et impôts communaux doivent obéir à la même règle que celle prévue par l'art. 181 LI pour les impôts directs cantonaux, à savoir qu'une notification par écrit est suffisante (arrêt FI.2020.0069 du 17 mai 2021 consid. 2a). b) L'activité administrative peut en règle générale faire l'objet d'un contrôle par l'autorité hiérarchiquement supérieure ou par un tribunal dans le cadre d'un recours. L'autorité de recours n'est toutefois tenue de se saisir du litige que si toutes les conditions que la loi pose à l'exercice de ses attributions sont réunies (v. Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3<sup>e</sup> édition, Berne 2011, n° 5.3.1.1, p. 623 ss et références citées). La recevabilité du recours est l'ensemble des conditions auxquelles la loi subordonne la saisine de l'autorité chargée d'une attribution contentieuse (ibid. n° 5.3.1.2. p. 624). S'agissant des formes et du délai de recours contre toute décision prise en matière d'impôts ou de taxes communaux, la LICom renvoie, à son art. 46, à la LPA-VD (v. plus généralement à cet égard arrêts FI.2021.0123 du 17 mars 2022 consid. 5a; FI.2020.0069 du 17 mai 2021 consid. 2a). aa) L'acte de recours doit être signé et indiquer les motifs et les conclusions du recours (cf. art. 79 al. 1 LPA-VD). On rappelle que, selon la jurisprudence, la volonté de recourir, c'est-à-dire de contester la décision attaquée et d'en obtenir la modification, doit se manifester de manière expresse et ne peut pas se déduire d'actes concluants tels que le simple fait d'adresser un courrier à l'autorité de recours (cf. arrêts cités dans Benoît Bovay/Thibault Blanchard/Clémence Grisel Rapin, *Procédure administrative vaudoise*, 2 e éd., Bâle 2021, ad art. 79, ch. 2.1). L'art. 79 al. 1, 2 e phrase, LPA-VD subordonne la recevabilité de l'acte de recours à l'indication des motifs et des conclusions du recours. Sous peine d'irrecevabilité, un acte de recours doit préciser clairement en quoi et pour quels motifs l'acte attaqué viole le droit; le recourant doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi il estime que l'autorité intimée a méconnu le droit (v. arrêts CDAP PS.2014.0078 du 27 juillet 2015 consid. 1; AC.2009.0154 du 25 novembre 2009 consid. 7 et réf. cit. ; v. ég. PS.2017.0098 du 13 décembre 2017 consid. 1c). Pour autant que l'autorité de recours puisse saisir sur quels points et pour quelles raisons la décision administrative est attaquée, une motivation sommaire est suffisante (v. Gregor T. Chatton, in : *Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative*, Bellanger/Candrian/Hirsig-Vouilloz [édit.], Bâle 2024, n.25 ad art. 52 PA). bb) Aux termes de l'art. 77 LPA-VD, le recours administratif s'exerce dans un délai de trente jours dès notification de la décision attaquée. Aux termes de l'art. 19 LPA-VD, les délais fixés en jours commencent à courir le lendemain du jour de leur communication ou de l'événement qui les déclenche (al. 1). Lorsqu'un délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié, son échéance est reportée au jour ouvrable suivant (al. 2). A teneur de l'art. 20 LPA-VD, le délai est réputé observé lorsque l'écrit est remis à l'autorité, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse, au plus tard le dernier jour du délai (al. 1). L'art. 11 al. 1 du tarif DP rappelle ce qui précède. On ajoutera que lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente, le délai est réputé sauvegardé; dans ce cas, l'autorité saisie à tort atteste la

date de réception (cf. art. 20 al. 3 LPA-VD). De façon générale, la preuve de l'expédition d'un acte de procédure en temps utile incombe à la partie, respectivement à son avocat (cf. arrêts TF 4A\_374/2014 du 26 février 2015 consid. 3.2; 9C\_564/2012 du 12 septembre 2012 consid. 2; Jean-Maurice Frésard, in : Commentaire de la LTF, Aubry Girardin et al. [édit.], 3 e éd., Berne 2022, n°29 ad art. 48). En procédure fiscale, la preuve du respect du délai de recours ou de réclamation incombe à la partie recourante (cf. arrêt TF 2C\_99/2015 du 2 juin 2015 consid. 4.7 et les références). Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte, respectivement de la date à laquelle celle-ci a été effectuée, incombe en principe à l'autorité ou à la personne qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 p. 128; 136 V 295 consid. 5.9 p. 309; 129 I 8 consid. 2.2 p. 10; 124 V 400 consid. 2a p. 402; 122 I 97 consid. 3b p. 100; arrêts 1C\_634/2015 du 26 avril 2016 consid. 2.1; 4A\_236/2009 du 3 septembre 2009 consid. 2.1). L'apport de la preuve est toutefois simplifié lorsque la décision est notifiée par pli recommandé; il peut en résulter une fiction de notification; ainsi, un envoi recommandé qui n'a pas été retiré est réputé notifié le dernier jour du délai de garde de sept jours suivant la remise de l'avis d'arrivée dans la boîte aux lettres ou dans la case postale de son destinataire (ATF 134 V 49 consid. 4 p. 52; 130 III 396 consid. 1.2.3 p. 399; 127 I 31 consid. 2a/aa p. 34; 123 III 492 consid. 1 p. 493, et les arrêts cités). L'envoi sous pli simple ou par courrier prioritaire, contrairement à l'envoi sous pli recommandé, ne fait pas preuve, mais la notification peut résulter de l'ensemble des circonstances. L'autorité supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce sens que si la notification ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi ( ATF 142 IV 125 consid. 4.3; arrêt TF 1C\_634/2015 du 26 avril 2016 consid. 2.1). c) Lorsqu'elle ne peut plus être contestée par un moyen de droit ordinaire, une décision acquiert la force formelle et la force matérielle ou autorité de chose décidée. Cette dernière signifie que la décision lie les parties à la procédure ainsi que les autorités, notamment celle qui a statué, de telle sorte que la créance ne peut plus faire l'objet d'une nouvelle procédure ordinaire. En effet, les délais de réclamation et de recours sont péremptoires (v. Lydia Masmejan-Fey/Guillaume Vianin, in : Commentaire romand, Impôt fédéral direct, 2 e éd., Noël/Aubry Girardin [édit.], Bâle 2017, n.3 ad art. 119 LIFD; Xavier Oberson, Le contentieux fiscal, in : Les procédures en droit fiscal, OREF [éd.], 4 e éd., Berne 2021 p. 747). Cela signifie que leur non-respect entraîne la perte du droit, contrairement aux délais d'ordre dont l'inobservation n'entraîne pas une telle sanction, mais peut avoir des conséquences sur la question de l'émolument ou des dépens (voir sur ce point, outre les auteurs précités, Moor/Poltier, op. cit., n°2.2.6.7). L'inobservation des délais légaux ne peut, quant à elle, être corrigée que par la voie de la restitution (v. Frésard, op. cit., n°5 ad art. 47 LTF).

#### **E. 4**

En l'occurrence, la commission de recours n'est pas entrée en matière sur les recours dirigés contre les factures nos 70600, du 28 novembre 2022 mais reçue le 5 décembre 2022 par les recourantes, et 73751, du 28 février 2023. A l'appui de sa décision, elle a mis – sommairement – en avant le fait que l'acte daté du 21 juillet 2023, qui selon elle valait seul recours, avait été formé au-delà du délai de 30 jours prescrit par l'art. 77 LPA-VD, par renvoi de l'art. 46 LICom. Ce faisant, l'autorité intimée a perdu plusieurs choses de vue. a) Le 5 décembre 2022, les services communaux ont adressé aux recourantes une facture n°70600, datée du 28 novembre 2022, d'un montant de 150'114 fr., pour l'emprise sur le domaine public durant la période du 9 mars au 17 novembre 2022. Or, par pli recommandé du 9 décembre 2022 envoyé à la municipalité le 12 suivant, les recourantes se sont

opposées, sans la moindre ambiguïté, à cette facture dont elles ont contesté aussi bien le principe que le calcul. Cependant, il est très douteux que cette facture, dépourvue de l'indication de la voie de recours, puisse être assimilée à une décision sujette à recours, au sens où l'entendent les art. 3 et 42 LPA-VD. b) Par courrier du 28 février 2023, la municipalité a confirmé aux recourants que le montant de 150'114 fr., facturé le 28 novembre 2022 pour la phase de travaux spéciaux, était dû, avec une prolongation du délai de paiement au 31 mars 2023. Cette correspondance fait mention de la voie et du délai de recours, conformément à l'art. 42 let. f LPA-VD; elle revêt par conséquent le caractère d'une décision (formelle) sujette à recours, au sens des art. 3 et 42 LPA-VD. A ce courrier était jointe une facture n°73751, d'un montant de 12'222 fr., à titre d'acompte pour l'emprise sur le domaine public du 19 novembre au 31 décembre 2022. Selon la jurisprudence de la Cour de céans, une décision fixant un acompte est susceptible de recours malgré son caractère provisoire (arrêt FI.2020.0064 du 3 décembre 2020 consid. 3a et les arrêts cités). Sans doute, les recourantes n'ont pas formellement saisi la commission communale compétente d'un recours au sens des art. 46 LICom et 73 LPA-VD contre la décision du 28 février 2023, en dépit de l'indication en ce sens. Il ressort cependant du courrier recommandé qu'elles ont adressé le 27 mars 2023 à la municipalité que les recourantes se sont opposées aux deux factures qui leur ont successivement été adressées, en expliquant que les calculs opérés par les services communaux ne correspondaient pas à l'emprise sur le domaine public. Certes, cette correspondance était dépourvue de l'indication qu'il s'agissait d'un recours. En effet, les recourantes envisageaient encore à ce moment-là qu'une discussion avec la municipalité au sujet de ces deux factures permettrait de déboucher sur une issue mettant un terme au litige; c'est sans doute la raison pour laquelle elles ont privilégié le dialogue. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan matériel, cette correspondance doit être considérée comme un recours, les recourantes ayant manifesté leur volonté de contester la décision du 28 février 2023 – qu'elles n'entendaient pas laisser entrer en force – et d'en obtenir l'annulation ou la modification. Si elle avait un doute à ce sujet, la municipalité devait à tout le moins, selon les règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 et art.

## **E. 9**

Cst.), interpellé les recourantes sur leur intention de former recours, en leur demandant s'il y avait lieu de transmettre leur acte à l'autorité de recours comme objet de sa compétence. La municipalité s'en est abstenue et à l'issue de plusieurs échanges avec les recourantes, elle n'est finalement pas revenue sur ces deux factures, ce qu'elle a signifié à ces dernières par décision du 20 juin 2023, rendue après que les recourantes aient demandé la notification d'une décision formelle. Force est ainsi de constater que, préalablement à cette dernière décision, les recourantes ont contesté en temps utile, le 27 mars 2023, et selon la forme prescrite la décision municipale du 28 février 2023 confirmant la première facture et adressant au surplus une facture d'acompte. Cette dernière décision n'est donc pas entrée en force, contrairement à ce qu'a retenu la commission de recours. Dans ces conditions, la commission de recours ne pouvait pas considérer que le recours était tardif et, partant, irrecevable. Il est possible que la commission de recours ait été induite en erreur sur ce point, du fait que le dossier transmis par la municipalité était incomplet. En effet, on relève que la municipalité elle-même est intervenue auprès des recourantes, le 29 février 2024, pour leur signaler qu'en dépit de recherches approfondies, elle n'avait pas trouvé trace du recours que ces dernières avaient formé contre les taxes litigieuses. Les recourantes ont répondu en produisant une copie de leur acte du 21 juillet 2023. Or, cette dernière écriture

n'est pas le premier acte à valoir recours, comme on l'a vu. c) Par surabondance de moyens, on relève que la municipalité a donné suite à la demande de notification d'une décision formelle concernant la taxation de l'emprise sur le domaine public que les recourantes ont formulée le 16 juin 2023. Par cette décision du 20 juin 2023, la municipalité a signifié aux recourantes qu'elle n'entendait pas revenir sur celle du 28 février 2023. On peut se demander si, ce faisant, la municipalité n'a pas rendu une nouvelle décision remplaçant la précédente et ouvrant la voie du recours (qui est indiquée du reste dans le corps de la décision). Dans cette hypothèse aussi, force est de constater que le recours, interjeté le 21 juillet 2023 contre cette décision, l'a bien été en temps utile. d) Quelle que soit l'hypothèse retenue au final, la commission de recours ne pouvait déclarer le recours irrecevable pour cause de tardiveté, ce qui entraîne l'annulation de la décision attaquée. 5. a) Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. La cause est renvoyée à l'autorité intimée, afin qu'elle reprenne l'instruction du recours, en convoquant les recourantes, conformément à l'art. 47 LICom, puis rende une nouvelle décision. b) Il peut être statué sans frais. Des dépens seront alloués aux recourantes, créancières solidaires, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'une avocate, à charge de la bourse de la commune concernée (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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