

VD_OMNI FI.1998.0001 vom 4. April 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-04-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1998.0001

FR: VD_OMNI FI.1998.0001 du 4 avril 2006

IT: VD_OMNI FI.1998.0001 del 4 aprile 2006

Regeste

AEMMER / Commission communale de recours de Bex, Municipalité de Bex | La perception d'une taxe annuelle d'enlèvement des ordures sur la base de la valeur d'assurance incendie est contraire au droit fédéral en vertu d'une jurisprudence du Tribunal fédéral antérieure à l'entrée en vigueur au 1.11.1997 de l'art. 32a LPE concrétisant le principe de causalité. Les communes ne bénéficient donc d'aucun délai d'adaptation et la taxe (ici pour 1997) doit être annulée. Cela ne signifie pas qu'aucune taxe n'est due: il y a lieu de la fixer à nouveau, par exemple sur la base du nouveau règlement communal postérieur à l'année litigieuse mais apparemment conforme au droit fédéral. Renvoi du dossier à la municipalité.

Erwägungen

E. 1

Les art. 32 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 prévoient ce qui suit dans leur teneur actuelle: Art. 32 Principe Le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination; font exception les déchets pour lesquels le Conseil fédéral prévoit des dispositions particulières. Si le détenteur ne peut être identifié ou s'il est dans l'incapacité, pour cause d'insolvabilité, de satisfaire aux exigences au sens de l'al. 1, les cantons assument le coût de l'élimination. Art. 32a. Financement de l'élimination des déchets urbains 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. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction: a. du type et de la quantité de déchets remis; b. des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets; c. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations; d. des intérêts; e. des investissements prévus pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation. Si l'instauration de taxes couvrant les coûts est conforme au principe de causalité devrait compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits. Les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires. Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public. Dans le canton de Vaud est encore en vigueur l'art. 29 de la loi sur la gestion des déchets (LGD) du 13 décembre 1989 (RSV 814.11) qui prévoit ce qui suit: Art. 29 - Taxes communales Les communes peuvent percevoir, conformément à la loi sur les impôts communaux, des taxes spéciales pour couvrir les frais de ramassage, de transport, de traitement ou d'élimination des déchets urbains. Ces taxes peuvent être perçues proportionnellement à la quantité de déchets produits. D'après le texte de la disposition cantonale qu'est l'art. 29 LGD, la perception de

taxes communales proportionnelles à la quantité de déchets produits n'est qu'une faculté et non une obligation. Aussi le règlement communal (approuvé initialement par le Conseil d'Etat le 17 juin 1977 puis objet d'amendements approuvés le 14 mai 1993) prévoit-il une taxe fixée selon la valeur d'assurance incendie des immeubles. Quand bien même les autorités de la commune intimée, du moins dans leurs déterminations qui remontent à 1998, paraissent s'en tenir à l'application du règlement communal de 1977, il n'est plus guère possible de contester que la perception d'une taxe d'élimination des ordures fondée sur la valeur d'assurance incendie des immeubles n'est pas conforme droit fédéral, en particulier pas au principe de causalité de l'art. 2 LPE (dit du "pollueur-payeur") ni aux conditions de l'art. 32a LPE cités ci-dessus. En bref, pour le Tribunal fédéral, "la valeur d'assurance-incendie du bâtiment concerné peut constituer une base de calcul appropriée lorsqu'il s'agit d'établir une taxe de raccordement ou une autre contribution unique, mais non pas lorsqu'il s'agit de fixer une taxe d'utilisation périodique qui doit tenir compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question" (voir à ce sujet par exemple l'arrêt du Tribunal fédéral concernant la commune de l'Abbaye, 2P.249/1999 du 24 mai 2000 dans la cause cantonale FI.1998.0074; pour un rappel plus général en matière d'utilisation de la valeur d'assurance incendie: ATF 128 I 46 ou plus récemment l'ATF 2P.285/2004 du 12 août 2005, LEB c/ Lausanne et TA, cause cantonale FI.2002.0070). Les autorités de la commune intimée de Bex ont d'ailleurs tenté depuis plusieurs années de modifier la réglementation communale en vigueur mais un premier projet a échoué en référendum populaire le 12 mars 2000. Finalement, un nouveau règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Il prévoit une taxe de base à laquelle s'ajoute désormais une "taxe au sac". La taxe litigieuse étant celle de 1997, seul l'ancien règlement communal de 1977 est formellement applicable.

E. 2

On signalera au passage que le canton de Vaud avait élaboré une nouvelle loi cantonale sur la gestion des déchets pour adapter le droit cantonal aux exigences du principe de la causalité et de l'art. 32a LPE (BGC janvier-mars 2002 p. 8538). Ce texte, dont le projet d'art. 37 renvoyait simplement aux dispositions de la LPE tout en instaurant une couverture minimale de 70 % (BGC précité p. 8606 ss.) a été largement débattu avant son adoption par le Grand Conseil (BGC 6 mai 2002, p. 128 ss) et il a finalement été refusé en votation populaire à la suite d'un référendum (votation du 24 novembre 2002, ROLV 2002 p. 546), ainsi que le Tribunal administratif l'a rappelé dans un arrêt François Marthaler c/ Prilly, FI.2004.0072 du 29 juin 2005. Depuis lors, le Conseil d'Etat a soumis au Grand conseil un projet de nouvelle loi sur la gestion des déchets répondant également au postulat François Marthaler "pour un système de financement équitable et efficace de l'élimination des déchets, neuvième tour de roue en direction du développement durable" (document du Grand conseil novembre 2005, 283, PL 26/05, R 21/05). L'exposé des motifs de ce projet de loi, qui rappelle la situation dans les cantons romands et dans le canton de Vaud, expose que l'art. 29 LGD en vigueur n'est pas conforme au droit fédéral, que la nouvelle loi du 6 mai 2002 a échoué en référendum le 24 novembre 2002 et que finalement, une base légale cantonale n'est pas indispensable, raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose l'abrogation pure et simple de l'art. 29 de la LGD de 1989 sans proposer de nouvelles dispositions relatives aux taxes. On ignore quand ce projet de loi pourrait être adopté puisque le Grand conseil, en date du 10 janvier 2006, a renvoyé cet objet à la commission parlementaire, apparemment pour lui permettre d'entendre un délégué de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (BGC, séance du mardi soir 10 janvier 2006, p. 4

à 8). Peu importe cependant car pour ce qui concerne le présent litige, les règles déterminantes relèvent de toute manière du droit fédéral.

E. 3

La taxe litigieuse en l'espèce est celle de l'année 1997. Elle est soumise à l'ancien règlement communal de 1977, qui est contraire au droit fédéral en tant qu'il prévoit la perception d'une taxe annuelle fondée sur la valeur d'assurance incendie. La question qui se pose est de savoir si les décisions fondées sur ce règlement contraire au droit fédéral doivent d'ores et déjà être annulées ou si la commune pouvait continuer d'appliquer le règlement de 1977 au bénéfice d'un délai d'adaptation destiné à lui permettre de se soumettre aux exigences du droit fédéral, en particulier à celles de l'art. 32a LPE dont l'entrée en vigueur remonte au 1^{er} novembre 1997. Dans un arrêt concernant la taxe d'enlèvement des ordures pour 1997 de la commune de l'Abbaye (FI.1998.0074 du 30 juin 1999), le Tribunal administratif avait jugé qu'un délai d'adaptation s'imposait. Cependant, le Tribunal fédéral, saisi d'un recours par un contribuable, a annulé cet arrêt en considérant que puisque l'art. 32a LPE ne comporte pas de disposition transitoire, le canton et la commune devaient adapter leur législation pour le 1^{er} novembre 1997 (ATF 2P.249/1999 du 24 mai 2000, voir également ATF 129 I 290). Dans ce cas-là, le Tribunal administratif a alors jugé la cause à nouveau: il a rappelé que le Tribunal fédéral n'admet pas de délai d'adaptation, que la jurisprudence fédérale avait déjà anticipé par voie jurisprudentielle les exigences résultant de l'art. 32a LPE avant même l'entrée en vigueur de cette disposition, mais qu'il n'y avait pas lieu que le Tribunal administratif fixe lui-même le montant de la taxe due, raison pour laquelle il avait renvoyé le dossier à la commune de l'Abbaye pour nouvelle décision (FI.2000.0048 du 16 juillet 2002). Ainsi, la commune ne peut pas bénéficier d'un délai d'adaptation. La taxe fondée sur le règlement communal de 1977 qui prend exclusivement en compte la valeur d'assurance incendie doit être annulée. Il est vrai que dans un arrêt FI.2000.0114 du 7 juillet 2005 concernant la taxe de ramassage et de traitement des déchets de la Commune de Lausanne pour 1997 et 1998, le Tribunal administratif a jugé discutable la position du Tribunal fédéral selon laquelle le droit fédéral ne permettrait pas l'instauration d'un délai d'adaptation aux exigences de l'art. 32a LPE : c'est ainsi qu'il a jugé que les dispositions du règlement communal de Lausanne n'avait pas, pour les taxes 1997 et 1998, à s'effacer en vertu du principe de la primauté du droit fédéral. Dans l'arrêt François Marthaler c/ Prilly, FI.2004.0072 du 29 juin 2005, le Tribunal administratif a rappelé que la doctrine préconise un délai d'adaptation mais il a jugé que pour la taxe 2003, un délai de plus de cinq ans n'est plus acceptable. En l'espèce toutefois, le Tribunal administratif juge qu'il n'y a pas lieu, en mettant en doute la jurisprudence du Tribunal fédéral quand à l'absence de délai d'adaptation, de faire courir à la commune de Bex le risque d'un recours au Tribunal fédéral qui pourrait aboutir à la condamnation du règlement communal de 1977 d'ores et déjà abrogé. A bien y regarder, la question d'un délai d'adaptation ne se pose même pas. En effet, la jurisprudence du Tribunal fédéral qui condamne l'utilisation de la valeur d'assurance incendie pour le prélèvement des taxes annuelles est antérieure aux modifications du droit fédéral rappelées ci-dessus et introduites en 1997 dans la LPE et la LEaux. C'est ainsi que dans l'arrêt concernant la Commune de Flims, le Tribunal fédéral a condamné la taxe sur les ordures ménagères pour l'année 1996 parce qu'elle était prélevée sur la base de la valeur du bâtiment, tout en soulignant que l'art. 32a LPE entré en vigueur le 1^{er} novembre 1997 n'était pas encore en vigueur (ATF 2P.380/1996 du 28 janvier 1998, DEP 1998 p. 739, consid. 2). De même, le Tribunal fédéral a condamné une taxe valaisanne en considérant que "la réglementation en vigueur

dans la commune de Sierre pour les années 1991 et 1992 selon laquelle la taxe annuelle d'enlèvement des ordures est fixée proportionnellement à la valeur cadastrale des bâtiments (1 o/oo) contrevient au principe de causalité de l'art. 2 LPE" (ATF 2P.148/2001 du 10 octobre 2001). Il est donc vain de rechercher ici si la commune de Bex pourrait prétendre bénéficier d'un délai d'adaptation pour la taxe de 1997. Si le Tribunal administratif a pu envisager un tel délai dans l'arrêt FI.2000.0114 du 7 juillet 2005 cité ci-dessus, c'est uniquement parce que le litige portait sur la possibilité de faire coexister un financement par des taxes causales (qui étaient de toute manière proportionnelles au poids et à la nature des déchets livrés, à l'exclusion de toute prise en considération de la valeur d'assurance incendie) avec un financement par les recettes fiscales ordinaires (arrêt précité, consid. 3b). En revanche, la taxe communale de Bex prélevée en fonction de la valeur d'assurance incendie ne peut pas être maintenue.

E. 4

Comme le Tribunal administratif en a déjà jugé, l'annulation de la taxe litigieuse perçue sur la base d'un règlement communal la calculant, à tort, d'après la valeur d'assurance incendie, n'implique pas qu'aucune taxe n'est due. L'autorité doit fixer à nouveau la taxe selon un critère transitoire (éventuellement le nouveau règlement appliqué à titre rétroactif) conforme au droit fédéral. L'exigence de base légale sera satisfaite pour autant que le nouveau montant soit inférieur (FI.1999.0048 du 16 juillet 2002; FI.2000.0048 du 16 juillet 2002). Il n'y a pas lieu que le Tribunal administratif entreprenne, comme certains arrêts du Tribunal fédéral paraissent le suggérer (ATF 2P.380/1996 du 28 janvier 1998, commune de Flims, partiellement publié dans DEP 1998 p. 739), d'élaborer lui-même un système de taxation provisoire. Il n'y a pas non plus lieu, puisque la taxe de 1997 paraît pouvoir être perçue sur la base d'un règlement communal désormais existant, de considérer comme le Tribunal administratif l'a fait dans l'arrêt François Marthaler précité, qu'il faudrait renoncer à annuler la taxe litigieuse pour le motif que cela entraînerait un vide juridique qui serait en définitive plus néfaste que le maintien provisoire de la taxe actuelle. En effet, la commune intimée dispose désormais d'un nouveau règlement communal qui paraît à première vue conforme au droit fédéral puisqu'il prévoit dorénavant une taxe annuelle de base perçue sur la valeur ECA des immeubles (0.35% 0 de la valeur ECA) à laquelle s'ajoute une taxe au sac. Son application nécessite certes la détermination du nombre de sacs éliminés par le contribuable mais en l'occurrence, le recourant n'occupe son immeuble qu'un mois par année, ce que la commune ne semble pas contester puisqu'elle calcule le montant de la taxe de séjour en fonction de cette durée d'occupation, ce qui devrait permettre d'apprécier le nombre de sacs et de calculer la taxe en fonction du nouveau règlement quand bien même le litige porte sur la taxe de 1997.

E. 5

Vu ce qui précède, la décision de la Commission communale de recours rejetant le recours déposé devant cette instance communale ne peut pas être maintenue. Elle doit être réformée en ce sens que le bordereau de taxation du 23 septembre 1999 pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de l'année 1999 est annulé, le dossier étant renvoyé à la Municipalité pour qu'elle rende une nouvelle décision conformément aux considérants qui précèdent. A toutes fins utiles, on signalera que le présent arrêt ne concerne que les taxes contestées dans la présente cause devant le Tribunal administratif et qu'il n'a pas d'effet sur les taxes qui pourraient avoir été payées sur la base de décisions entrées en force faute de contestation (voir par exemple FI.1997.0168 du 18 juillet 2001).

E. 6

Les recourants obtenant gain de cause, l'arrêt sera rendu sans frais.

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