

VD_OMNI GE.1997.0053 vom 1. März 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-03-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1997.0053

FR: VD_OMNI GE.1997.0053 du 1 mars 1999

IT: VD_OMNI GE.1997.0053 del 1 marzo 1999

Regeste

c/Municipalité d'Epalinges | Pour déterminer le lieu d'établissement (lieu de résidence principale), il convient de s'en tenir aux critères de détermination du domicile fiscal fixés par la jurisprudence en matière de double imposition. inscription au contrôle des habitants.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 01.03.1999 GE.1997.0053

c/Municipalité d'Epalinges | Pour déterminer le lieu d'établissement (lieu de résidence principale), il convient de s'en tenir aux critères de détermination du domicile fiscal fixés par la jurisprudence en matière de double imposition. inscription au contrôle des habitants.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 1er mars 1999 sur le recours interjeté par A. _____, à Epalinges, contre la décision de la Municipalité d'Epalinges du 25 mars 1997 (inscription au contrôle des habitants). * * * * *

* * * Composition de la section: M. Alain Zumsteg, président; M. Jean Meyer et M. Antoine Thélin, assesseurs. Greffière: Mme Dominique-Anne Kirchofer. Vu les faits suivants: A. _____ A. _____, née le 23 août 1973, célibataire, a été engagée en juillet 1993 par l'entreprise B. _____ SA, société suisse de surveillance, à Lausanne, en qualité de secrétaire pour l'arrondissement du Valais. Son lieu de travail ayant été transféré de Sion à Lausanne en septembre 1995, suite à une restructuration de l'entreprise, elle a loué dès le 15 octobre 1995 un appartement d'une pièce à la route de _____, à Epalinges, tout en restant inscrite au contrôle des habitants de la Commune de X. _____, au domicile de ses parents. En octobre 1998, le contrôle des habitants de la Commune d'Epalinges (ci-après le contrôle des habitants) lui a fait parvenir un "Questionnaire concernant les personnes au bénéfice d'une réserve de domicile (autre canton)" afin de "déterminer exactement [sa] situation à Epalinges". A cette occasion il précisait encore qu'il s'agissait "là essentiellement d'un problème fiscal, référence à l'art. 16 de la loi sur les impôts cantonaux" (v. lettre du 2 octobre 1996). A réception du questionnaire, le contrôle des habitants a considéré que "le centre des intérêts vitaux" de Mme A. _____ se trouvait manifestement dans le canton de Vaud; il l'a en conséquence inscrite dans la commune "en domicile principal, légal et fiscal dès le 1er janvier 1997" (v. décision du 10 février 1997). Recourant contre cette décision, Mme A. _____ a indiqué qu'elle entendait conserver son domicile dans la Commune de X. _____, en Valais, sa commune d'origine, où se trouvaient le centre de ses intérêts privés, sociaux et en partie professionnels (v. recours du 16 février 1997). B. _____ Par décision du 25 mars 1997 la Municipalité d'Epalinges (ci-après la municipalité) a rejeté le recours de Mme A. _____ au motif que les éléments de faits retenus par le contrôle des habitants permettaient d'acquiescer la conviction que Mme A. _____ avait déplacé dans le canton de Vaud le centre de ses intérêts.

C. _____ C'est contre cette décision que Mme A. _____ se pourvoit au Tribunal

administratif. Dans son recours elle expose qu'elle n'a aucun intérêt ni aucune activité sociale dans la Commune d'Epalinges, le centre de ses intérêts se trouvant dans la Commune de X. _____, en Valais, où elle se rend dès que son activité professionnelle le lui permet, mais au minimum trois nuits par semaine. Elle soutient que son domicile principal se situe dans cette commune et relève qu'elle ne tient pas à être imposée dans la Commune d'Epalinges. Dans sa réponse, la municipalité conclut implicitement au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée. Considérant en droit: 1. a) En procédure administrative, un recours ne peut être dirigé que contre une décision, conformément à l'art. 29 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (ci-après : LJPA). Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations, de constater l'existence ou l'étendue de droits ou d'obligations, ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 29 al. 2 LJPA). En d'autres termes, la décision implique un acte étatique individuel qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif (ATF 121 II 477 et les réf. cit.). La décision se distingue, par ses effets sur la situation ou le comportement de son destinataire, des actes qui n'affectent les droits ou les obligations de personne, par exemple renseignements ou avertissements dépourvus de conséquences juridiques. C'est ainsi qu'un recours dirigé contre une communication, du moment que celle-ci n'a pas pour effet de modifier la situation juridique du recourant, de créer un rapport de droit entre lui et l'administration, ni de l'obliger à une situation passive ou active, est irrecevable (RDAF 1984, p. 499 et réf. cit.). b) Le Tribunal administratif, et avant lui le Conseil d'Etat, ont hésité à reconnaître à l'inscription d'une personne au contrôle des habitants le caractère d'une décision sujette à recours, telle qu'on vient de la définir. Dans un arrêt du 8 août 1984 (RDAF 1984 p. 497), le Conseil d'Etat s'exprimait comme suit : "Contrairement à ce que pourrait laisser croire la décision attaquée, l'inscription d'une personne au contrôle des habitants d'une commune n'a pas pour effet de "transférer son domicile". Le rôle du contrôle des habitants est de localiser la population. Afin de fournir aux administrations cantonales et communales les renseignements dont elles ont besoin pour accomplir certaines tâches, il enregistre les personnes qui résident durablement sur le territoire communal, en précisant si elles y sont "établies" ou "en séjour". Bien qu'on ait souvent tendance à confondre ces termes, le domicile ne s'identifie pas à l'établissement ou au séjour. Alors que le premier est un lien territorial qui a des conséquences juridiques particulières sur le statut d'une personne, les seconds sont des notions de police, et plus précisément de cette partie de la police qui traite de la résidence des personnes. Ils désignent la résidence policièrement régulière d'une personne en un certain lieu (Aubert, Droit constitutionnel suisse, nos 1964 à 1966). Si le domicile, d'une part, l'établissement et le séjour, de l'autre, sont en rapports étroits, ils ne coïncident pas nécessairement (ibid.). Le domicile lui-même peut répondre à des définitions différentes selon les domaines juridiques qui lui attachent des conséquences (domicile civil, fiscal, politique, etc.) La constatation, par une inscription au contrôle des habitants, qu'une personne est établie quelque part ne fixe donc pas, à elle seule, son domicile. Elle constitue tout au plus un indice pour la détermination de celui-ci (ATF 102 IV 162 = JT 1977 IV 108). Il est toujours possible de prouver, dans une procédure civile ou administrative, que son domicile n'est pas au lieu où l'on est considéré comme établi. Ainsi une inscription au contrôle des habitants n'a-t-elle pas les effets juridiques attachés au domicile; elle est une simple opération administrative

interne, qui n'affecte en principe pas les droits et obligations de l'intéressé (cf. exposé des motifs à l'appui d'une nouvelle loi sur le contrôle des habitants, BGC print. 1983, pp. 305 et 322)." Le Conseil d'Etat et le Tribunal administratif ont néanmoins reconnu à l'inscription au contrôle des habitants le caractère d'une décision administrative susceptible de recours parce que, dans certains cas, "l'inscription au nombre des personnes établies ou séjournant dans une commune peut avoir des conséquences indirectes sur la situation juridique d'un particulier, notamment lorsque certains avantages sont réservés aux habitants d'une commune ou d'une région (tarif privilégié accordé par les CFF ou par certaines communes aux personnes présentant une carte spéciale délivrée exclusivement au lieu d'établissement)" (arrêt GE 97/0015 du 4 juin 1997). c) S'il est exact de dire qu'une inscription au contrôle des habitants n'a pas les effets juridiques attachés au domicile, il apparaît en revanche excessif d'en conclure qu'elle n'affecte en principe pas les droits et obligations de l'intéressé. Tout d'abord l'inscription fait naître pour celui qui en est l'objet l'obligation d'annoncer au bureau communal de contrôle des habitants ses changements d'état civil ou d'adresse (art. 5 de la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants, ci-après LCH), ainsi que son départ de la commune s'il cesse d'y résider au moins trois mois par an (art. 6 LCH). La violation de cette obligation est passible d'amende (art. 24 LCH). Ensuite, l'inscription en tant que personne établie dans la commune a pour conséquence quasi automatique l'inscription au rôle des contribuables (v. art. 84 de la loi du 26 novembre 1956 sur les impôts directs cantonaux, ci-après LI) et entraîne pour la personne concernée l'obligation de déposer une déclaration d'impôt ou, si elle conteste être contribuable, d'exposer les motifs pour lesquels elle estime ne pas être assujettie (v. art. 86 et 87 LI). De manière tout aussi automatique - et malgré la lettre de l'art. 4 al. 2 de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) - les personnes inscrites comme nouvellement établies dans la commune reçoivent après trois mois leur carte d'électeur, à moins qu'elles ne soient privées du droit de vote. L'inscription au contrôle des habitants déploie également des effets sur l'acquisition du domicile d'assistance (v. art. 4 al. 2 de la LF du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin - RS 851.1). Ces exemples montrent que, contrairement à ce qu'avait jugé le Conseil d'Etat, l'inscription n'est pas une simple "opération administrative interne", mais qu'elle affecte bel et bien la situation juridique de l'intéressé, même si ce n'est qu'à titre de présomption de l'existence d'un domicile civil, fiscal, politique ou d'assistance. On observera d'ailleurs que le Tribunal fédéral est entré en matière sur des recours de droit public portant aussi bien sur un refus d'inscription au contrôle des habitants que sur une obligation d'y déposer son acte d'origine (v. ATF 90 I 27; 110 Ia 67), ce qui impliquait qu'il reconnaisse à ces actes le caractère de décision au sens de l'art. 84 OJ. 2.

Le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 37 al. 1 LJPA). Le recourant ne doit pas nécessairement être touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un simple intérêt de fait suffit. Mais il faut qu'il soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 112 Ib 158 ss; 116 Ib 450); il faut en outre que l'admission du recours lui procure un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 121 II 39 spéc. 43 consid. 2 c) aa). Considérant que "l'enregistrement d'une personne au contrôle des habitants n'a le plus souvent pas d'effet juridique direct sur sa situation, de sorte que la condition d'une lésion à des intérêts dignes de protection ne sera en principe pas remplie", le Tribunal administratif a dénié la qualité

pour recourir à une personne qui contestait le refus d'une municipalité de l'inscrire au nombre des habitants établis dans la commune. Il a jugé qu'il était "toujours possible à celui qui envisage de contester son enregistrement, ou, le cas échéant, son refus d'enregistrement, pour des motifs fiscaux ou liés à l'exercice de ses droits politiques, par exemple, de recourir dans le cadre de la procédure spécifique déterminant soit son assujettissement à l'impôt (domicile fiscal), soit son inscription au rôle des électeurs (domicile politique). Reconnaître à l'intéressé la possibilité de porter "préventivement" devant une autorité de recours la question de son lieu d'établissement ou de séjour ne répondrait dès lors à aucun besoin légitime, puisque la décision qui pourrait être prise ne lierait de toute manière pas les autorités compétentes pour fixer le domicile fiscal ou le domicile politique." (arrêt GE 97/0015 du 4 juin 1997). Dans cette affaire, le seul intérêt discernable était d'obtenir la reconnaissance d'un domicile en Suisse, condition pour bénéficier des contributions agricoles fédérales; cette question pouvant être réglée dans le cadre de la procédure d'octroi desdites contributions, sans que l'autorité compétente soit liée par la décision municipale litigieuse, le tribunal en a conclu que le refus d'inscription au contrôle des habitants ne portait pas préjudice au recourant. Cette conception apparaît trop restrictive et mérite d'être réexaminée. Tout d'abord il apparaît inexact d'affirmer que l'inscription d'office ou le refus d'inscription au contrôle des habitants n'ont pas d'effet (direct ou indirect) sur la situation juridique de l'intéressée. Si tel était le cas, ces actes ne répondraient tout simplement pas à la définition de la décision administrative. Or, on l'a vu, ni le Conseil d'Etat ni le Tribunal administratif n'ont jamais refusé cette qualification à l'inscription au contrôle des habitants. Ensuite la qualité pour recourir n'exige pas une atteinte directe à la situation juridique du recourant; il suffit que celui-ci soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 121 II 43c. c/ aa; 174 c. 2b). Un tel rapport peut difficilement être nié lorsque le recourant est le destinataire de la décision. D'autre part, compte tenu de l'importance que revêt dans la pratique administrative la présomption que le domicile d'un individu coïncide avec l'endroit où le contrôle des habitants le tient pour établi, on doit également admettre l'existence d'un intérêt pratique et digne de protection à faire contrôler d'emblée l'exactitude de l'inscription, plutôt que de renvoyer l'intéressé à des procédures ultérieures, qui trancheront la question du domicile chacune dans leur domaine, sans conduire nécessairement à une rectification du contrôle des habitants (l'intéressé pourrait ainsi avoir à contester successivement son assujettissement fiscal, l'obligation de se présenter au recrutement pour le corps de sapeurs-pompiers ou le for d'une poursuite dont il ferait l'objet, par exemple). Il convient dès lors de reconnaître à la recourante le droit d'attaquer la décision municipale du 25 mars 1997. 3.

Une personne est réputée établie à l'endroit où est déposé son acte d'origine; à défaut d'un tel dépôt, à l'endroit où se trouve le centre de ses intérêts (lieu de résidence principale). Il ne peut y avoir qu'un lieu d'établissement (art. 9 al. 2 LCH). La loi pose ainsi une présomption d'établissement à l'endroit où une personne a déposé son acte d'origine (RDAF 1985 p. 316). Cette présomption n'est cependant pas irréfragable : personne ne peut prétendre s'établir quelque part où il ne réside pas, simplement en y déposant son acte d'origine. Elle ne s'appliquera donc pas s'il est prouvé que l'intéressé ne séjourne pas à l'endroit où sont déposés ses papiers (RDAF 1985 p. 316), voire n'y a pas le centre de ses intérêts. Il n'est au demeurant pas rare qu'aucun acte d'origine ne soit déposé au contrôle des habitants du lieu d'établissement. Cette formalité n'est généralement pas imposée aux personnes qui résident dans leur commune d'origine sans jamais l'avoir quittée,

et le canton de Vaud ne l'a jamais exigée de ses ressortissants établis sur son sol; il leur suffisait de présenter une pièce prouvant leur origine (v. art. 8 de la loi du 22 novembre 1939 sur le contrôle des habitants, remplacée par l'actuel LCH depuis le 1er juillet 1984). A l'heure actuelle encore, le dépôt de l'acte d'origine n'est pas obligatoire, les Confédérés comme les Vaudois ayant la faculté de présenter une autre pièce de légitimation (v. art. 8 LCH). En raison des relations étroites qui existent, sur le plan administratif, entre l'inscription au contrôle des habitants et l'inscription au rôle des contribuables, il apparaît judicieux pour déterminer le lieu de résidence principal de s'en tenir aux critères de détermination du domicile fiscal fixés par la jurisprudence en matière de double imposition intercantonale. Selon ces derniers, lorsqu'une personne séjourne alternativement à deux endroits différents, notamment lorsque le lieu où elle exerce son activité ne coïncide pas avec celui où elle réside en dehors de son travail, il faut examiner avec lequel de ces endroits ses relations sont les plus étroites (ATF 123 I 289, consid. 2b, p. 294; 101 Ia 557, consid. 4a, p. 559; 104 Ia 264, consid. 2, p. 266). Pour la personne exerçant une activité lucrative dépendante, ce sera normalement l'endroit où elle réside pour une durée prolongée ou indéterminée et qui lui sert de base pour l'exercice de son activité quotidiennement, puisque le but ainsi poursuivi d'assurer son entretien est de nature durable (ATF 123 I 294; ASA 63 839 consid. 2a). On s'écartera cependant de cette règle lorsque l'intéressé présente avec un autre lieu de fortes relations personnelles ou familiales qui l'emportent sur les liens établis avec le lieu de travail (ASA 63 839 consid. 2a). S'agissant plus particulièrement des contribuables célibataires passant régulièrement les fins de semaine en dehors du lieu de travail où ils séjournent le reste du temps, la jurisprudence du Tribunal fédéral est très nuancée; elle tient compte de l'âge de la personne concernée, de la durée de son emploi, ainsi que de toutes autres circonstances (cercle d'amis ou de connaissances, conditions de logement, etc.) permettant de déterminer avec quel lieu les relations sont les plus étroites (pour un résumé de cette jurisprudence, v. RDAF 1998 II 67ss). Lorsqu'il s'agit de contribuables assez jeunes séjournant en semaine au lieu de travail, le fait qu'ils rejoignent régulièrement leur famille qui vit là où ils ont été élevés, où ils ont fréquenté les écoles ou travaillé, et où ils entretiennent leurs relations personnelles et familiales, fait fortement supposer qu'ils y ont toujours le centre de leurs relations vitales (RDAF 1998 II 70, consid. c). 4.

Dans le cas particulier la recourante a été engagée en juillet 1993 par l'entreprise B. _____ SA, société suisse de surveillance, comme secrétaire pour l'arrondissement du Valais. Suite à une restructuration de l'entreprise en 1995, son lieu de travail a été transféré de Sion à Lausanne. Compte tenu de ces circonstances, la recourante a loué un appartement d'une pièce à la route de ***** à Epalinges depuis le 15 octobre 1995. Le contrôle des habitants et la municipalité considèrent qu'elle a, ce faisant, "déplacé dans le canton de Vaud le centre de ses intérêts", et qu'il se justifie de l'inscrire "dans [la] commune en domicile principal, légal et fiscal dès le 1er janvier 1997". En l'état du dossier, ce point de vue ne saurait être suivi. Tout d'abord il convient de rappeler que la municipalité n'est compétente pour fixer ni le domicile civil, ni le domicile fiscal. Ensuite, il ressort des déclarations de la recourante - non contestées par l'autorité intimée - qu'elle n'occupe son logement à Epalinges que quatre nuits par semaine, les autres nuits de la semaine et les jours de congé étant passés à ***** , dans la Commune de X. _____ , au domicile de ses parents. La recourante, qui est encore jeune, affirme en outre, sans être contredite, qu'elle n'a pas de relations autres que professionnelles dans la région lausannoise, ses amis et connaissances se trouvant dans la Commune de X. _____. En l'absence d'autres éléments d'information (hormis le questionnaire qu'il a fait remplir à la recourante, le

contrôle des habitants n'a procédé à aucune investigation), aucun élément objectif ne permet de conclure que le centre des intérêts vitaux de la recourante s'est déplacé de la Commune de X._____ à celle d'Epalinges. Il s'ensuit que l'autorité intimée a confirmé à tort la décision du contrôle des habitants. 4. L'instruction du recours et l'arrêt donnent lieu à la perception d'un émolument et au recouvrement des frais qu'ils ont occasionnés (art. 38 LJPA); ceux-ci sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent (art. 55 al. 1 LJPA). Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er mai 1996, de la loi du 26 février 1996 modifiant la LJPA, le Tribunal administratif avait pour pratique de ne pas mettre d'émolument de justice à la charge des communes dont la municipalité, déboutée, avait agi dans le cadre des tâches de droit public qui lui étaient dévolues, sans que les intérêts pécuniaires de la commune soient en cause. Le Grand Conseil a toutefois modifié l'art. 55 LJPA en spécifiant que le tribunal pouvait mettre un émolument à la charge des communes et leur allouer des dépens (nouvel alinéa 2). Cette précision avait d'une part pour but de mettre fin à une autre pratique du tribunal consistant à refuser l'allocation de dépens aux communes dotées d'une administration suffisamment importante pour procéder sans avoir besoin de recourir à un avocat, mais aussi d'assurer la vérité des coûts en supprimant le traitement particulier dont bénéficiaient les communes en matière de frais de procédure (v. BGC, février 1996, p. 4491, 4534 et 4549). Vu l'issue du recours, il convient donc de mettre un émolument de justice à la charge de la Commune d'Epalinges. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. Le recours est admis. II. La décision de la Municipalité d'Epalinges du 25 mars 1997 est réformée en ce sens que le recours de A._____ contre la décision du Bureau de contrôle des habitants du 10 février 1998 est admis et ladite décision annulée. III. Un émoluments de 600 (six cents) francs est mis à la charge de la Commune d'Epalinges. pe/Lausanne, le 1er mars 1999/gz Le président : La greffière : Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.