

VD_OMNI FI.2004.0043 vom 31. August 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-08-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2004.0043

FR: VD_OMNI FI.2004.0043 du 31 août 2006

IT: VD_OMNI FI.2004.0043 del 31 agosto 2006

Regeste

X c/Commission communale de recours en matière d'impôts, Municipalité de Villeneuve | Rappel de la jurisprudence du Tribunal fédéral relatives aux critères admissibles pour la perception de taxes d'enlèvement des ordures ou d'évacuation des eaux.

Erwägungen

E. 1

Le règlement sur la collecte, le traitement et l'élimination des déchets de la commune de Villeneuve a été approuvé par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2001. Son art. 20 prévoit que pour couvrir tout ou partie des frais de la collecte, du transport et du traitement ou de l'élimination des déchets, la commune perçoit des usagers une taxe annuelle dont le mode de calcul, le montant et les modalités de perception font l'objet d'une annexe au règlement. Cette annexe, également approuvée par le Conseil d'Etat le 10 décembre 2001, contient notamment les dispositions suivantes : "Art. 1 - Objet La présente annexe règle les conditions de perception de la taxe pour la collecte, le traitement et l'élimination des déchets, instituée par l'art. 20 du Règlement. Cette taxe annuelle couvre au minimum 90% des coûts de la gestion des déchets. Elle est calculée sur la base des coûts de l'année précédente. Art. 2 - Délégation de compétence Jusqu'à concurrence des montants maximaux fixés aux art. 3 et 4 ci-dessous, la Municipalité est compétente pour adapter chaque année le niveau des taxes aux coûts effectifs du ramassage, du transport et du traitement ou de l'élimination des déchets tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale. Art. 3 - Particuliers Le montant maximum de la taxe est fixé comme suit : a) Pour une personne seule : fr. 220.-- par année, TVA non comprise. b) Pour un couple, une famille : fr. 440.-- par année, TVA non comprise. c) Pour une famille monoparentale : fr. 220.-- par année, TVA non comprise. d) Pour les propriétaires de résidences secondaires : fr. 220.-- par année, TVA non comprise. Les personnes jusqu'à 18 ans révolus dans l'année ne sont pas prises en considération pour le calcul de la taxe. (...) Art. 7 - exonération de la taxe Les jeunes gens en formation professionnelle ou aux études jusqu'à l'âge de 25 ans sont exonérés de la taxe, sur présentation d'une attestation officielle. La Municipalité est compétente pour accorder ou refuser d'autres dérogations et statue définitivement en cas de contestation à ce sujet".

E. 2

Dans son recours, Y. _____ fait valoir qu'il produit moins de déchets qu'un commerçant ou un restaurateur. Il invoque en somme le principe de causalité (dit du « pollueur-payeur »). Il fait aussi valoir que la taxe représente une charge excessive par rapport à ses revenus. C'est également ce qu'explique la tutrice de la recourante X. _____ qui demande la possibilité d'une réduction ou d'une annulation de la taxe pour

les personnes à la charge de l'assurance invalidité. Elle invoque apparemment la solution adoptée par la Municipalité qui, selon la circulaire du 30 avril 2003 figurant au dossier, exonère les personnes résidant dans un établissement médico-social. La recourante demande donc une exonération au sens de l'art. 7 de l'annexe du règlement communal. De son côté, la Municipalité fait valoir que les conclusions des recourants s'analysent comme une demande de remise de la taxe. Les recourants ne remplissant pas les conditions de l'art. 7 al. 1 de l'annexe au règlement communal, ils ne peuvent invoquer que l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal qui donne à la Municipalité la compétence d'accorder des remises par une décision qui, selon la jurisprudence, ne serait pas sujette à recours : la Municipalité conclut à l'irrecevabilité des recours.

E. 3

Cette question de recevabilité doit être tranchée en premier lieu. En effet, l'irrecevabilité des recours rendrait superflu l'examen des moyens soulevés par les recourants.

E. 4

A l'appui de ses conclusions tendant à ce que les recours soient déclarés irrecevables, la commune invoque la jurisprudence en matière de remise d'impôt. L'examen de ce grief requiert que l'on rappelle au préalable les voies de recours ouvertes en général et en matière de taxe communale en particulier. a) La compétence du Tribunal administratif pour connaître en dernière instance cantonale de tous les recours contre les décisions administratives cantonale ou communale est une compétence générale qui ne cède le pas que si une autre autorité est expressément désignée par la loi pour connaître du recours (art. 4 al. 1 LJPA). Le recours au Tribunal administratif n'est exclu que contre les décisions de certaines autorités, ainsi que lorsque la loi prévoit que l'autorité statue définitivement (voir par exemple les art. al. 3 et 17a al. 4 de la loi sur l'assistance judiciaire en matière civile, l'art. 27 de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile, l'art. 19 al. 6 LIC en matière d'exonération de l'impôt foncier accordé par la Municipalité aux institutions privées de bienfaisance ou d'utilité publique, l'art. 8 al. 2 de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public, s'agissant des concessions de forces motrices, les art. 4 al. 2 et 22a al. 2 de la loi sur les allocations familiales, ainsi que diverses dispositions en matière scolaire, art. 123d de la loi scolaire). Ainsi, seule une disposition figurant dans une loi peut exclure la voie du recours au Tribunal administratif. Un règlement communal ne peut pas prévoir que la Municipalité statue définitivement.

b) La loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956 contient notamment les dispositions suivantes : "Art. 45 - Commission communale de recours Chaque commune doit instituer une commission de recours de trois membres au moins, nommés par le conseil communal ou général au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Sous réserve des articles 5 et 44 de la présente loi, cette commission peut être saisie d'un recours contre toute décision prise en matière d'impôts communaux, de taxe communale de séjour et de taxes spéciales. Art. 46 - Formes et délais de recours Le recours prévu par la présente loi s'exerce par acte écrit et motivé. Il doit être adressé à l'autorité qui a pris la décision attaquée dans les trente jours dès la notification de cette décision. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives à la computation des délais sont applicables par analogie. Art. 47 - Liquidation des recours La commission de recours prend connaissance du dossier, convoque le recourant et ordonne toutes mesures d'instruction qu'elle juge nécessaires. Elle communique sa décision par écrit au recourant et à l'autorité qui a pris la décision attaquée. Art. 47a - Recours au Tribunal administratif La décision de la

commission communale de recours peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif, dans les trente jours dès sa notification. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie." Les règles de procédure de la loi cantonale sur les impôts communaux (LIC) s'imposent aux communes, qui ne peuvent pas s'en écarter en adoptant un règlement communal qui en contredirait les principes. En tant qu'il prévoit que la Municipalité "statue définitivement en cas de contestation" sur l'octroi ou le refus d'autres "dérogations", l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal viole à première vue les règles de procédure instaurées par la loi cantonale. La Commission communale de recours ne s'est d'ailleurs pas arrêtée à cette règle d'irrecevabilité lorsqu'elle a examiné le cas des recourants. On voit d'ailleurs difficilement comment cette autorité pourrait entrer en matière sur la contestation lorsqu'elle porte par exemple sur la question de savoir si le contribuable est en formation professionnelle ou aux études, d'une part, et d'autre part refuser d'entrer en matière pour cause d'irrecevabilité sur la question de savoir si une dérogation peut être accordée en vertu de l'al. 2, par exemple sur la base de la directive municipale qui prévoit une telle exonération pour les personnes résidant dans un établissement médico-social. c) On observera au passage qu'on peut se demander si l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal est conforme au principe de la légalité en matière fiscale, que l'art. 127 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 exprime en ces termes: " Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi. " Cette disposition exige que sur les points qui y sont énumérés, la base légale formelle soit suffisamment déterminée (ATF 131 II 271, consid. 6 p. 278). D'après la jurisprudence relative au principe de la légalité garanti par l'ancien art. 4 aCst et qui comprend celui de la séparation des pouvoirs, la perception de contributions publiques - à l'exception des émoluments de chancellerie - doit être prévue, quant à son principe, dans une loi au sens formel; si cette dernière 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. Ces exigences ont cependant été assouplies par la jurisprudence pour certaines contributions causales, notamment en ce qui concerne leur calcul, là où leur montant est limité par des principes constitutionnels dont le respect peut être contrôlé, tels ceux de la couverture des frais et de l'équivalence, et où ce n'est pas seulement la réserve de la loi qui remplit cette fonction protectrice. Tel peut être le cas en particulier des contributions causales dépendant des coûts (ATF 122 I 61 et les références citées; ATF 123 I 254 consid. 2a; ATF du 26 septembre 1997 dans Archives 67 490 traduit dans RDAF 1998 II 169; voir un exemple dans FI.1998.0056 du 11 avril 2001). En l'espèce, la situation se caractérise par le fait qu'on ignore les critères utilisés par la municipalité pour octroyer les "dérogations" selon l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal, ce qui diffère sensiblement de la solution où une disposition légale énonce les principes applicables en matière de remise: tel est le cas par exemple de l'art. 231 de la loi sur les impôts directs cantonaux ou des conditions de remise à fixer dans l'arrêté communal d'imposition selon l'art. 5 al. 5 LIC. Toutefois, en raison des considérants qui suivent, il n'y a pas lieu de résoudre ici la question de savoir si un règlement communal peut déléguer à l'exécutif de la commune la compétence de délimiter le cercle des contribuables en départageant les contribuables assujettis de ceux qui sont exonérés de la taxe. c) Il est exact que la jurisprudence cantonale considère que les décisions rendues en matière de remise d'impôts communaux n'ouvrent pas la voie du recours auprès de la commission

instituée à l'art. 45 LIC (voir en dernier lieu FI.2004.0029 du 28 mai 2004 et les références citées ; FI.1998.0044 du 30 décembre 1998 ; FI.1998.0031 du 28 décembre 1998). En bref, la remise d'impôt serait considérée comme un acte analogue à la grâce, laissée à la libre appréciation du fisc, et l'absence de recours en matière de remise d'impôt serait une règle générale du droit fiscal qu'on retrouve dans la loi sur les impôts directs cantonaux ainsi qu'en matière d'impôt fédéral direct. Cette jurisprudence est probablement inconciliable avec l'art. 29a de la Constitution fédérale qui prévoit ce qui suit : Art. 29a - Garantie de l'accès au juge Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Cette disposition adoptée en votation populaire du 12 mars 2000 dans le cadre de l'arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice du 8 octobre 1999 (RO 2002 3148) n'est toutefois pas encore en vigueur. Elle entrera en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RO 2006 1059), soit le 1^{er} janvier 2007 (RO 2006 1205, spécialement p. 1242). Le Conseil fédéral a toutefois proposé aux Chambres fédérales de modifier les dispositions transitoires de l'art. 130 LTF de manière à éviter que le Tribunal fédéral puisse, dès l'entrée en vigueur de l'art. 29a Cst, obliger les cantons, quel que soit le litige, à désigner des autorités judiciaires comme instances précédentes du Tribunal fédéral (Message relatif à la loi concernant la mise à jour de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, du 1^{er} mars 2006, FF 2006 p. 2969 et 2981; ce projet a été adopté par les Chambres le 23 juin 2006 et le délai référendaire échoit le 12 octobre 2006, FF 2006 5527; en bref, l'art. 130 al. 3 LTF prévoira que les cantons édictent les dispositions d'exécution nécessaires pour garantir l'accès au juge prévu à l'art. 29a Cst. dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la LTF). On peut laisser ici ouverte la question de savoir si la jurisprudence qui exclut le recours judiciaire en matière de remise d'impôt pourra être maintenue lorsque l'art. 29a Cst sera applicable (pour une réponse négative voir Beusch, Auswirkungen der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV auf den Rechtsschutz im Steuerrecht, Archives 73 p. 709, spéc. p. 750 ss). En effet, même sous l'empire du droit actuellement en vigueur, on ne saurait donner une interprétation extensive à la jurisprudence relative à l'absence de recours en matière de remise de contributions communales car cette jurisprudence ne repose à vrai dire sur aucune base légale formelle. En l'espèce, le Tribunal administratif juge que l'art. 7 de l'annexe au règlement communal litigieux ne peut pas être assimilé à une disposition relative à la remise de contributions communales : en effet, il s'agit d'une disposition qui, comme l'indique son titre, régit l'exonération de la taxe, c'est à dire qu'elle sert à définir le cercle des contribuables, ce qui est comme on l'a vu plus haut un des éléments fondamentaux que doit contenir la base légale d'une contribution publique. Quelle que soit la jurisprudence en matière de remise d'impôt communal, elle ne saurait prévaloir lorsque est en cause l'application d'une règle relative à l'exonération de la taxe. En d'autres termes, l'assujettissement à une taxe doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire selon la procédure prévue par les art 45 ss LIC. On ne peut donc pas suivre la commune lorsqu'elle soutient que les recours devraient être déclarés irrecevables parce que la décision attaquée statuerait sur une demande de remise de la taxe.

E. 5

L'art. 7 de l'annexe au règlement communal prévoit une cause objective d'exonération (en faveur des jeunes gens en formation professionnelle ou aux études jusqu'à l'âge de 25 ans) et délègue à la Municipalité la définition d'autres "dérogations". Ces dérogations ne peuvent pas être considérées comme autre chose que des cas d'exonération, pour les motifs

exposés plus haut. Or en l'espèce, la Municipalité, qui semble pourtant avoir défini certains cas où l'exonération est accordée, ne s'est pas prononcée sur l'octroi ou le refus de la mesure prévue par l'art. 7 al. 2 de l'annexe au règlement communal. On se trouve ainsi en présence d'un cas d'excès ou d'abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 lit. a LJPA), plus précisément d'un excès de pouvoir négatif qui consiste en ceci que l'autorité s'estime liée alors que la compétence que lui donne la norme est discrétionnaire. Dans ce cas, lorsque la norme confère un certain pouvoir d'appréciation pour que l'autorité puisse tenir compte de circonstances particulières, l'administré a aussi le droit à ce que l'autorité exerce effectivement ce pouvoir (voir en dernier lieu CR.2004.0363 du 20 mai 2005 qui cite AC.2004.0079 du 29 septembre 2004, AC.1997.0035 du 12 août 1997, GE.2003.0057 du 24 septembre 2003 et les réf. citées, ATF 102 1b 187; RDAF 1994, 145; Pierre Moor, Droit administratif volume I p. 376). Il y a donc lieu d'annuler la décision de la Commission communale de recours et de renvoyer le dossier à la Municipalité pour qu'elle statue expressément sur la demande des recourants tendant à leur exonération.

E. 6

On observera pour terminer que l'art 47 al. 1 LIC cité plus haut oblige la Commission de recours à convoquer le recourant pour l'entendre. Cette règle n'a pas été respectée et l'on voit seulement dans le dossier que la Municipalité a transmis divers recours à la Commission communale en précisant que le municipal délégué était à sa disposition pour tout complément d'information. Les recourants n'ayant pas été entendus par la Commission de recours, leur droit d'être entendu a été violé, ce qui justifie également l'annulation des décisions attaquées (voir dans le même sens FI.2003.0009 du 25 juin 2003, FI.2002.0075 du 28 janvier 2003, FI.2002.0039 du

E. 7

a) Vu l'annulation des décisions attaquées, le tribunal n'examinera pas dans le détail le grief tiré d'une violation du principe de causalité invoqué par l'un des recourants. Il appartiendra à la Municipalité d'examiner ce point, qui n'a d'ailleurs pas été traité non plus par la Commission de recours. Il suffit de rappeler ici le rôle déterminant que joue à cet égard la jurisprudence du Tribunal fédéral, que celui-ci a rappelé par exemple dans un ATF 2P.266/2003 du 5 mars 2004 dont est tirée la fin du présent considérant (v. encore un cas récent dans l'ATF 2P.223/2005 du 8 mai 2006). b) Selon les art. 60a LEaux et 32a LPE, les cantons doivent veiller à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, de même que les coûts de l'élimination des déchets urbains soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui en sont à l'origine (contributions causales respectant le principe de la causalité et celui de la couverture des frais). La loi énumère une série de critères qui doivent être respectés lors de la fixation de ces contributions. La perception de ces dernières doit tenir compte du type et de la quantité d'eau usée produite ou de déchets remis (art. 60a al. 1 lit.a LEaux ; art. 32a al. lit.a LPE). Le principe de causalité énoncé dans ces deux dispositions doit valoir pour toutes les contributions qui sont prélevées pour couvrir les frais d'élimination des eaux usées et des déchets, y compris pour les éventuelles contributions uniques (taxe de raccordement); par la nature des choses cependant, ce principe déploie essentiellement ses effets sur les taxes d'utilisation périodiques. La loi n'exige pas que les taxes d'élimination des eaux usées ou des déchets soient prélevées exclusivement de manière proportionnelle aux quantités effectives d'eaux usées ou de déchets produits mais il doit exister un certain rapport entre

les taxes d'utilisation et la mesure dans laquelle les installations d'élimination sont mises à contribution ; la quotité de la taxe doit présenter une certaine dépendance par rapport aux quantités de déchets ou d'eaux usées, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation de ce facteur. Le Tribunal fédéral considère comme incompatible avec les art. 60a LO et 32a LPE les contributions périodiques d'élimination des eaux usées ou des déchets qui se fondent exclusivement sur la valeur d'assurance de l'immeuble. Le principe selon lequel les taxes d'utilisation doivent être en rapport avec l'utilisation effective des installations correspondantes résulte déjà du principe de l'équivalence qui s'applique aux contributions causales, ainsi que du principe de l'égalité de traitement. La question de savoir sous quelle forme ce rapport est établi et dans quelle mesure cette dépendance doit exister relève dans une large mesure du pouvoir formateur du législateur compétent. Comme l'infrastructure pour l'élimination des déchets et des eaux usées doit être mise à disposition indépendamment de son utilisation effective par les différents immeubles, une part des dépenses correspondantes peut être mise à la charge des utilisateurs par une taxe de base indépendante des quantités (taxe de mise à disposition). Pour ce qui concerne le rapport entre de telles taxes de base et les taxes dépendantes des quantités, on admet en général, en matière d'élimination des ordures, que ce rapport doit correspondre approximativement à la relation entre les frais fixes et les frais proportionnels aux quantités. Selon la doctrine citée par le Tribunal fédéral, la part des frais indépendante des quantités représente, en matière d'élimination des ordures, environ un tiers de l'ensemble des frais d'élimination. L'OFEFP recommande pour l'élimination des ordures une taxe liée à la quantité qui représente 40 à 70% du total des frais (Directive intitulée "Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité", Berne 2001, <http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/abfall/vu3008f.pdf>). L'élimination des eaux usées présente une structure de coût différente. L'essentiel des dépenses provient de la construction des installations pour laquelle, contrairement au cas de l'élimination des déchets, les propriétaires sont régulièrement soumis à des contributions uniques plus importantes sous la forme de participation (charges de préférence) et de taxes de raccordement. Il en va de même en matière d'adduction d'eau. Pour ces installations caractérisées par la nécessité d'établir et d'exploiter des réseaux de canalisation, les taxes de base couvrent en général une part plus faible des coûts que les taxes dépendantes des quantités. Parmi les critères permettant de fixer la quotité de la taxe de base, on cite en général la surface habitable, le volume construit ou le nombre de pièces de l'immeuble, éventuellement la valeur d'assurance du bâtiment. La taxe de base doit - en tant que taxe de mise à disposition - prendre en considération la quantité de déchets ou d'eau que l'immeuble concerné produit ou peut produire vraisemblablement. Le facteur de coût qui constituent les charges maximales possibles, qui influencent le dimensionnement des installations, est déjà pris en considération dans le domaine de l'élimination des eaux usées et de l'adduction d'eau, par les contributions uniques et/ou les taxes de raccordement auxquelles les propriétaires sont régulièrement soumis.

E. 8

Il appartiendra à la Municipalité d'examiner si le système mis en place par le règlement applicable à Villeneuve respecte ces exigences (pour des cas dans lequel le Tribunal administratif a considéré que tel n'était pas le cas pour d'autres règlements communaux, voir par exemple les arrêts FI.1997.0067, FI.1998.0001 et FI.2004.0005 du 4 avril 2006 ainsi que FI.2005.0013 du 28 avril 2006, tous disponibles sur le site internet du Tribunal administratif). On peut signaler que dans la directive citée ci-dessus (p. 27), l'OFEFP fait

état de plusieurs avis de droit divergents sur la question de savoir si une taxe par habitant est conforme au principe de la causalité.

E. 9

Les recours étant partiellement admis, l'arrêt est rendu sans frais. On renoncera à mettre à la charge de la commune, qui pouvait invoquer la jurisprudence pour conclure à l'irrecevabilité du recours, l'émolument dont l'art. 55 LJPA permettrait la perception, mais la commune n'a pas droit à des dépens.

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