



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Préfecture du district de la Glâne
Rue du Château 108, Case postale 96, 1680 Romont

Préfecture du district de la Glâne PRGL
Oberamt des Glanebezirks OGL

Rue du Château 108, Case postale 96
1680 Romont

T +41 26 305 95 00, F +41 26 305 95 01
www.glane.ch

Réf. : WS/VB
Courriel: prefectureglane@fr.ch

Aux destinataires selon le dispositif de la décision

Romont, le 2 septembre 2022

Décision du Préfet de la Glâne

Conseil communal d'Ecublens – Recours du 30 juin 2022 contre les décisions du 31 mai 2022 de l'Assemblée communale d'Ecublens portant d'une part sur la modification de l'ordre du jour et, d'autre part, sur la diminution rétroactive du taux d'impôt de 88% à 10% pour 2021

Dossier n° 2022/12

Considérant

En fait

- A. Lors de l'assemblée communale d'Ecublens du 15 décembre 2020, il a été discuté d'une éventuelle baisse d'impôt, le taux étant fixé depuis plusieurs années à 88%. Finalement, aucune baisse d'impôt n'a été votée et le budget de fonctionnement 2021 a été approuvé par 18 personnes pour, 16 personnes contre et 4 abstentions.
- B. Lors de l'assemblée communale du 16 décembre 2021, la proposition du Conseil communal d'Ecublens de baisser le taux d'impôt pour l'année 2022 de 88% à 71% a été acceptée à l'unanimité.
- C. Par parution dans la Feuille officielle n° 19 du 13 mai 2022, le Conseil communal d'Ecublens a convoqué les citoyennes et les citoyens actifs en assemblée communale ordinaire le mardi 31 mai 2022. L'ordre du jour de dite assemblée était le suivant :
 1. *Approbation du procès-verbal de l'Assemblée du 16 décembre 2021.*
 2. *Comptes 2021*
 - 2.1 *Comptes de fonctionnement*
 - 2.2 *Comptes des investissements*
 - 2.3 *Bilan*
 - 2.4 *Rapport de l'organe de révision*

2.5 Rapport de la Commission financière

2.6 Approbation des comptes de fonctionnement

2.7 Approbation des comptes des investissements

3. *Approbation des statuts de l'Association des Ambulances du Sud fribourgeois*
4. *Information sur l'étude de fusion des quatre Communes Auboranges, Chapelle, Ecublens et Rue*
5. *Réponses aux questions de la dernière assemblée*
6. *Divers*

- D. Avant la tenue de l'assemblée communale, plusieurs personnes – dont la Syndique, la boursière communale et un membre de la commission financière – se sont renseignées auprès du Service des communes au sujet de la procédure relative à l'éventuelle modification du taux d'impôt communal 2021 ainsi que de la procédure relative à l'éventuelle modification de la contribution immobilière 2022.
- E. Lors de l'assemblée communale du 31 mai 2022, après avoir constaté que 21 participants (y compris le Conseil communal) étaient au bénéfice du droit de vote et après avoir procédé aux autres formalités d'ouverture de la séance, la Syndique a donné lecture de l'ordre du jour paru dans la Feuille officielle. Un citoyen, par ailleurs membre de la Commission financière, a alors proposé de reporter le point 2 « Comptes 2021 » et de le remplacer par un vote relatif à la baisse d'impôt communal de 88% à 10%. Cette demande a fait l'objet d'échanges entre le Conseil communal et l'Assemblée communale.
- Lors de la discussion, un autre citoyen a demandé le vote à bulletins secrets.
- F. L'Assemblée communale a alors procédé aux votes relatifs à la modification de l'ordre du jour. Selon le procès-verbal provisoire, les votes ont abouti aux résultats suivants :
- *Vote au sujet de la proposition de bulletins secrets.* Cette proposition a été acceptée à 14 oui, 0 non et 2 abstentions.
 - *Vote au sujet de la modification du tractanda par la suppression du point 2 « Comptes 2021 ».* Cette proposition a été acceptée à 16 oui, 0 non et 0 abstention.
 - *Vote au sujet de la modification du tractanda par l'ajout du point 2 « Diminution du taux d'impôt de 88% à 10% pour l'année 2021 ».* Cette proposition a été acceptation à 14 oui, 0 non et 2 abstentions.
- G. A la suite de ces modifications de tractanda, l'Assemblée communale a suivi son cours. S'agissant du point 2 « Diminution du taux d'impôt de 88% à 10% pour l'année 2021 », l'Assemblée communale l'a accepté à 19 voix oui, 0 non et 2 abstentions.
- H. Par courriel du 2 juin 2022, la Commune d'Ecublens a informé la Préfecture et le Service des communes que l'Assemblée communale n'avait pas approuvé les comptes 2021.
- I. Par courrier du 20 juin 2022 adressé au Conseil communal d'Ecublens, le Service des communes a relevé que les propos tenus lors de l'Assemblée communale par le citoyen ayant proposé les modifications du tractanda reflétaient « partiellement ou de manière incorrecte la discussion » téléphonique avec l'un de ses collaborateurs. Le Service des communes a également précisé que, sous l'angle purement comptable, l'opération résultant de la décision de l'Assemblée communale posait question quant à la vigilance portée aux ressources de la commune et à la bonne gestion des finances.
- J. Le même jour, le Service des communes a adressé un courrier à la Préfecture. Le Service des communes a notamment précisé que la décision de l'assemblée d'ajouter un nouveau point à

l'ordre du jour concernant la baisse des coefficients d'impôts contrevient à l'art. 16 LCo. Le Service des communes a également précisé à l'égard de la Préfecture que cette dernière avait « la possibilité de prendre rapidement une décision de mesure provisionnelle urgente qui suspend la décision de l'assemblée communale du 31 mai 2022 de baisser les coefficients d'impôts (art. 151c al. 1 LCo, 41 CPJA) avant que cette dernière n'entre en force ».

- K. Le 23 juin 2022, la Conseillère communale Sandra Dougoud a démissionné de ses fonctions avec effet immédiat.
- L. Le 30 juin 2022, le Conseil communal d'Ecublens a interjeté recours auprès de la Préfecture à l'encontre de la décision de l'Assemblée communale du 31 mai 2022. En substance, le Conseil communal a conclu à l'annulation des votes de l'assemblée communale relatifs aux modifications de l'ordre du jour et à la baisse du taux d'impôt.
- M. Ce même jour, la Syndique a remis à la Préfecture une copie d'un courrier anonyme reçu dans sa boîte aux lettres qui contenait le message suivant : « DEMISSION – LES CITOYENS NE TE VEULENT PLUS ».
- N. Le 5 juillet 2022, le Service des communes a été invité à déposer ses observations, ce qui a été fait par courrier du 28 juillet 2022. Dans ses observations, le Service des communes a relevé, entre autres, que les décisions de modification du tractanda et de baisse du taux d'impôt doivent être annulées du fait de violation de règles procédurales. Le Service des communes a en outre estimé que « la commune ne pourrait au maximum voter pour l'année 2021 qu'une baisse des coefficients d'impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et le bénéfice et le capital des personnes morales à 71% ».

En droit

1. Recevabilité

A teneur de l'art. 154 al. 1 de la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1), toute décision de l'assemblée communale peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au Préfet. L'art. 154 al. 2 LCo précise que les membres de l'assemblée communale ainsi que le Conseil communal ont qualité pour recourir.

Aussi, interjeté par une autorité qui a qualité pour recourir, dans le délai légal et en les formes prescrites, le recours du 30 juin 2022 du Conseil communal d'Ecublens est recevable.

2. Rôle de l'Autorité préfectorale

2.1 Avant d'analyser plus avant le déroulement de l'assemblée communale incriminée, l'Autorité de céans tient à préciser son rôle dans la présente procédure.

Par courrier du 20 juin 2022, le Service des communes a invité la Préfecture à intervenir d'office, en indiquant notamment ce qui suit (avec les mises en évidence) :

« En l'espèce, vous avez la possibilité de prendre rapidement une **décision de mesure provisionnelle urgente qui suspend la décision de l'assemblée communale du 31 mai 2022** de baisser les coefficients d'impôts (art. 151c al. 1 LCo, 41 CPJA) **avant que cette dernière n'entre en force**. Cela nous semble nécessaire d'une part pour examiner la légalité de cette décision sur le fond, et d'autre part pour éviter que la correction des bordereaux d'impôts 2021 ne soit effectuée de manière hâtive par la commune dès le 30 juin 2022 (la syndique a parlé en assemblée d'un travail considérable pour la caissière). Ensuite, vous pourrez entendre la commune (art. 57 CPJA) et mener une instruction. Si vous décidez ensuite d'annuler la décision du 31 mai 2022 de l'assemblée communale de baisser les coefficients d'impôts, la commune aura la possibilité de remettre à l'ordre du jour d'une prochaine assemblée la baisse d'impôt en respectant les règles tant sur la procédure que sur le fond ».

2.2 La proposition ci-dessus appelle la Préfecture à évoquer le principe cardinal de l'autonomie communale (art. 129 al. 2 de la Constitution fribourgeoise [Cst ; RSF 10.1], art. 150 al. 1 LCo), comme cela a d'ailleurs été relevé dans le message n° 237 du Conseil d'Etat du 6 décembre 2005 dans le cadre de la modification du chapitre 8 relatif à la haute surveillance des communes dans la loi sur les communes :

« A l'heure où les communes réclament plus de compétences et où elles sont, par leur taille, en mesure de les exercer, il leur appartient de chercher d'abord elles-mêmes les moyens de résoudre les dysfonctionnements dont elles sont victimes. La surveillance exercée par l'Etat doit être allégée, ses représentants n'intervenant que subsidiairement. On peut attendre d'une collectivité publique qu'elle règle ses difficultés, avant de faire appel à la collectivité supérieure. Cela permettra aussi d'éviter au représentant de l'Etat d'essuyer le reproche d'être intervenu ou trop tôt, ou trop tard. [...]. C'est le principe de l'autorégulation (Selbstverantwortung der Gemeinde). Les communes sont responsables du fonctionnement de leur administration et, par conséquent, des mesures qui doivent être prises pour remédier aux dysfonctionnements. Il s'agit là d'une responsabilité primaire, le canton n'intervenant que si la commune n'assume pas ce devoir ou le fait de manière insuffisante (principe de subsidiarité du pouvoir de surveillance) » (BGC 2006 p. 116).

2.3

2.3.1 En outre, l'art. 12 al. 3 LCo disposait, lors son entrée en vigueur en 1979, que l'inobservation des formalités de la convocation de l'assemblée communale (c'est-à-dire ce qui pose précisément problème en l'occurrence [cf. *infra* point 3]) entraînait la *nullité* des décisions prises lors de l'assemblée communale en question.

Pour rappel, le régime de la nullité se distingue comme suit (DUBEY / ZUFFEREY, *Droit administratif général*, p. 353 et 354) :

- *Invocation du vice* : Le droit de relever la nullité d'une décision administrative appartient à toute personne, en tout temps et en toute circonstance.
- *Constatation du vice* : Une autorité doit constater la nullité d'office.
- *Conséquence du vice* : La décision en cause ne déploie aucun effet quand bien même elle n'a pas été annulée.

2.3.2 La conséquence de l'inobservation des formalités de la convocation de l'Assemblée communale a été modifiée en 1989, en ce sens qu'elle appelle désormais à l'*annulabilité* des décisions (art. 12 al. 3 LCo selon sa teneur actuelle). En appui à ce changement de paradigme, le rapporteur a déclaré ce qui suit lors des débats au Grand Conseil :

« La commission estime en effet qu'il n'est pas opportun de prononcer la nullité d'une décision si l'assemblée communale l'a admise à l'unanimité, nullité occasionnée par le seul fait de la mauvaise forme rédactionnelle de la convocation. La commission considère que l'assemblée communale est souveraine et que, dès lors, l'annulabilité s'impose. L'annulabilité a l'avantage qu'une décision est inattaquable après l'échéance d'un certain délai de recours. La nullité laisse en revanche planer l'insécurité puisque la décision reste en tout temps attaquable » (BGC 1988 p. 1817 et 1818) ».

Malgré l'opposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a adopté le principe de l'annulabilité par 99 voix pour, 0 contre et quelques abstentions (BGC 1988, p. 1822).

Pour rappel, le régime de l'annulabilité se distingue comme suit (DUBEY / ZUFFEREY, *Droit administratif général*, p. 352 et 353) :

- *Invocation du vice* : Le vice ne peut être invoqué que par des personnes déterminées, dans des formes et des délais prescrits, auprès d'une autorité compétente.
- *Constatation du vice* : L'autorité compétente ne statue pas d'office sur l'annulation de la décision en cause, mais seulement si et dans la mesure où elle est requise de le faire.
- *Conséquence du vice* : La décision irrégulière produit des effets juridiques, à moins que ceux-ci ne soient suspendus par un recours, ou définitivement exclus par la décision sur recours.

2.3.3 La loi sur les communes ne prévoit ainsi qu'un seul cas dans lequel la *nullité* s'applique, à savoir le défaut de récusation (art. 65 al. 4 LCo).

2.4 Le principe d'autonomie communale (cf. *supra* 2.2), additionné à celui de l'annulabilité des décisions de l'assemblée communale dont les modalités de convocation sont inobservées (cf. *supra* 2.3), ont convaincu la Préfecture de ne pas intervenir d'office par le biais d'une éventuelle suspension des décisions de l'assemblée communale incriminée. En effet, de notre point de vue, une telle intervention aurait contrevenu à la volonté du législateur car elle aurait maintenu, de fait mais par un moyen contourné, le principe de la nullité aboli en 1989.

De toute évidence, le Conseil communal d'Ecublens a interjeté recours à l'encontre des décisions communales incriminées, de sorte que l'Autorité préfectorale – en tant qu'autorité de recours – se doit de trancher la légalité de ces dernières. A cet égard, il est précisé que le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 77 lit. a CPJA) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 77 lit. b CPJA). En outre, à défaut d'une disposition spéciale l'y autorisant, le Préfet ne peut revoir la décision attaquée sous l'angle de l'opportunité (art. 78 al. 1 CPJA et 156 al. 2 LCo).

3. Modifications de l'ordre du jour

- 3.1 Dans son recours, le Conseil communal d'Ecublens remet en cause la légalité des deux modifications de l'ordre du jour de l'Assemblée communale, à savoir :
- Vote au sujet de la modification du tractanda par la suppression du point 2 « Comptes 2021 » ;
 - Vote au sujet de la modification du tractanda par l'ajout du point 2 « Diminution du taux d'impôt de 88% à 10% pour l'année 2021 ».

Dans ses observations, le Service des communes partage l'avis du Conseil communal. Il sied dès lors d'examiner les décisions prises lors de l'Assemblée communale incriminée.

3.2 *Suppression du point 2 « Comptes 2021 »*

3.2.1 L'art. 12 al. 1, 1^{ère} phrase LFCo dispose que « le conseil communal soumet chaque année les comptes à l'approbation de l'assemblée communale [...], dans les cinq mois qui suivent la fin de l'exercice ». Par conséquent, la suppression du point 2 « Comptes 2021 » par l'Assemblée communale contrevient à la disposition légale précitée.

3.2.2 Aussi, la commune se doit d'organiser rapidement une nouvelle assemblée communale pour remédier à ce manquement, comme elle s'y engage d'ailleurs dans son recours (cf. point 33 du recours).

3.3 *Ajout du point 2 « Diminution du taux d'impôt »*

3.3.1 A teneur de l'art. 12 al. 2 LCo, « la convocation [de l'Assemblée communale] contient la liste, établie par le conseil communal, des objets à traiter ». A cet égard, il est intéressant de rappeler les déclarations du Commissaire du gouvernement lors de la modification de la disposition légale précitée :

« [...], la *ratio legis* de l'article 12 alinéa 2, liste des objets à traiter, consiste à garantir que les citoyens sachent avec précision et au préalable ce qui va être admis au vote lors de l'assemblée. De cela dépend, d'une part, la formation préalable de la volonté politique et d'autre part, la participation des citoyens à l'assemblée ; en effet, ces derniers n'y participent souvent qu'en fonction de leurs intérêts individuels. **Un vote pris sur un objet non prévu à l'ordre du jour ne correspond dès lors pas avec certitude à la volonté réelle des citoyens.** Il n'est ainsi pas exclu que, par une convocation en bonne et due forme, d'autres citoyens auraient pris part à l'assemblée, ou que ceux qui y sont venus se seraient comportés différemment, voire mieux préparés et auraient donc influé sur le résultat » (BGC 1988, p. 1819 et 1820).

L'art. 12 al. 3 LCo précise en outre que « l'inobservation de ces formalités entraîne l'annulabilité des décisions ». A ce propos, le Commissaire du gouvernement a précisé ce qui suit :

« Un recours fondé sur l'article 12 alinéa 3 entraînera un examen formel si une des exigences de cet article n'est pas remplie ; **l'instance de recours annulera la décision sans avoir à se soucier de son contenu et même si celle-ci a été prise à une très forte majorité, voire à l'unanimité.** [...] » (BGC 1988, p. 1819).

En d'autres termes, la loi sur les communes ne permet pas aux citoyens participant à une Assemblée communale d'ajouter un point à l'ordre du jour qui ne figurait pas dans la convocation. En revanche, les citoyens peuvent, par le biais d'une motion d'ordre, proposer de modifier la marche des débats (c'est-à-dire par exemple de modifier l'ordre des objets à traiter – art. 16 al. 3 LCo), peuvent faire d'autres propositions sur les objets en délibération (art. 16 al. 2 LCo) ou peuvent faire des propositions sur d'autres objets relevant de l'assemblée sous le point *Divers* de l'ordre du jour en fin d'assemblée (art. 17 al. 1 LCo). Dans ce dernier cas, l'Assemblée communale « décide, séance tenante ou lors de la prochaine séance, s'il y a lieu de donner suite à ces propositions ; dans ce cas, elles sont transmises au conseil communal qui se détermine à

leur sujet et les soumet à l'assemblée, pour décision, dans le délai d'une année ; cette décision peut n'être toutefois qu'une décision de principe lorsque la proposition demande une longue étude » (art. 17 al. 1 LCo).

- 3.3.2 Outre les modalités de l'art. 12 al. 2, 1^{ère} phrase LCo, toute modification du coefficient d'impôt doit respecter d'autres conditions procédurales découlant de la loi sur les finances communales (cf. art. 12 al. 2, 2^{ème} phrase LCo). Ainsi, à teneur de l'art. 64 al. 3 de la loi sur les finances communales (LFCo ; RSF 140.6), « lorsque le conseil communal envisage une modification [du coefficient d'impôt], le projet de modification doit être annoncé dans la convocation de l'assemblée communale [...] ». En outre, cette modification doit être accompagnée d'un message explicatif (art. 73 al. 3 et 73 al. 2 lit. d LFCo) et avoir fait l'objet d'un préavis de la Commission financière (art. 72 al. 1 lit. f LFCo).
- 3.3.3 En l'espèce, le point concernant la baisse du coefficient d'impôt n'est pas paru dans le tractanda adressé aux citoyens et publié dans la Feuille officielle. Aussi, les exigences procédurales de l'art. 12 al. 2, 1^{ère} phrase LCo n'ont pas été respectées. En outre, les exigences de la LFCo n'ont pas été respectées. Par conséquent, **en application de l'art. 12 al. 3 LCo, la décision de l'Assemblée communale d'ajouter ce point au tractanda est annulée.** Par effet de conséquence, la décision de l'Assemblée communale approuvant la diminution du taux d'impôt de 88% à 10% pour l'année 2021 est annulée.

4. Taux d'impôt

4.1 Dans son recours, le Conseil communal a précisé ce qui suit (points 32 et 33 du recours) :

« 32. Si le Conseil communal admet qu'un effort en faveur des citoyennes et citoyens de la commune d'Ecublens doit être étudié, au regard des finances saines, la vigilance apportée aux ressources et à la bonne gestion des finances communales doit primer. Ainsi, une analyse économique approfondie, avant de soumettre une proposition concrète à l'assemblée communale, pour décision, doit impérativement être entreprise.

33. Le Conseil communal entend dès lors convoquer prochainement une Assemblée communale extraordinaire tendant à l'approbation des comptes 2021, tels que présentés dans la convocation du 13 mai 2022

34. En parallèle, le Conseil communal entend étudier, d'une part, les investissements à prévoir au budget 2023 et, d'autre part, la possibilité de tenir compte d'une réduction du taux d'impôt pour 2023 également. Il est précisé ici que, bien que les comptes 2022 ne sont bien évidemment pas encore bouclés, une modification du taux d'impôt pour 2022 ne sera pas possible. En effet, pour 2022, la perception des impôts communaux est prise en charge par le service des contributions. Le taux retenu a ainsi dû être communiqué à ce service au 31 décembre 2021. A souligner toutefois qu'il prévoit d'ores et déjà une baisse par rapport au taux de 88% applicable en 2021 et s'élève à 71% pour 2022 ».

Il ressort dès lors de cette affirmation que le Conseil communal a décidé de ne pas ajouter un point spécifique relatif au taux d'impôt 2021 lors de la prochaine Assemblée communale. Ce choix relève de sa compétence (art. 12 al. 2 LCo). Au vu du principe d'autonomie communale, la Préfecture se contente d'en prendre acte.

4.2 Aussi, dès lors que la question ne se pose pas en l'espèce, l'Autorité de céans n'a pas à analyser plus avant la légalité de la modification rétroactive du taux d'impôt.

A toutes fins utiles, il est précisé que le Service des communes s'est déterminé à ce sujet dans le cadre de ses observations. Dans un but de transparence, le raisonnement du Service des communes est annexé à la présente décision.

5. A teneur de l'art. 133 CPJA, des frais de procédure ne peuvent pas être exigés des communes, à moins que leurs intérêts patrimoniaux ne soient en cause. D'après la jurisprudence, la notion

d'intérêts patrimoniaux recouvre les cas où la collectivité publique agit comme un simple particulier et/ou les cas où sont en cause des intérêts faisant partie de son patrimoine financier, et non pas administratif (arrêts TA FR 4F 1991 34 du 10 avril 1992, in RFJ 1992 206). Il n'est donc pas perçu de frais pour la présente décision.

6. La présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, Section administrative, Rue des Augustins 3, Case postale 630, 1701 Fribourg, dans un délai de 30 jours à compter de sa notification. Le mémoire de recours respectera les dispositions du CPJA, en particulier ses articles 80 et suivants.

Par ces motifs

Prononce

- I. Le recours du 30 juin 2022 Conseil communal d'Ecublens est admis.
- II. Il est pris acte que le Conseil communal d'Ecublens convoquera, à brève échéance, une Assemblée communale extraordinaire portant sur l'approbation des comptes 2021.
- III. La décision de l'Assemblée communale du 31 mai 2022 modifiant la teneur du point 2 de l'ordre du jour en y intégrant la question « Acceptez-vous la modification du tractanda par une diminution du taux d'impôt de 88% à 10% pour l'année 2021 » est annulée.

Partant, la décision de l'Assemblée communale approuvant la diminution du taux d'impôt de 88% à 10% pour l'année 2021 est annulée.
- IV. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
- V. ¹ Cette décision est notifiée, par lettre recommandée avec accusé de réception à :
 - > Conseil communal d'Ecublens (Glâne).² Cette décision est communiquée à :
 - > Service des communes (SCom) ;
 - > Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF).

La présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, Section administrative, Rue des Augustins 3, Case postale 630, 1701 Fribourg, dans un délai de 30 jours à compter de sa notification. Le mémoire de recours respectera les dispositions du CPJA, en particulier ses articles 80 et suivants.

Willy Schorderet
Préfet de la Glâne

Reçu le :

28 JUL. 2022



Préfecture de la Glâne

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 42
scom@fr.ch, www.fr.ch/scom

Service des communes
Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg

Préfecture du district de la Glâne
Rue du Château 108
Case postale 96
1680 Romont

Fribourg, le 28 juillet 2022

Recours du Conseil communal d'Ecublens contre les décisions de l'Assemblée communale ordinaire du 31 mai 2022 d'Ecublens – dossier n° 2022/12

Observations sur recours

Monsieur le Préfet,

Nous nous référons à votre lettre du 5 juillet 2022 nous impartissant un délai de 30 jours pour vous remettre nos observations sur le recours déposé le 30 juin 2022 par le Conseil communal, ainsi qu'à votre lettre du 21 juillet 2022 octroyant une prolongation de délai jusqu'au 30 août 2022.

En préambule, nous relevons que l'assemblée communale d'Ecublens avait l'obligation de voter les comptes 2021 jusqu'au 31 mai 2022 en application de l'article 12 al. 1 LFCo. Lorsqu'il s'agit de l'approbation des comptes, la décision de l'assemblée communale ne peut être qu'une approbation ou un refus, mais non pas un report, puisque la LFCo ne permet aucune dérogation à ce délai fixé au 31 mai 2021. En repoussant le vote des comptes 2021 à une assemblée ultérieure, l'assemblée communale a violé l'article 12 al. 1 LFCo. Il convient dès lors que la commune organise rapidement une nouvelle assemblée communale pour remédier à ce manquement.

Concernant les décisions de l'assemblée communale du 31 mai 2022 :

- A. modifiant l'ordre du jour de cette assemblée du 31 mai 2022 par l'ajout du nouveau point « fixation du coefficient d'impôt des personnes physiques et morales pour l'année 2021 à 10% » ;
- B. acceptant l'abaissement du coefficient d'impôt des personnes physiques et morales de 88% à 10% pour l'année 2021,

nous partageons l'avis du Conseil communal selon lequel ces décisions doivent être annulées et qu'un recours devait être déposé, le Conseil communal ayant l'obligation d'agir lorsqu'il constate des violations légales d'une ampleur telle qu'elle se présente dans le cas d'espèce sous peine de l'intervention de l'autorité de surveillance. Certes, le conseil communal est tenu d'exécuter les décisions du législatif (art. 60 al. 3 let. a LCo), mais il doit également agir en administrateur diligent et prendre toutes les initiatives de nature à promouvoir le bien de la commune (art. 82 LCo). Or, le

présent cas de figure ne laissait guère d'autre choix au conseil communal que d'utiliser la voie du recours qu'offre l'article 154 al. 2 LCo.

1. Violations des règles procédurales

Nous partageons l'analyse du Conseil communal et sommes d'avis qu'il s'agit de violations importantes des règles de procédure qui justifient l'annulation des décisions prises déjà sur la seule base des manquements de procédure. En effet, il en résulte d'une part la privation du vote des citoyens non présents à l'assemblée qui y seraient venus s'ils avaient su qu'une modification du coefficient d'impôt y serait votée, et d'autre part que les citoyens présents n'ont pas pu obtenir les informations suffisantes, objectives et complètes pour leur permettre un vote éclairé.

Les dispositions légales en vigueur imposent que toute proposition de modification de coefficients ou taux d'impôts doit être annoncée dans la convocation de l'assemblée communale ou du conseil général (art. 64 al. 3 LFCo). De plus, elle doit être accompagnée d'un message explicatif, étant en relation avec le budget ou les comptes (art. 73 al. 3 en lien avec l'alinéa 2 let. d LFCo). Le préavis de la commission financière est en outre obligatoire pour les modifications des coefficients et taux d'impôts (art. 72 al. 1 let. f LFCo). Celle-ci doit recevoir du Conseil communal, au moins 20 jours avant l'assemblée, les documents nécessaires pour son préavis (art. 71 al. 1 LFCo), et elle doit remettre son préavis au Conseil communal au moins 3 jours avant l'assemblée (art. 71 al. 2 LFCo). Ce préavis doit ensuite être communiqué lors de l'assemblée (art. 72 al. 2 LFCo). Or, en l'espèce, la convocation à l'assemblée communale n'annonçait pas la modification des coefficients d'impôts et il manquait le message du Conseil communal ainsi que le préavis de la commission financière.

Il convient également de relever que la loi sur les communes ne contient pas la possibilité d'ajouter un point à l'ordre du jour qui ne figurait pas dans la convocation, ni de remplacer un point à l'ordre du jour par un autre (art. 16 et 17 *a contrario* LCo). En revanche, la loi sur les communes permet aux citoyens actifs présents à l'assemblée les possibilités suivantes : 1) proposer à l'assemblée, par une motion d'ordre, de modifier la *marche des débats* (art. 16 al. 3 LCo), c'est-à-dire par exemple de modifier l'ordre des objets à traiter ; 2) faire d'autres propositions *sur les objets en délibération* (art. 16 al. 2 LCo) ; 3) faire, par oral ou par écrit, des propositions sur d'autres objets relevant de l'assemblée, sous le point « Divers » de l'ordre du jour en fin d'assemblée (art. 17 al. 1 LCo, art. 8 RELCo).

Ainsi, la décision de l'assemblée communale d'introduire dans l'ordre du jour le point relatif à une baisse des coefficients d'impôts alors que celui-ci n'était pas prévu viole les prescrits légaux en la matière.

2. Violations du droit matériel

Bien que, dans son recours, le Conseil communal indique ne pas avoir l'intention de soumettre, pour la période fiscale 2021, de proposition de baisse des coefficients d'impôt, nous estimons néanmoins nécessaire que la décision sur recours examine également la légalité, sur le fond, de cette décision communale d'abaisser rétroactivement et de manière si importante les coefficients d'impôt. En effet, le Conseil communal pourrait encore changer d'avis d'ici la prochaine assemblée communale, et la question pourrait à nouveau se poser pour la période fiscale 2023.

2.1. Violation du principe de la bonne foi

Selon ce qui ressort notamment du point 4 de l'ordre du jour de l'assemblée communale du 31 mai 2022 « Information sur l'étude de fusion des quatre communes Auboranges, Chapelle, Ecublens et Rue », les discussions en vue d'une fusion étaient déjà bien avancées.

La loi sur les communes ne fixe expressément aucune règle de comportement des communes durant cette phase jusqu'à l'aboutissement d'une d'éventuelle fusion (chapitre 7 de la LCo « Fusion de communes »).

Par interprétation, c'est alors le principe général de la bonne foi qui doit s'appliquer (cf. art. 2 CC et art. 5 Cst féd.). Ce principe s'applique à tout l'ordre juridique sans avoir besoin spécifiquement de le mentionner dans chacune des lois spécifiques.

En l'espèce, l'affirmation qui ressort du procès-verbal de l'assemblée communale du 31 mai 2022 selon laquelle les autres communes parties au projet de cette fusion pratiqueraient des baisses fiscales identiques, alors qu'aucun fait ne permet de démontrer cette affirmation, reflète une attitude peu respectueuse du principe de la bonne foi. En outre, le fait de vouloir décider unilatéralement une voire plusieurs baisses fiscales excessives visant la liquidation de la fortune communale ne semble guère en harmonie avec le principe de la bonne foi.

2.2. Violation du principe de l'administration diligente

Une diminution du coefficient d'impôt des personnes physiques et morales de 88% à 10% a pour conséquence une diminution de la fortune de la commune que l'on peut estimer entre fr. 820'000.- et fr. 910'000.- pour l'année 2021, par rapport à un montant de capital propre non affecté établi avant cette opération à fr. 1,3 million.

Il en résulte une diminution importante de la capacité à investir de la commune dans le futur, ce qui va à l'encontre d'une gestion diligente de la commune, notamment imposée par l'article 82 LCo « administration de la commune – devoir général ».

2.3. Violation du principe de l'intérêt public

Les collectivités publiques ont l'obligation d'agir dans l'intérêt public (art. 5 Cst féd. et art. 4 Cst cant.). Or, une baisse exceptionnelle importante des coefficients d'impôt 2021 ne profiterait qu'aux seuls citoyens ayant habité la commune en 2021. En effet, d'une part cette fortune n'a pas été générée durant la seule année 2021, et d'autre part la commune est une entité juridique propre dont la fortune n'appartient pas aux citoyens personnellement.

Selon le procès-verbal de l'assemblée communale du 31 mai 2022, cette mesure était nécessaire pour ne pas mettre en péril de projet de fusion et satisferait ainsi l'intérêt public. Or, cette affirmation n'a été appuyée, durant l'assemblée communale, par aucune analyse factuelle comparative globale des communes parties à la fusion, ce qui est à l'évidence insuffisant pour démontrer que l'intérêt public de la mesure l'emporte sur l'intérêt privé personnel des citoyens de 2021.

2.4. Violation du principe de la continuité des comptes

Conformément au principe de la continuité tant du budget que des comptes prévus aux articles 10 al. 1 let. f et 40 al. 1 let. 1 LFCo, les normes régissant l'établissement du budget ainsi que la présentation des comptes s'appuient sur le principe selon lequel les activités de la commune

perdurent. Or, le fait de présenter des déficits tels qu'ils aboutissent à diminuer la fortune jusqu'à des valeurs proches de zéro (selon la volonté qui ressort du procès-verbal de l'assemblée communale du 31 mai 2022) n'est pas conforme au principe de la continuité des comptes, principe qui doit garantir la pérennité de la commune, tant comme commune individuelle que comme commune suite à une fusion. La dissolution d'une commune n'est pas admise.

2.5. Violation du principe de l'équilibre financier

La loi sur les finances communales est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021. L'un de ses objectifs, fixé à son article 1, est de « promouvoir une politique financière et une gestion administrative conformes aux principes d'un usage économe et efficace des fonds publics, tout en garantissant l'équilibre financier ».

Le principe de l'équilibre financier figure à l'article 4 al. 1 let. b (dans le chapitre 2.1 Gestion des finances – principes) qui indique que « l'équilibre des charges et des revenus est assuré », puis encore à l'article 20 LFCo intitulé « équilibre financier » selon lequel le budget du compte de résultats doit être équilibré (al. 1), et les coefficients et taux d'impôts doivent être fixés de manière à assurer l'équilibre financier (al. 2). Un excédent de charges n'est admis que si le capital propre non affecté permet de l'absorber (al. 3).

Jusqu'au 31 décembre 2020, l'article 87 al. 3 LCo (article abrogé au 31.12.2020 par la LFCo) n'autorisait un déficit maximal que de 5%. Cette limite n'a volontairement pas été reprise par la LFCo dans le but de laisser davantage de responsabilité et d'autonomie aux communes, le déficit devant toutefois rester l'exception (cf. message LFCo du 22 mars 2018, ad art. 20). Le principe reste alors l'équilibre des charges et des revenus (art. 4 al. 1 let. b LFCo).

L'article 132 al. 2 Cst cant. impose aux communes de tenir un plan financier. Cette obligation est concrétisée par les articles 5 et 6 LFCo qui précisent que le plan financier doit être établi sur 5 ans et qu'il sert à la planification et au pilotage à moyen terme des finances et des prestations.

C'est alors sur la base de ce plan financier notamment que doivent être estimés les besoins financiers à moyen terme et donc le coefficient d'impôt nécessaire à moyen terme pour que les charges soient couvertes par les revenus et qu'une fortune suffisante soit disponible pour préserver une capacité suffisante de la commune à investir dans le futur (principe d'une administration diligente de la commune).

Les coefficients décidés par la commune qui ont été annoncés à notre Service selon ce qui est exigé par l'article 64 al. 4 LFCo (depuis le 1.1.2021) et par l'article 38 aLCo (jusqu'au 31.12.2020) sont les suivants depuis 2007 :

- > de 2007 à 2013 : 88,5%
- > en 2014 : 83,0%
- > en 2015 : 88,5%
- > en 2016 : 70,0%
- > de 2017 à 2021 : 88,0%
- > dès 2022 : 71,0%

Selon le plan financier établi par la commune et transmis à notre Service, il apparaît qu'avec des coefficients d'impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et sur le bénéfice et le capital des personnes morales (cf. art. 3 à 5 LCo) fixés à 71,0%, les résultats comptables seraient

déficitaires en 2022 et 2023, mais seraient équilibrés, voire bénéficiaires dès 2024. On peut dès lors considérer que le principe de l'équilibre financier est respecté sur un moyen terme, pour autant que de nouvelles dépenses consécutives à des besoins non connus à ce jour n'obligent la commune à revoir, à terme, à la hausse ses coefficients.

2.6. Violation de certains principes généraux et fiscaux

Les collectivités publiques doivent notamment respecter les principes généraux et fiscaux tels que l'interdiction de la rétroactivité, la sécurité juridique, la prévisibilité, la stabilité normative, l'égalité de traitement et l'intérêt public (art. 127 Cst féd, art. 81, 82 et 132 Cst cant.).

Ces différents principes signifient que :

- > Les citoyens doivent pouvoir avoir confiance en la collectivité publique et les modifications légales doivent se faire dans la mesure du possible progressivement (stabilité et prévisibilité de l'activité publique) : les coefficients d'impôt doivent ainsi être fixés en évitant les variations fréquentes ou abruptes.
- > Les citoyens doivent pouvoir adapter leur comportement en fonction du droit applicable, ce qui interdit l'effet rétroactif des normes. Une norme a un effet rétroactif lorsqu'elle s'applique à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (= rétroactivité proprement dite). Ce principe d'interdiction de rétroactivité découle des principes de sécurité et de prévisibilité, lesquels sont immanents aux principes de légalité, bonne foi, égalité de traitement et interdiction de l'arbitraire. Cela signifie qu'un changement des taux et coefficients d'impôt ne peut par principe déployer ses effets qu'à partir de son adoption et de son entrée en vigueur¹.
- > Selon une pratique tolérée par le SCom et publiée sur son site internet (cf. [info'SCom 9/2006](#) 'compétences matérielles des communes en matière de perception des impôts', février 2006), une modification rétroactive des coefficients et taux d'impôts pourrait exceptionnellement avoir lieu, pour autant que cette modification figure à l'ordre du jour, qu'il s'agisse uniquement d'une baisse et non d'une hausse, que les comptes de l'année en question n'aient pas encore été approuvés, et qu'ils soient révisés par l'organe de révision avec cette diminution puis préavisés par la commission financière. Ces informations ont été rappelées par un courriel du 20 mai 2022 du SCom adressé à la commune (cf. annexe 1 du recours). Cette pratique tolérée doit être comprise comme visant exclusivement les situations d'ajustements mineurs des coefficients d'impôt tenant compte de la situation financière prévisible de la commune sur un moyen terme, et non pas pour valider d'autres buts.
- > Selon la jurisprudence, la rétroactivité (proprement dite) ne peut être exceptionnellement admise qu'aux conditions cumulatives suivantes à interpréter restrictivement s'agissant d'une exception : 1) doit être prévue expressément par une loi (principe de la légalité), 2) doit être motivée par un intérêt public pertinent (principe de l'intérêt public), 3) ne doit pas conduire à des inégalités choquantes entre citoyens d'une année à l'autre (principe de l'égalité de traitement), 4) ne doit pas porter atteinte à des droits acquis (principe de la bonne foi), 5) doit être raisonnablement limitée dans le temps (principe de la proportionnalité). Ces conditions valent chaque fois que la rétroactivité impose des obligations nouvelles aux contribuables. En

¹ Cf. par ex. arrêt de la Cour de justice du canton de GE du 03.08.2017, [ACST/13/2017](#), consid. 22 et 25c (dont le recours au TF a été rejeté (2C_735/2017 du 6 février 2018, consid 8.3 à 8.5).

revanche, lorsque la rétroactivité vise à conférer des avantages aux contribuables, seules les conditions de la base légale et de l'égalité de traitement auraient une portée pratique².

- > Sur le plan des impôts directs, la rétroactivité devrait restée d'autant plus l'exception que :
 - > le coefficient communal peut être revu chaque année ;
 - > il en résulte une inégalité entre communes selon qu'elles perçoivent elles-mêmes les impôts ordinaires ou qu'elles confient cette tâche au Service cantonal des contributions (art. 41 al. 3 et 44 al. 2 LICo) qui ne permet pas de rétroactivité (selon convention).
- > En l'espèce, la redistribution d'une aussi grande partie de la fortune communale paraît difficilement admissible déjà sous le seul angle de l'égalité de traitement, dans la mesure où :
 - > elle ne profite qu'aux contribuables de l'année 2021. Les contribuables des années antérieures qui ont participé à l'accroissement de la fortune communale (qui, par hypothèse, auraient quitté la commune en 2020) pourraient légitimement se sentir « floués ». S'ils avaient su que la commune allait se délester d'une grande partie de sa fortune, ils auraient pu adapter leur comportement et retarder leur déménagement pour profiter également de cette manne financière (il en est de même par exemple pour les personnes morales qui auraient pu procéder à une gestion financière différente de leur entreprise si elles avaient été au courant de cette baisse importante). A l'inverse, il paraît peu équitable que les nouveaux contribuables bénéficient d'une telle distribution de fortune communale à laquelle ils n'ont pas contribué.
 - > Il en résulte en outre une inégalité choquante entre contribuables (qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales) d'une année à l'autre tant pour les impôts périodiques que pour les impôts uniques. Il paraît par exemple peu concevable qu'un contribuable qui retire sa prévoyance professionnelle en 2021 soit pour ainsi dire exempté d'impôt communal, alors que celui qui la retire juste avant ou juste après serait imposé normalement, alors que ces citoyens auraient pu adapter leur comportement s'ils avaient été au courant de la baisse massive. Le même raisonnement vaut pour les déductions uniques, tels que par exemples les frais d'entretien d'immeubles.
- > En outre, les montants que la commune aurait trop facturés et encaissés via les acomptes doivent être remboursés avec l'intérêt rémunérateur fixé par la commune, ou à défaut avec un intérêt rémunérateur de 3% (art. 44 al. 3 LICo ; art. 7 al. 1 et al. 2 ordonnance concernant l'échéance et la perception des créances fiscales, RSF 631.13 ; art. 3 ordonnance DFIN relative à la perception des créances fiscales, RSF 631.131), depuis le terme d'échéance fixé par le Conseil communal (art. 44 al. 1 LICo) ce qui justifie également de faire preuve de grande retenue dans la rétroactivité des coefficients d'impôts ordinaires.
- > Finalement, en vertu des principes d'équité et d'intérêt public, la fortune accumulée par une commune ne doit pas profiter aux seuls citoyens d'une période fiscale.

² T. Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2018, p. 143.

Par conséquent, compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que la commune ne pourrait au maximum voter pour l'année 2021 qu'une baisse des coefficients d'impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques et le bénéfice et le capital des personnes morales à 71,0%, sous peine de violation importante du droit supérieur ne pouvant pas être admise. Les coefficients fixés à cette hauteur permettraient de présenter en premier lieu un résultat bénéficiaire en 2021 (plus de fr. 140'000) et de ce fait de disposer d'une fortune supérieure à fr.°1,1 million (cf. document en annexe), mais également d'anticiper les coefficients déjà votés à 71.0% dès et y compris la période fiscale 2022 (cf. statistique des coefficients et taux d'impôts communaux publiée sur notre site internet).

Nous vous présentons, Monsieur le Préfet, nos salutations distinguées.


Gérald Mutrux
Chef de service

Annexe

—

Analyse SCom comptes 2021 avec coefficients impôt à 71,0%

Copie

—

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts

Commune d'Ecublens

Compte de fonctionnement et Bilan 2021 (provisoire)

impôts	selon comptes	coeff. actuel 88.0%	rendement selon comptes 2021	rendement cant. de base 100.0%	coeff. proposé 71.0%	rendement communal	diminution rend. comm. 2021
900.400.00	Revenu PP	88.0	877'327.35	996'962.90	71.0	707'843.66	169'483.69
900.400.10	Fortune PP	88.0	45'993.60	52'265.45	71.0	37'108.47	8'885.13
900.401.00	Bénéfice PM	88.0	4'585.35	5'210.63	71.0	3'699.54	885.81
900.401.10	Capital PM	88.0	1'399.75	1'590.63	71.0	1'129.34	270.41
	Total		929'306.05	1'056'029.60		749'781.02	179'525.03
900.400.40	Impôt s/prestations en capital	88.0	102'359.00	116'317.05	71.0	82'585.10	19'773.90

Compte de fonctionnement 2021 (provisoire)

Selon les comptes publiés (non approuvés)	Excédent de revenus	344'687.16
Diminution de revenus fiscaux	PP	-178'368.82
si application des nouveaux coefficients 10.0%	PM	-1'156.21
	Excédent de revenus	165'162.13
Diminution sur prestations en capital 2021		-19'773.90
	Excédent de revenus	145'388.23

Bilan au 31.12.2021 (provisoire)

	coeff. actuel 88.0%		coeff. décidé 71.0%
Fortune nette au 31.12.2020	960'989.13		960'989.13
Excédent de revenu (comptes prov.)	344'687.16	V1 Excédent de charges	165'162.13
Fortune nette au 31.12.2021	1'305'676.29	Fortune nette	1'126'151.26
		V2 Tenant compte de la diminution de l'impôt sur prest. en capital	1'106'377.36

Remarques

Les recettes fiscales contiennent, en général, des recettes des années précédentes. Une diminution des coefficients d'impôts rétroactive pour l'année 2021 ne s'appliquera pas à ces montants.

Par conséquent, la diminution du résultat de l'exercice 2021 serait inférieure, selon la part des recettes fiscales concernant les années précédentes.

La commune a enregistré en 2021 des impôts sur les prestations en capital importants (2021: fr. 102'359.- / en comparaison 2020: fr. 8'367.90).

S'agissant d'un impôt annuel sur le revenu, une diminution du coefficient pour 2021 s'appliquerait également à cet impôt pour autant que les prestations en capital concernent l'année fiscale 2021.

La commune a décidé en date du 16 décembre 2021, dès l'année 2022, des coefficients d'impôts PP et PM de 71,0% ainsi que l'encaissement par l'Etat (SCC).