

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.349 vom 28. März 2017

Ne Jurisprudence Adm, 2017-03-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2016.349

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.349 du 28 mars 2017

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2016.349 del 28 marzo 2017

Regeste

Au sens de la législation cantonale sur le financement de l'élimination des déchets urbains, la notion "d'entreprise" se confond avec celle de "personne morale", afin de garantir une application conforme du droit fédéral (art. 2 et 32a LPE). Par conséquent, une association à but non lucratif ne peut pas prétendre à être exemptée de la taxe de base sur les déchets urbains, au motif qu'elle n'est pas une entreprise au sens commercial du terme. En d'autres termes, les personnes morales qui ne poursuivent pas de but lucratif doivent aussi être assujetties à la taxe de base sur les déchets urbains, à défaut de quoi elles ne participeraient pas aux coûts d'infrastructure et d'élimination desdits déchets, ce qui constituerait une violation du droit fédéral.

Volltext

A.

A.a.

La recourante forme la section X. de Y., constituée en association disposant de statuts et d'un règlement interne (annexes à D.9 et D.11). Elle exerce ses activités à la rue B., dans un local mis gracieusement à sa disposition par le propriétaire du bâtiment (C. SA) conformément aux buts de celui-ci (D.11), mentionnés au registre du commerce.

A.b.

Le 10 octobre 2016, le dicastère "D." de l'intimée a adressé à la recourante une facture-décision de 270 francs dont le libellé est "déchets entreprises ■ Taxe de base " (D.1).

A.c.

La recourante a déposé un recours auprès de l'autorité de céans contre cette facture-décision, par mémoire du 8 novembre 2016 (D.2). Elle conteste son assujettissement à la taxe de base en matière de déchets et indique qu'elle a sollicité sans succès, les deux années précédentes, une décision relative à son assujettissement.

A.d.

Elle expose qu'elle est une association sans but lucratif et qu'à ce titre, elle n'exerce pas d'activité économique en vue de réaliser un revenu régulier. Elle conteste être une entreprise et prétend que la décision est insuffisamment motivée.

B.

B.a.

Dans ses observations du 12 janvier 2017 (D.7), l'intimée expose, par le service E., que la perception d'une taxe de déchets se justifie au regard du principe de causalité de la législation fédérale. Elle rappelle que sa réglementation communale, fondée sur le droit cantonal, opère une distinction entre "personnes physiques" et "entreprises" et que la recourante ne peut pas être considérée comme une personne physique. L'intimée explique que toutes les associations disposant d'un local dans la commune reçoivent une taxe de déchets "entreprises". Après avoir rappelé que la recourante s'est acquittée des taxes de base des années 2012, 2013 et 2015, l'intimée conclut au rejet du recours.

B.b.

La recourante a satisfait aux demandes de complément de dossier émises par le service E. de l'État (D.8 et D.10), qui a instruit la cause (D.3). Elle a déposé ses statuts, le règlement interne ainsi que ses comptes pour les années 2013 à 2016 (D.9 et D.11).

B.c.

Les comptes déposés (annexes à D.11) montrent que la recourante dispose d'un budget annuel d'environ 25'000 francs. Ses revenus sont formés par les cotisations des membres et vraisemblablement par le produit de ses activités qui ne dégagent pas de bénéfice particulier.

B.d.

L'intimée n'a pas dupliqué (D.12). Vu que le litige porte sur une question de principe et que les parties n'ont pas sollicité d'autres preuves, l'instruction a été close sans que les parties ne s'y opposent (D.13).

Considérant en droit :

1.

1.1.

La réglementation communale de l'intimée (Règlement du Conseil général de gestion des déchets [RGD], du 17 octobre 2011 et Règlement du Conseil communal concernant les taxes et émoluments [RTE] du 15 décembre 1999) ne prévoyant pas de voie d'opposition ou de réclamation interne à la commune (RJN 2002 343 ; CDP.2016.58), la voie du recours auprès de l'autorité de céans est ouverte, conformément à l'article 33, alinéa 2 de la loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986 et à l'article 1a de son règlement d'exécution (RLTD), du 1er juin 2011.

1.2.

La recourante est une section cantonale d'une association qui a exprimé dans ses statuts sa volonté d'être organisée corporativement (art. 60 al. 1 CC). Elle dispose également de ses propres statuts (D.11) et doit être considérée comme distincte de l'association faîtière (ATF 140 I 201 ; art. 21 des statuts centraux) et de C. SA. Cette dernière est inscrite au registre du commerce et son but est de procurer un lieu de réunion à la recourante, qui jouit de la personnalité juridique. Comme n'importe quel particulier, elle est autorisée à recourir en son propre nom lorsque la décision attaquée touche directement ses intérêts dignes de protection (CDP.2016.31). Tel est le cas en l'espèce. Elle a donc qualité pour recourir au sens de l'article 32 LPJA.

1.3.

Déposé dans les formes et délai légaux, le recours est recevable, sous réserve de la conclusion n° 2, constatatoire, qui n'a pas de portée propre eu égard à l'objet du litige (art. 26 LPJA) et à la conclusion principale en annulation de la décision attaquée.

2.

La recourante soutient qu'elle n'est pas une entreprise et qu'à ce titre, elle n'est pas assujettie à la taxe communale de base des déchets pour les entreprises. Implicitement, elle se prévaut d'une violation des articles 22d LTD, 17 RLTD et 17 RGD.

2.1.

Sous le titre "financement de l'élimination des déchets urbains", l'article 32a, alinéa 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, prévoit 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".

Il s'agit d'une disposition cadre, qui pose uniquement des principes généraux sur le financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets que les cantons et les communes doivent concrétiser dans leur législation, qui revêt à cet égard un caractère autonome (ATF 129 I 290 consid. 2.2 p. 294 s. et les références citées). Elle est par conséquent dépourvue d'application immédiate (RDAF 2007 I 301 cons. 3.2).

Dans le canton de Neuchâtel, le législateur a délégué cette tâche aux communes, qui sont tenues de percevoir une taxe de base et une taxe proportionnelle au volume ou au poids des déchets (art. 5, 6 et 22 ss LTD). La loi distingue la taxe de base des personnes physiques de celle des entreprises (art. 22c et 22d LTD) : dans le premier cas, la taxe est fondée sur le nombre de personnes qui composent un ménage, dans l'autre, elle dépend de la nature, de la catégorie et de la taille de l'entreprise (Rapport du Conseil d'État du 12 mai 2010, in BGC 2010-2011, tome 1, p. 964) ainsi que de la nature des déchets (art. 17 RLTD). La réglementation communale mise en œuvre par la commune de A. respecte les principes précités. Elle prévoit une taxe de base différenciée entre ménages et entreprises et, pour ces dernières, instaure une taxe en fonction du nombre d'employés (art. 17 et 19 RGD), forfaitaire de 250 francs (TVA en sus) jusqu'à 8 collaborateurs et de 600 francs au-delà (art. 59bis ch. 2 du RTE). Seules les entreprises dûment autorisées à procéder elles-mêmes à l'élimination de leurs déchets et qui n'utilisent pas les infrastructures communales sont exonérées de la taxe de base (art. 20 du RGD ; procès-verbal du Conseil général de la commune de A., 2011-2012, p. 3141).

2.2.

En l'espèce, la recourante est une association à but idéal (former des personnalités capables d'assumer des responsabilités civiques selon l'article premier des statuts centraux qu'elle reconnaît dans son règlement de 1936). Elle ne poursuit pas de but lucratif. Les éventuels bénéfices que ses activités lui procurent ne permettent pas de penser qu'elle exerce une activité économique en vue de réaliser un revenu régulier (supra B.c), au sens de l'article 2 lettre b de l'Ordonnance sur le registre du commerce (ORC), du 17 octobre 2007. Elle n'est pas non plus une entreprise, au sens littéral "d'organisation de production de biens ou de services" (Petit Robert, 2002, occurrence 3 p. 909). Toutefois, au sens de la législation sur le financement de l'élimination des déchets urbains, la notion d'entreprise est plus étendue que les acceptions juridiques ou littérales précitées.

En effet, entrée en vigueur en 1997, à la suite d'une modification de la loi sur la protection des eaux, le nouvel article 32aLPE (supra 2.1) applique le principe de causalité de l'article 2 LPE au financement de l'élimination des déchets urbains. Dans son message, le Conseil fédéral explique que la notion est analogue à celle introduite à l'article 60a de la loi sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991 (FF 1996 IV 1213, 1232). Au sens de cette disposition, le détenteur est la personne - physique ou morale - qui, en fait, est responsable de l'exploitation de l'installation (ATF 119 Ib 492 cons. 4 b ; RDAF 1994 I 460 cons. 2.a) ;Griffel, Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2èmeéd, Schulthess, 2011, ad art. 16 N. 2 ;Schrade, Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Schulthess, mars 1998, ad art. 11 N. 10). Par analogie (FF 1996 IV 1232), celui qui produit des déchets urbains au sens de l'article 32aLPE (et qui en assumera les coûts d'élimination) peut être indifféremment une personne physique ou morale (Jansen, in Commentaire LPE, éd. Stämpfli, 2010, ad art. 32a, N1).

La thèse soutenue par la recourante signifierait que parmi les personnes morales, seules celles qui forment une entreprise au sens littéral seraient assujetties à la taxe. Autrement dit, les associations à but non lucratif en seraient exemptées. Cette interprétation n'est pas conforme au but de l'article 32aLPE qui est de financer l'intégralité des coûts d'élimination des déchets urbains par des taxes causales et forfaitaires (art. 22, alinéa 1 LTD ; CDP.2012.296 cons. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_740/2009 cons. 6.1.2 ; Jansen, op.cit., N42). En effet, si les personnes morales qui ne poursuivent pas de but lucratif étaient exemptées de taxe de base, cela signifierait qu'elles ne participeraient notamment pas aux coûts d'infrastructures et d'élimination des déchets urbains (cf. art. 22b et 22, alinéa 2 LTD ; 17, alinéa 3 RGD ; Jansen, op. cit., ad art. 32aN8). Leur part serait financée soit par des tiers soit par la collectivité publique : cela constituerait à la fois une violation du principe de causalité de l'article 2 LTD et de l'obligation imposée aux cantons de veiller à ce que les coûts soient mis à charge de ceux qui sont à l'origine des déchets.

2.3.

Vu ce qui précède, au sens de la législation cantonale et de la réglementation communale sur le financement de l'élimination des déchets, la notion d'"entreprise" se confond avec celle de "personne morale", afin de garantir une application conforme au droit fédéral. A ce sujet, dans un domaine connexe, le Tribunal fédéral avait déjà rejeté le recours, dans une affaire neuchâteloise, d'un particulier qui se plaignait que les activités indépendantes accessoires mineures soient assujetties à la taxe des déchets (arrêt du 2 mars 2011, 2C_677/2010). Par surabondance, la recourante n'affirme pas (à juste titre) ne pas produire de déchets (ce que les activités relatées dans sa compatibilité contrediraient) ni procéder elle-même à l'élimination de ces déchets (elle ne prétend pas être au bénéfice de l'autorisation prévue à l'article 22e LTD). Il s'ensuit que son assujettissement à la taxe de base sur les déchets urbains des entreprises, dans la mesure où leur composition est semblable à celle des ordures ménagères (RDAF 2000 I 280), n'est pas contestable. C'est donc sans violation des articles 22d LTD, 17 RLTD et 17 RGD que l'intimée a assimilé la recourante à une entreprise au sens de la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Ce premier motif est mal fondé.

3.

Dans un second grief, la recourante soutient que la motivation de la facture-décision est insuffisante.

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) l'obligation pour le juge de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et les contester et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 139 IV 179 cons. 2.2 ; CDP.2011.177 cons 3.). En l'espèce, s'agissant d'une décision fiscale et de masse (ATF 131 II 200, sp. 205 / RDAF 2006 I 757), la facture-décision contient tous les éléments nécessaires à sa compréhension : libellé, objet, montant, barème, période fiscale, dispositions légales appliquées, mention de la décision et voie de recours. La recourante a parfaitement compris qu'elle était assujettie à une taxe et qu'elle pouvait recourir : elle s'est adressée auprès de l'autorité compétente et a exposé des motifs de recours relatifs à la décision qu'elle attaque. On doit donc en conclure que la décision est suffisamment motivée. Ce motif est mal fondé.

4.

Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté. La recourante, qui succombe, est condamnée aux frais (art. 47 LPJA). Vu l'issue du recours, il n'est pas octroyé de dépens (art. 48 LPJAa contrario). Lorsque le tarif laisse une marge d'appréciation à l'autorité, celle-ci fixe les frais à raison de sa mise à contribution, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6 du Décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative du 6 novembre 2012, TFrais ; RSN 164.1). En l'espèce, la présente cause n'a pas nécessité de mesures particulières, hormis l'échange d'écritures. Vu ce qui précède et tout bien considéré, l'émolument sera fixé à 500 francs, de sorte que les débours s'élèvent à 50 francs (art. 44 et 49 TFrais), montant qui sera pris sur l'avance de frais de 550 francs de la recourante.

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement,

décide :

1. Le recours est rejeté.

2. Un émolument de 500 francs et des frais s'élevant à 50 francs sont mis à la charge de la recourante.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 28 mars 2017

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