Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.77/2006
2P.78/2006/svc

Arrêt du 13 septembre 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Yersin.
Greffière: Mme Mabillard.

Parties
X._____, administrateur d'office de la succession de feue Y._____, recourant, représenté par
Me Rémy Wyler, avocat,
contre
Administration cantonale des impôts du canton
de Vaud, Section immobilière et successorale,
route de Berne 46, 1014 Lausanne,
Justice de paix du district de Z._____,
2P.77/2006
Chambre des recours du Tribunal cantonal
du canton de Vaud, Palais de justice de l'Hermitage,
route du Signal 8, 1014 Lausanne,
2P.78/2006
Département des finances du canton de Vaud,
rue de la Paix 6, 1014 Lausanne.

Objet
Impôt sur les successions (sûretés),

recours de droit public contre l'arrêt de la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 1er mars 2006 et contre la décision du Département des finances du canton de Vaud du 8 février 2006.
Faits:

A.
Le 15 juillet 2005, le Juge de paix du district de Z._____ (ci-après: le Juge de paix) a, sur réquisition de l'Administration cantonale des impôts du canton de Vaud (ci-après: l'Administration des impôts), ordonné à la banque W._____ SA de bloquer tous les avoirs entrant dans la succession de feue Y._____, décédée le 30 avril 2005. Le 26 juillet 2005, X._____ a été désigné en qualité d'administrateur d'office de ladite succession.
B.
X._____ a attaqué la décision du Juge de paix du 15 juillet 2005 devant la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: la Chambre des recours). Il a également porté la cause devant le Département des finances du canton de Vaud (ci-après: le Département des finances).
Le 26 octobre 2005, l'Administration des impôts a demandé au Juge de paix la levée du blocage des avoirs de feue Y._____.
Le 8 février 2006, le Département des finances a déclaré le recours de X._____ sans objet et il a rayé la cause du rôle. Le 1er mars 2006, la Chambre des recours a également déclaré le recours pendant devant elle sans objet et a rayé la cause du rôle. Ces deux autorités ont considéré que la levée du blocage des avoirs de la

défunte rendaient le recours sans objet et qu'une exception à l'exigence de l'intérêt actuel ne se justifiait pas.
C.
Par recours de droit public au Tribunal fédéral, X._____ a entrepris séparément l'arrêt de la Chambre des recours du 1er mars 2006 (2P.77/2006) et la décision du Département des finances du 8 février 2006 (2P.78/2006). Dans les deux recours, il conclut, avec suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause devant l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il requiert, à titre de mesure d'instruction, la production par la Chambre des recours des dossiers complets de différentes affaires. L'argumentation des deux recours est identique. Le recourant soutient que le refus du Département des finances, respectivement de la Chambre des recours, d'entrer en matière sur son recours constitue un déni de justice formel au sens de l'art. 29 al. 1 Cst. Il estime en effet que les autorités cantonales auraient dû renoncer à l'exigence de l'intérêt actuel à voir sa cause tranchée, étant donné que la contestation - portant à son avis sur la légalité et la constitutionnalité de la mesure ordonnée par le Juge de paix - soulèverait une question de principe que l'intérêt public commanderait de résoudre; cette question ne pourrait au demeurant jamais être tranchée, vu la pratique
de l'Administration des impôts de demander systématiquement la levée de la mesure de blocage dès qu'elle fait l'objet d'un recours.
Invités à se prononcer sur le recours interjeté contre leur décision respective, la Chambre des recours s'est référée aux considérants de l'arrêt attaqué alors que le Département des finances ne s'est pas prononcé. L'Administration des impôts a conclu au rejet des deux recours. Quant au Juge de paix, il n'a pas déposé de réponse.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le recourant a entrepris la décision du Juge de paix - ordonnant à la Banque W._____ SA de ne pas se dessaisir, sans son autorisation ou celle de l'Administration des impôts, de toutes valeurs déposées sous dossier personnel, joint ou en indivision, de feue Y._____, en application de l'art. 60 de la loi vaudoise du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et donations (ci-après: LMSD) - devant deux instances cantonales différentes, soit la Chambre des recours et le Département des finances, la jurisprudence cantonale étant apparemment contradictoire sur la question de l'autorité compétente pour trancher de tels litiges. Les deux autorités intimées ont rendu leur décision sans se prononcer au préalable sur leur compétence. Leurs décisions sont par ailleurs similaires tant dans leur dispositif que dans leur motivation.
Les deux recours de droit public concernent le même litige et reposent sur le même état de fait. Les conclusions du recourant sont identiques, tout comme son argumentation. Par économie de procédure, il convient dès lors de prononcer la jonction des causes et de statuer sur les mérites des deux recours dans un seul et même arrêt (art. 40 OJ en relation avec l'art. 24 PCF).
2.
Le recourant requiert la production par la Chambre des recours des dossiers complets de différentes affaires. Cette requête doit être écartée, le Tribunal fédéral étant suffisamment renseigné pour statuer.
3.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 I 57 consid. 1 p. 59 et les références).
La décision du Département des finances du 8 février 2006 et l'arrêt de la Chambre des recours du 1er mars 2006 sont des décisions de dernière instance cantonale, contre lesquelles aucune autre voie de droit n'est ouverte (cf. art. 84 al. 2 et 86 OJ). Ils peuvent donc en principe faire l'objet d'un recours de droit public. Au demeurant, faute de grief, il n'y a pas lieu d'examiner laquelle de ces autorités était compétente en la matière.
Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature purement cassatoire et ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision attaquée (cf. ATF 132 III 291 consid. 1 p. 292). Dans la mesure où le recourant demande autre chose que l'annulation des décisions attaquées, soit le renvoi de la cause devant l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants, ses conclusions sont irrecevables.
4.
4.1 Aux termes de l'art. 88 OJ, la qualité pour former un recours de droit public est reconnue aux particuliers ou aux collectivités lésés par les arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont de portée générale. Il incombe au recourant d'alléguer les faits qu'il considère comme propres à fonder sa qualité pour

recourir (ATF 120 Ia 227 consid. 1 p. 229; 115 Ib 505 consid. 2 in fine p. 508), de telle sorte que le Tribunal fédéral puisse déterminer en quoi la décision attaquée porte une atteinte actuelle et personnelle à ses intérêts juridiquement protégés; le recours formé pour sauvegarder l'intérêt général ou ne visant qu'à préserver des intérêts de fait est en revanche irrecevable (ATF 126 I 43 consid. 1a p. 44). Si le recourant se plaint de la violation d'une garantie de procédure qui équivaut à un déni de justice formel, l'intérêt juridiquement protégé exigé par l'art. 88 OJ peut alors résulter non pas du droit appliqué au fond, mais du droit de participer à la procédure. Un tel droit existe lorsque le recourant avait, comme en l'espèce, la qualité de partie en procédure cantonale: celui-ci peut ainsi se plaindre de la violation des droits formels que lui reconnaît le droit de procédure cantonal ou qui
découlent directement de la constitution (ATF 129 I 232 consid. 3.3 p. 238; 129 II 297 consid. 2.3 p. 301; 123 I 25 consid. 1 p 26/27 et la jurisprudence citée). Ce droit d'invoquer des garanties de procédure ne permet pas de mettre en cause, même de façon indirecte, la décision sur le fond; le recours ne peut donc pas porter sur des points indissociables de cette décision tels que, notamment, le refus d'administrer une preuve sur la base d'une appréciation anticipée de celle-ci, ou le devoir de l'autorité de motiver son prononcé de façon suffisamment détaillée (ATF 129 I 217 consid. 1.4 p. 222; 122 I 267 consid. 1b p. 270; 120 Ia 227 consid. 1 p. 229/230).
En outre, le recourant doit avoir un intérêt actuel et pratique à l'admission de son recours (ATF 131 I 153 consid. 1.2 p. 157), également lorsqu'il invoque un déni de justice formel (cf. arrêt 2P.24/1996 du 17 février 1997 consid. 1c). Il n'est renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel que si la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, si sa nature ne permet pas de la soumettre à une autorité judiciaire avant qu'elle ne perde son actualité et s'il existe un intérêt public important à résoudre la question de principe soulevée (ATF 127 I 164 consid. 1a p. 166 et les arrêts cités; cf. aussi ATF 131 II 670 consid. 1.2 p. 674 et la jurisprudence citée).
4.2 Le recourant ne fait valoir aucune garantie de la procédure cantonale vaudoise, concernant en particulier ses droits de partie, que les autorités intimées auraient méconnue. Il se contente de soutenir que le refus de ces autorités d'entrer en matière sur son recours repose sur des motifs insoutenables et constitue un déni de justice formel au sens de l'art. 29 al. 1 Cst., dans la mesure où elles auraient dû renoncer à l'exigence d'un intérêt actuel.
L'intérêt juridiquement protégé exigé par l'art. 88 OJ doit résulter d'un droit de procédure. Or, il est fort douteux que la renonciation à l'exigence d'un intérêt actuel, qui permet au juge d'entrer en matière lorsque certaines conditions sont remplies, constitue un droit de partie, ce d'autant que, par son argumentation, le recourant tente manifestement de faire vérifier plutôt le bien-fondé matériel des décisions attaquées que le respect de ses droits procéduraux, ce qui est précisément exclu.
La question peut toutefois rester ouverte sur ce point. En effet, les autorités intimées ne sont pas tombées dans l'arbitraire en considérant qu'il n'y avait pas lieu de faire une exception à l'exigence de l'intérêt actuel (sur la notion d'arbitraire, cf. ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211). La Chambre des recours a indiqué, sans être contredite sur ce point par le recourant, avoir été saisie d'une affaire où l'Administration des impôts n'avait pas demandé la levée du blocage. Dans l'affaire susmentionnée, la Chambre des recours n'avait pas examiné le fond de la contestation, toutefois pour un autre motif, soit le défaut de qualité pour agir de la partie recourante. Partant, on ne saurait effectivement exclure que l'une des autorités intimées ne puisse jamais entrer en matière dans un cas de mesure de blocage des avoirs d'une succession, à l'occasion par exemple d'un recours interjeté par des héritiers ayant eux-mêmes un intérêt juridiquement protégé.
Le recours doit donc être rejeté en tant qu'il est recevable.
5.
5.1 A supposer que les autorités cantonales aient déclaré à tort le recours sans objet, X._____ devrait encore faire valoir un intérêt personnel et juridiquement protégé à l'examen de son recours par le Tribunal fédéral pour que celui-ci entre en matière sur le fond.
Le recours de droit public est en effet ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés (art. 88 OJ; cf. consid. 4.1 ci-dessus; ATF 131 I 455 consid. 1.2 p. 458). Sont des intérêts personnels et juridiquement protégés ceux qui découlent d'une règle de droit fédéral ou cantonal ou directement d'une garantie constitutionnelle spécifique pour autant que les intérêts en cause relèvent du domaine que couvre ce droit fondamental (ATF 129 I 113 consid. 1.2 p. 117).
5.2 L'administration d'office de la succession est une mesure de sûreté prévue par le code civil pour assurer la conservation du patrimoine successoral dans son état et dans ses valeurs, ainsi que la dévolution de l'hérédité,

lorsque les héritiers ne sont pas en mesure de le faire pour des raisons diverses (art. 554 CC en relation avec l'art. 551 CC). L'administration et la gestion des biens composant la succession est l'activité principale de l'administrateur officiel. Celui-ci doit notamment encaisser les créances échues, dénoncer les contrats inutiles, payer les dettes liquides pour éviter une poursuite ou un procès ou des intérêts moratoires (cf. Arnold Escher, in Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, das Erbrecht, n. 15 ad art. 554 CC; Martin Karrer, in Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch II, n. 44 ss ad art. 554; Paul Piotet, Droit successoral, in Traité de droit privé suisse, Tome IV, p. 630; Caroline Schuler-Buche, L'exécuteur testamentaire, l'administrateur officiel et le liquidateur officiel: étude et comparaison, thèse Lausanne 2002, p. 153). Les compétences de l'administrateur officiel - plus restreintes que celles de l'exécuteur testamentaire, dont l'institution présente
par ailleurs des similitudes avec l'administration d'office - sont ainsi limitées à des fonctions conservatoires, soit à des actes indispensables au maintien de la succession. Il n'est ainsi pas habilité à prendre des mesures de liquidation, ni à préparer et encore moins à réaliser le partage, et ne peut pas donner d'avances aux héritiers. L'administrateur d'office gère la succession en son propre nom, en vertu de pouvoirs propres et indépendants, dans le cadre de l'administration officielle; il n'est pas le représentant des héritiers (cf. Martin Karrer, op. cit., n. 1-5 et 48 ad art. 554 CC; Paul Piotet, op. cit., p. 627 et 630; Caroline Schuler-Buche, op. cit., p. 157 et 161). La situation procédurale de l'administrateur officiel n'est pas réglée dans la loi, mais elle a été précisée par la jurisprudence et la doctrine (ATF 116 II 131 consid. 2 et 3, p. 132 ss; arrêt 2P.153/2000 du 16 mai 2001, RDAF 2001 II p. 521 et la jurisprudence citée; Arnold Escher, op. cit., n. 16 ad art. 554 CC; Martin Karrer, op. cit., n. 39, 50 ss ad art. 554 CC; Paul Piotet, op. cit., p. 630 et la n. 32 renvoyant aux p. 150/151; Caroline Schuler-Buche, op. cit., p. 171 ss). Ainsi, il a été reconnu que l'administrateur d'office a qualité pour agir et défendre aux procès tendant à établir la consistance de la succession et aux poursuites pour ou contre la succession. La participation à ces procès fait en effet partie de l'administration de la succession. Dans ces cas, l'administrateur officiel y intervient ès qualité et en son propre nom.

5.3 Dans le cas particulier, la mesure de sûreté vise à maintenir l'actif de la succession en vue du paiement de l'impôt sur les successions, lequel n'est pas encore déterminé et dont il n'est pas allégué qu'il fait ou fera l'objet d'un litige. Elle vise uniquement à éviter que des intéressés non autorisés vident tout ou partie de la succession de sa substance avant la fin de la procédure fiscale (art. 60 LMSD). Elle ne porte pas en elle-même atteinte à la consistance du patrimoine successoral. Ainsi, l'administrateur d'office, qui a qualité pour agir lorsqu'il s'agit de sauvegarder les avoirs successoraux, n'a pas cette qualité pour s'opposer à une mesure elle-même conservatoire, qui poursuit un but analogue à l'administration d'office. En outre, le recourant n'indique pas que, dans le cas concret, cette mesure l'empêcherait ou l'aurait empêché de gérer la succession et d'exercer les droits liés à son mandat. Il ne peut dès lors justifier d'aucun intérêt juridiquement protégé à obtenir la levée de la mesure de sûreté.

5.4 Le recourant tente, par la voie du recours de droit public, de faire examiner par l'autorité de céans la légalité et la constitutionnalité de l'institution-même de la mesure de sûreté fondée sur l'art. 60 LMSD (cf. ses mémoires de recours, ch. IV let. c). Or l'action populaire, qui consiste à donner à quiconque la possibilité de recourir à n'importe quel sujet, est exclue en procédure fédérale (Thomas Geiser/Peter Münch, Handbücher für die Anwaltspraxis, Prozessieren vor Bundesgericht, 2ème éd., n. 2.31 p. 72; cf. consid. 4.1 ci-dessus). En l'espèce, le recourant, qui n'est au demeurant pas le destinataire de la décision du Juge de paix, n'a fait valoir aucun intérêt personnel à l'examen des griefs soulevés; ses recours visent bien plutôt à défendre l'intérêt public.

6.

Vu ce qui précède, les recours 2P.77/2006 et 2P.78/2006 doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables. Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Les causes 2P.77/2006 et 2P.78/2006 sont jointes.

2.

Le recours 2P.77/2006 est rejeté dans la mesure où il est recevable.

3.

Le recours 2P.78/2006 est rejeté dans la mesure où il est recevable.

4.
Un émolument judiciaire de 3'500 fr. est mis à la charge du recourant.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, à l'Administration cantonale des impôts du canton de Vaud, à la Justice de paix du district de Z._____, au Département des finances du canton de Vaud ainsi qu'à la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud.
Lausanne, le 13 septembre 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: