

BGer 2C_446/2019 vom 20. September 2019

Bundesgericht, 2019-09-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_446_2019

FR: TF 2C_446/2019 du 20 septembre 2019

IT: TF 2C_446/2019 del 20 settembre 2019

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 140 IV 57 consid. 2 p. 59).

E. 1.1

Selon l' art. 89 al. 2 let . c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir lorsqu'elles invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonales ou fédérale. Sont en particulier visés les cas où les communes peuvent invoquer la garantie de leur autonomie communale, ancrée au niveau fédéral à l' art. 50 al. 1 Cst. En pareille hypothèse, la qualité pour recourir est en principe admise et la question de savoir si l'atteinte est réalisée en l'espèce ressortit au fond (ATF 136 I 265 consid. 1.3 p. 268; 135 I 43 consid. 1.2 p. 45 et les références citées). En l'occurrence, dans la mesure où la recourante fait valoir que l'arrêt entrepris qui émane du Tribunal cantonal lui interdit d'assurer, pour chaque période de taxation, le respect du principe de causalité dans le financement de l'élimination de ses déchets urbains, elle peut valablement se prévaloir de l'autonomie que lui confère la Constitution fédérale (cf. art. 50 al. 1 Cst.) en lien avec le choix du mode de financement de la gestion des déchets, domaine dans lequel elle possède une autonomie dans les limites du droit fédéral (cf. arrêt 2C_740/2009 du 4 juillet 2011 consid. 1.4 non publié in ATF 137 I 257). L' art. 139 al. 1 let . c de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSVD 101.01) prévoit par ailleurs que les communes disposent d'autonomie en particulier dans la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux. La critique précitée ne trouvant pas son assise dans la décision de la Commission de recours de la Commune de X._____, la question de savoir si la recourante peut se prévaloir d'une atteinte à son autonomie pour contester une décision émanant de sa propre autorité de recours peut demeurer indécise (sur cette question, arrêt 2C_1016/2011 du 3 mars 2012 consid. 1.2.1 non publié in ATF 138 I 196 consid. 1.2.1; ATF 133 II 400 consid. 2.4.1 p. 405 s.).

E. 1.2

Au surplus, dans la mesure où la recourante invoque notamment la violation de l'art. 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), dont les principes en matière de financement de l'élimination des déchets urbains sont concrétisés par l'aRGD, elle a également qualité pour recourir sous l'angle de l' art. 89 al. 2 let . d LTF en lien avec l' art. 57 LPE , qui prévoit que les communes sont habilitées à user des moyens de recours prévus par le droit fédéral et le droit cantonal contre les décisions des autorités fédérales ou cantonales fondées sur la loi fédérale sur l'environnement et ses dispositions d'exécution, en tant qu'elles sont concernées par lesdites décisions et qu'elles ont un intérêt digne de protection à ce que celles-ci soient annulées ou modifiées (cf. arrêt

2C_740/2009 du 4 juillet 2011 consid. 1.3 non publié in ATF 137 I 257).

E. 1.3

Pour le reste, déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites par la loi (art. 42 LTF) contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue dans une cause de droit public par une autorité judiciaire supérieure de dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF), sans qu'aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF ne soit réalisée, le présent recours en matière de droit public est recevable.

E. 2

La Municipalité précise dans la directive communale les prestations particulières qui sont soumises à des taxes spéciales, ainsi que le montant maximum de ces taxes."

A la lecture de l'art. 12 ch. 3 aRGD, il faut constater que l'organe exécutif, à savoir la Municipalité, a le devoir, si elle entend prélever une telle taxe spéciale, d'adopter une directive communale précisant la nature des prestations particulières soumises à la taxe spéciale ainsi que le montant maximum de la taxe. L'art. 12 ch. 3 al. 2 aRGD prévoit ainsi une sous-délégation, à l'exécutif, qu'elle soumet à des exigences précises.

Or, force est de constater que la directive communale sur la gestion des déchets adoptée par la Municipalité en vigueur en 2014-2015 s'avère totalement muette sur la possibilité, pour l'exécutif, de prélever une taxe de rattrapage financier pour compenser le déficit lié à l'introduction de la taxe au sac. Du reste, si un paragraphe 14, libellé "Tarif des taxes pour les diverses catégories de déchets (rappel des montants figurant dans le règlement) ", a été adopté en août 2015 - soit après l'envoi de la facture litigieuse - et précise le montant à appliquer pour les taxes au poids et les taxes forfaitaires par habitant, il n'en demeure pas moins que ce texte ne fait aucunement mention de "taxes spéciales". En particulier, la mention selon laquelle "toutes les autres taxes sont liées au tarif d'élimination sans TVA en vigueur le jour de l'élimination des déchets" ne saurait être considérée comme suffisante pour servir de fondement à une taxe spéciale de rattrapage qui serait couverte par l'art. 12 ch. 3 al. 2 aRGD. Ce n'est, en définitive, que dans la nouvelle directive communale révisée, entrée en vigueur en même temps que le nRGD le 1er novembre 2016, qu'une rubrique expressément libellée "Taxes spéciales" a été introduite, celle-ci précisant les montants pouvant être prélevés pour couvrir les prestations particulières envisagées, soit notamment l'ouverture exceptionnelle de la déchetterie ou les travaux de main-d'oeuvre.

Dans ces circonstances, force est d'admettre que les exigences inhérentes au respect du principe de la légalité supposaient, conformément au texte de l'art. 12 ch. 3 al. 2 aRGD, que l'exécutif prévoie dans la directive communale la taxe spéciale de rattrapage du déficit 2014 avec la fixation du montant maximum de celle-ci, ce qu'il n'a pas fait.

E. 2.1

Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 1 Cst.). Il revêt une importance toute particulière en droit fiscal, où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l' art. 127 al. 1 Cst (ATF 143 I 220 consid. 5.1 p. 224).

E. 2.1.1

L' art. 127 al. 1 Cst. - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être

définis par la loi. La base légale doit présenter une densité normative permettant de respecter les garanties de clarté et de transparence exigées par le droit constitutionnel (cf. ATF 143 I 310 consid. 3.3.1 p. 314 s.; 139 I 280 consid. 5.1 p. 284 et les références citées). Si la base légale délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1 p. 224; 131 II 271 consid. 6.1 p. 278 s.). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manoeuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1 p. 224; 143 I 227 consid. 4.2 p. 233; 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.).

E. 2.1.2

Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines de ces contributions. La compétence d'en déterminer le montant peut ainsi être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de l'équivalence et de la couverture des frais (ATF 143 II 283 consid. 3.5 p. 292; 143 I 220 consid. 5.1.2 p. 224). Les taxes causales doivent ainsi être répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations fournies ou des avantages économiques retirés (principe de l'équivalence; cf. ATF 145 I 52 consid. 5.2.3 p. 66; 143 I 220 consid. 5.2.2 p. 225; 139 I 138 consid. 3.2 p. 141) et, pour la plupart d'entre elles - en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat, comme les frais de financement de l'élimination des déchets - doivent être calculées d'après la dépense à couvrir (principe de la couverture des frais, cf. ATF 143 I 227 consid. 4.2.2 p. 233; 137 I 257 consid. 5.3). Il n'en demeure pas moins que la qualité de contribuable et l'objet de l'impôt doivent toujours être définis dans une loi formelle, les principes de l'équivalence et de la couverture des frais ne permettant pas de remédier à l'absence de base légale (cf. ATF 143 I 227 consid. 4.2.1 p. 233; arrêt 2C_729/2008 du 3 mars 2009 consid. 4.6).

E. 2.1.3

En tout état de cause, le principe de la légalité ne doit pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 143 II 283 consid. 3.5 p. 292; 143 I 220 consid. 5.1.2 p. 224; 135 I 130 consid. 7.2 p. 140 et les références citées). Le Tribunal fédéral examine librement si la norme de délégation satisfait aux exigences précitées (ATF 143 I 220 consid. 5.1.2 p. 224; 135 I 130 consid. 7.2 p. 140 et les références citées).

E. 2.2

Le financement de l'élimination des déchets urbains au sens de l' art. 32a LPE exclut, en principe, un financement par l'impôt et exige que celui-ci soit entièrement effectué par le biais de taxes causales (ATF 137 I 257 consid. 4.2 p. 262 et les références citées). A cet égard, un système de financement combinant une taxe de base avec une taxe liée à la quantité de déchets est admissible (cf. ATF 138 II 111 consid. 5.3.4 p. 127; 137 I 257 consid. 6.1 in fine p. 268). Alors que la première taxe constitue la contribution

incompressible qui rétribue les coûts d'infrastructures liées à la gestion des déchets qui doivent être maintenues indépendamment de leur utilisation effective, la seconde, qui peut prendre la forme d'une taxe au sac, a un effet incitatif et est destinée à couvrir les autres dépenses liées à la gestion des déchets (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 269; arrêts 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 4.2.2; 2C_858/2014 du 17 février 2015 consid. 2.4).

E. 2.3

En l'espèce, la recourante a adopté un système de financement de l'élimination des déchets urbains mixte, combinant une taxe incitative d'utilisation sous la forme d'une taxe au poids (art. 12 ch. 1 aRGD) et une taxe de base sous la forme d'une taxe forfaitaire par habitant (art. 12 ch. 2 aRGD). Elle a toutefois également prévu la possibilité de percevoir des "taxes spéciales" causales pour des "prestations particulières liées à la gestion des déchets", en fonction des frais occasionnés (art. 12 ch. 3 al. 1 aRGD). C'est sur cette dernière base réglementaire que la taxe de "rattrapage financier", d'un montant forfaitaire de 100 fr. par adulte et de 50 fr. par enfant, dont le caractère causal n'est pas contesté, a été prélevée par la Municipalité.

E. 2.4

A cet égard, le Tribunal cantonal a considéré que la taxe litigieuse ne reposait pas sur une base légale suffisante, en adoptant une double motivation. D'une part, il a estimé que l'art. 12 ch. 3 aRGD ne précisait ni la nature des "prestations particulières liées à la gestion des déchets" pouvant être couvertes par des taxes spéciales, ni le montant maximal des contributions susceptibles d'être prélevées à cet égard. D'autre part, il a retenu qu'aucune directive communale en la matière n'avait été adoptée, contrairement aux prescriptions claires de l'art. 12 ch. 3 al. 2 aRGD.

La recourante contestant les deux pans de cette motivation, il convient de les examiner, étant précisé qu'il suffit que l'une des motivations soit conforme au droit pour que le grief doive être rejeté (cf. ATF 142 III 364 consid. 2.4 p. 368 et les références citées).

E. 2.5

L'art. 12 ch. 3 aRGD, libellé "Taxes spéciales", dispose ce qui suit :

"1 La Commune peut percevoir d'autres taxes causales pour des prestations particulières liées à la gestion des déchets, en fonction des frais occasionnés.

E. 2.6

Sous cet angle, l'argument de la recourante selon lequel les principes de la couverture des frais et de l'équivalence permettaient de remplacer les exigences usuelles découlant du principe de légalité ne peut pas être suivi. Certes, lesdites exigences sont assouplies en matière de taxes causales, en particulier celles dépendant des coûts (cf. supra consid. 2.1.2). Toutefois, lesdits principes ne sauraient justifier d'adopter une taxe, même de rattrapage, sans respecter les exigences formelles prévues dans le texte de la loi qui est à sa base, sauf à vider le principe de la légalité de sa substance. Au regard du texte clair de l'art. 12 ch. 3 al. 2 aRGD, il appartenait ainsi à la Municipalité de prévoir la nécessité de couvrir les prestations de rattrapage dans la directive communale, avant d'envoyer les factures y afférentes.

La recourante perd également de vue que la couverture des frais et l'équivalence n'ont pour objet que de s'assurer que le montant de la contribution causale se situe encore dans des marges raisonnables. Ils ne concernent, en d'autres termes, que la fixation du montant d'une

telle taxe. Ces principes ne constituent pas un blanc-seing permettant le prélèvement d'une taxe sans respecter les formes légales prévues à cet effet. Or, comme cela a été souligné précédemment, la Municipalité n'a pas adopté de directive précisant le montant de la taxe supplémentaire prélevée en 2014; il lui aurait pourtant appartenu d'expliquer la nature du rattrapage et de présenter les chiffres à la base de ladite taxe dans la directive, comme le lui imposait l'art. 12 ch. 3 al. 2 aRGD.

Dans ces circonstances, quoi qu'en dise la recourante, c'est à juste titre que les juges précédents ont confirmé que la taxe de "rattrape financier" litigieuse ne reposait pas sur une base légale suffisante. Le grief de violation du principe de la légalité est par conséquent mal fondé et doit être rejeté, sans qu'il y ait lieu d'examiner le second pan de la motivation du Tribunal cantonal sur ce point (cf. supra consid. 2.4).

E. 3

Dans un deuxième grief, la recourante se plaint de la violation de l' art. 32a LPE . Elle affirme en substance que la taxe litigieuse aurait pu se fonder sur cette seule disposition de droit fédéral, qui exclut en principe un financement par l'impôt et exige un financement par le biais de taxes causales.

E. 3.1

Reprenant les termes de l' art. 2 LPE , l' art. 32a al. 1 LPE dispose que les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci leur soit confiée, soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets.

E. 3.2

Comme l'a déjà souligné le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence, l' art. 32a LPE constitue une disposition cadre qui énonce uniquement des principes généraux relatifs au financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets que les cantons et les communes doivent concrétiser dans leur législation (ATF 141 II 113 consid. 5.5.1 p. 136; 137 I 257 consid. 6.1 p. 268; 129 I 290 consid. 2.2 p. 294 s.; arrêt 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 4.2.1). Il est par conséquent dépourvu d'application immédiate et ne constitue pas une base légale suffisante pour percevoir des contributions en la matière (ATF 138 II 111 consid. 3.1 p. 13 et les références citées).

E. 3.3

En l'espèce, dans la mesure où il n'est à juste titre pas contesté que la taxe spéciale de rattrapage doit être qualifiée de taxe causale (cf. arrêt entrepris consid. 4b p. 8) et que l' art. 32a LPE est une disposition cadre qui ne constitue pas une base légale suffisante pour percevoir des contributions en matière de financement de l'élimination des déchets urbains, l'argument de la recourante tombe à faux.

E. 4

Le recourante se plaint enfin de la violation de son autonomie communale dans le domaine du financement de l'élimination des déchets urbains (art. 50 Cst. en lien avec l'art. 30a de la loi vaudoise du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets [LGD/VD; RSV 814.11]). Elle est d'avis que le Tribunal cantonal lui a imposé un délai de tolérance de trois ans - tel qu'énoncé dans la directive (recte : la notice explicative) du canton de Vaud du mois de juin 2015 en matière de respect du principe de causalité dans le financement de la gestion des

déchets - pour assurer le respect dudit principe de causalité, l'empêchant de ce fait d'opter pour un dispositif plus ambitieux tendant à respecter le principe de causalité chaque année par le biais du prélèvement d'une taxe spéciale pour combler le déficit transitoire de 2014.

E. 4.1

Selon l' art. 50 al. 1 Cst. , l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante (ATF 139 I 169 consid. 6.1 p. 172 s.; 138 I 242 consid. 5.2 p. 244).

S'agissant du financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets, et dans la mesure où l' art. 32a LPE délègue aux cantons la concrétisation des principes y relatifs (cf. supra consid. 3.2), l'autonomie communale en la matière est définie par l'art. 30a LGD/VD. Cette disposition prévoit notamment que les communes financent les coûts d'élimination des déchets urbains par le biais de taxes (al. 1) et que le 40 % de ces coûts, au minimum, doit être financé par une taxe proportionnelle à la quantité de déchets urbains (al. 2). Le choix du mode de financement doit en tout état rester conforme au droit fédéral (ATF 137 I 257 consid. 1.4 p. 267).

E. 4.2

En l'espèce, l'arrêt entrepris souligne, conformément à l' ATF 137 I 257 , que le financement de l'élimination des déchets doit entièrement être effectué par le biais de contributions causales. Il précise en outre qu'en cas de surestimation des recettes variables provenant de la taxe proportionnelle fondée sur la quantité de déchets produits, il peut (et non pas "doit") être considéré qu'une commune dont le produit des taxes ne suffit pas à couvrir le coût total d'élimination des déchets urbains dans un délai de trois ans - perçu comme approprié par la notice explicative litigieuse - ne satisfait pas aux exigences de la jurisprudence précitée.

Ce faisant, le raisonnement de l'autorité précédente n'apparaît pas critiquable. A l'instar de la jurisprudence du Tribunal fédéral soulignant que le principe de causalité impose d'examiner si, de manière générale (y compris sur plusieurs années), les taxes - de base et proportionnelles - prélevées pour la gestion et l'élimination des déchets par la collectivité publique concernée sont conformes aux proportions exigées par la jurisprudence (arrêt 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 4.2.2), il convient d'admettre que, lorsque les taxes causales ne permettent pas d'assurer le financement de l'élimination des déchets pour une période de taxation donnée, et que l'autorité adapte le montant des taxes (de base et/ou proportionnelle) pour la (les) période (s) suivante (s) afin d'en tenir compte, le principe de causalité n'est pas violé si, globalement, sur les périodes suivantes, lesdites taxes remplissent les exigences posées par l' ATF 137 I 257 .

La notice explicative du canton de Vaud n'en dispose pas autrement lorsqu'elle souligne que l'ajustement des montants des taxes aux coûts effectifs ne peut être exigé pour chaque exercice comptable, mais qu'il doit néanmoins être atteint à moyen terme, soit dans un délai - considéré comme approprié - de trois ans.

E. 4.3

Sur le vu de ce qui précède, et contrairement à ce qu'affirme la recourante, on ne voit pas en quoi l'autorité précédente aurait consacré une quelconque interdiction pour les communes

de respecter le principe de causalité chaque année, ce qui ne les dispense de toute façon pas de respecter le principe de la légalité. Du reste, les faits démontrent que la Commune l'avait bien compris ainsi puisque la recourante a elle-même souhaité adapter son système de taxe forfaitaire, afin de "lisser les effets sur trois ans" (cf. Préavis Municipal n° 08/06 du 12 avril 2016, p. 6). Ainsi, pour les années suivantes, la Commune a révisé l'aRGD et sa directive en adaptant à la hausse ses contributions forfaitaires de base pour tenir compte de la diminution des déchets induite par la mise en oeuvre du principe du pollueur payeur.

Il s'ensuit que le grief de violation de l'autonomie communale de la recourante doit également être rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. La recourante, dont l'intérêt patrimonial est en cause et qui succombe, supporte les frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 4 LTF). Aucun échange d'écritures n'ayant été ordonné, il n'est pas alloué de dépens aux particuliers intimés (art. 68 LTF).

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