

VD_OMNI FI.2008.0045 vom 29. September 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-09-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2008.0045

FR: VD_OMNI FI.2008.0045 du 29 septembre 2010

IT: VD_OMNI FI.2008.0045 del 29 settembre 2010

Regeste

X. _____, Y. _____ /Commission communale de recours en matière de taxes, Municipalité de Nyon | Le propriétaire d'un immeuble loué peut être amené à supporter la taxe de ramassage et d'élimination des déchets, même s'il n'est pas le détenteur ou celui qui est directement à l'origine des déchets à éliminer. Le fait que le propriétaire ne puisse pas immédiatement répercuter la taxe litigieuse sur les locataires en raison des règles strictes du droit du bail et qu'il doive en conséquence supporter la taxe dans ce laps de temps ne remet pas en question l'affectation de la taxe au propriétaire. Pas de violation du principe d'égalité de traitement (consid. 6).

Erwägungen

E. 1

Déposés dans le délai de trente jours fixé par l'art. 47a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom; RSV 650.11), les recours sont intervenus en temps utile. Ils sont au surplus recevables en la forme.

E. 2

Le litige porte sur une taxe communale en matière de ramassage et d'élimination des déchets. Les recourantes font valoir qu'une telle taxe calculée sur la consommation d'eau de boisson contrevient aux art. 32 et 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). De plus, selon elles, dès lors que le droit fédéral impose un lien entre la taxe et l'utilisation effective des installations communales, les principes d'équivalence et de couverture des coûts ne seraient pas respectés. Enfin, il serait contraire au principe de l'égalité de traitement de taxer le seul propriétaire, quand celui-ci se trouve dans l'impossibilité d'en reporter la charge sur le locataire producteur des déchets.

E. 3

au maximum. Il convient de noter qu'un projet de nouveau règlement communal est actuellement en cours de préparation. Il prévoit d'instaurer une taxe annuelle de base ainsi qu'une taxe incitative proportionnelle à la quantité, dite taxe au sac (art. 10). Son annexe comporte les précisions suivantes: la taxe de base est due par toutes les personnes physiques ou morales, domiciliées ou résidant dans la Commune et son montant maximum est fixé à 190 fr. par année, TVA non comprise (art. 2); le montant maximum de la taxe au sac est fixé comme il suit, y compris le prix du sac, sa distribution et son encaissement, ainsi que la marge pour le détaillant: 1 fr. 50, TVA non comprise, par sac de 17 litres; 2 fr. 70, TVA non comprise, par sac de 35 litres; 3 fr. 90, TVA non comprise, par sac de 60 litres; 6 fr. 50, TVA non comprise, par sac de 110 litres (art. 3). Ainsi conçu, ce nouveau projet vient toutefois d'être refusé par le Conseil communal.

E. 4

Les recourantes critiquent le critère de la consommation d'eau pour la fixation des taxes litigieuses. Dans un ATF 129 I 290 du 7 juillet 2003, le Tribunal fédéral a jugé qu'un tel critère pour la fixation d'une taxe relative à l'élimination des déchets violait le droit fédéral, car il contrevenait au principe de causalité. Les taxes litigieuses, qui reposent sur une base réglementaire qui recourt au critère de la consommation d'eau, sont donc clairement contraires aux art. 2 et 32a LPE. La municipalité ne le conteste pas. Elle ne prétend pas non plus – et à juste titre – que les conditions d'une dérogation au principe de causalité sont réunies. En effet, aucun élément au dossier ne permet de considérer qu'il faut s'attendre "à ce que le manque d'acceptation de la population pour une taxe à la quantité provoque une forte augmentation de l'élimination illégale et polluante des déchets" (Directive de l'Office fédéral de l'environnement et du paysage [OFEFP] sur le financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité, p. 29; voir également l'arrêt FI.2004.0072 du 29 juin 2005 consid. 4). La municipalité soutient que la taxe est néanmoins due, car elle respecterait les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence. Dans un arrêt concernant la taxe d'enlèvement des ordures pour 1997 de la commune de l'Abbaye (arrêt 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 le canton et la commune devaient adapter leur législation pour le 1^{er} novembre 1997, puisque l'art. 32a LPE ne comportait pas de disposition transitoire (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'admettait 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 (arrêt FI.2000.0048 du 16 juillet 2002). Ainsi, la Commune de Nyon ne peut bénéficier d'aucun délai d'adaptation – elle ne s'en prévaut du reste pas – qui plus est pour des taxes de 2007 et de 2008. Une application à titre rétroactif de la réglementation en préparation n'est pas non plus envisageable, puisqu'elle n'a finalement pas été adoptée par le Conseil communal et qu'elle institue quoi qu'il en soit des bases complètement différentes (en prévoyant une taxe au sac). Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de se prononcer sur le sort de taxes communales en matière de ramassage et d'élimination des déchets calculées sur la base d'un critère contraire au principe de causalité (il s'agissait en l'occurrence de la valeur d'assurance incendie). Ainsi, dans les arrêts FI.2000.0048 du 16 juillet 2002, FI.2004.0005 du 4 avril 2006 et FI.2005.0013 du 28 avril 2006 notamment, il a annulé les décisions attaquées et renvoyé le dossier à la municipalité afin qu'elle fixe à nouveau la taxe litigieuse sur la base d'un critère conforme au droit fédéral. Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette solution en l'espèce. Il n'appartient en effet pas au tribunal d'élaborer lui-même un système de taxe provisoire (arrêt FI.2004.0005 précité consid. 4). Il ne se justifie pas non plus de rendre une décision incitative, comme le Tribunal administratif l'a fait dans un arrêt antérieur (FI.2004.0072 du 29 juin 2005 précité). Dans les arrêts précités (FI.2000.0048, 2004.0005, 2005.0013), le Tribunal administratif a jugé que l'exigence de base légale sera satisfaite pour autant que le nouveau montant calculé selon des critères provisoires soit inférieur. Il pourrait toutefois également être égal, à condition que les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence soient respectés, ce qu'il convient d'examiner ci-après.

E. 5

Conformément au droit fédéral, les taxes d'utilisation doivent obéir à deux principes dérivés du principe de la proportionnalité: celui de la couverture des coûts et celui de l'équivalence (ATF 106 Ia 241 consid. 3b). a) Le principe de la couverture des frais s'applique aux contributions causales dépendant des coûts, qui n'ont pas de base légale formelle suffisamment déterminée ou pour lesquelles le législateur a exprimé clairement ou tacitement que la contribution dépend des coûts (ATF 121 I 230 consid. 3 e p. 235). Ce principe implique que le produit de la taxe ne dépasse pas, ou seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche, ou subdivision, concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa p. 188 ; 124 I 11 consid. 6c p. 20). De telles réserves financières violent le principe de la couverture des coûts lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence (ATF 118 Ia 320 consid. 4b p. 325). Selon le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2 et 9 Cst.), le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause. Ce principe n'implique toutefois pas que le coût de chacune des prestations doive être pris en considération. Au contraire, il tolère un certain schématisme (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main n° 2824). Ainsi l'administration n'est pas tenue de fixer le prix de chacune des opérations effectuées au coût exact de celles-ci et au travail qu'elle exige (ATF 103 Ia 230 consid. 4a). Elle peut recourir, à des fins de simplification, à des critères schématiques, clairs et facilement compréhensibles (ATF 109 Ia 325 ; FI.2006.0051 du 26 novembre 2007 consid. 3b). Les contributions doivent toutefois être établies selon les critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 128 I 46 consid. 4a p. 52 et les arrêts cités ; ces notions sont rappelées dans l'ATF 2C_768/2007 du 29 juillet 2008, consid. 3.2 – rendu sur recours dans la cause FI.2006.0051). b) En l'espèce, les tableaux présentés par la municipalité démontrent de manière très claire que l'ensemble des ressources provenant de la taxe litigieuse ne dépasse pas l'ensemble des dépenses requises de la collectivité pour le traitement des déchets (cf. supra, partie faits, let. K). En effet, le coût total occasionné par l'ensemble des déchets (incinérables et recyclables) s'est élevé aux montants de 2'977'521 fr. en 2006 et de 3'147'810 fr. en 2007 (partie faits, let. K/a). Ces totaux incluent des charges indiquées sous la rubrique frais généraux pour 517'937 fr. en 2006 et 538'811 fr. en 2007: salaires (des mécaniciens, des magasiniers, du personnel administratif), frais d'exploitation et amortissements – ventilés pour les premiers selon une clé de répartition en fonction du temps consacré au secteur d'activité (partie faits, let. K/a à d). Les coûts sont couverts par les taxes et d'autres produits pour une part en moyenne de 50% (51% en 2006, 49% en 2007; partie faits, let. K/a et e). Des calculs plus précis, fondés sur le coût de revient des systèmes de collecte des conteneurs enterrés à disposition des habitants du quartier de la *****, montre un excédent des charges encore supérieur à la moyenne générale (partie faits, let. K/f). Ces éléments suffisent à établir que le principe de couverture des frais est en l'occurrence respecté. Il en va de même pour le principe d'équivalence, d'autant plus que le contrôle des rapports entre montant de la redevance et valeur de la prestation n'exclut pas un certain schématisme. On notera qu'une taxe respectueuse du principe de causalité devrait

d'ailleurs être plus élevée que les coûts facturés aux recourantes.

E. 6

Les recourantes invoquent également une violation du principe de l'égalité de traitement, le paiement de la taxe devant être requis du locataire et non du propriétaire. Dans un arrêt du 26 mars 2007 (2P.187/2006), le Tribunal fédéral s'est prononcé sur cette problématique. Il a jugé que le propriétaire d'un immeuble loué peut être amené à supporter la taxe de ramassage et d'élimination des déchets, même s'il n'en est pas le détenteur ou celui qui est directement à l'origine des déchets à éliminer. Il a précisé en outre que le fait que le propriétaire ne puisse pas immédiatement répercuter la taxe litigieuse sur les locataires en raison des règles strictes du droit du bail et qu'il doive en conséquence supporter la taxe dans ce laps de temps ne remettait pas en question l'affectation de la taxe au propriétaire. Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence. Le grief des recourantes doit dès lors être rejeté sur ce point.

E. 7

En définitive, la perception d'une taxe d'enlèvement et d'élimination des ordures et déchets sur la base de la consommation d'eau de boisson est contraire au droit fédéral. Ce constat n'implique pas qu'aucune taxe ne soit due des recourantes. Les considérants qui précèdent conduiront par conséquent le tribunal à annuler les décisions attaquées, ainsi que les bordereaux de taxes des services industriels de la commune, qui sont litigieux. Le dossier sera renvoyé à la Municipalité afin qu'elle établisse les bases réglementaires conformes au principe de causalité qui lui permettent de prélever une taxe dont le montant sera - pour les années 2007 et 2008 en cause – égal ou inférieur aux montants des bordereaux litigieux (montants dont il a été constaté qu'ils respectaient les principes de la couverture des coûts et d'équivalence).

E. 8

Les recourantes obtiennent ainsi gain de cause, mais seulement sur le principe, puisqu'il se pourrait que les nouvelles décisions, fondées sur les dispositions transitoires qui seront adoptées, viennent confirmer les montants déjà réclamés. C'est dès lors une admission partielle du recours, qui sera prononcée, dans le sens d'une annulation des décisions attaquées, le dossier étant renvoyé à la municipalité pour nouvelle décision. Vu l'issue du litige, l'émolument de justice sera réparti entre la commune et les recourantes, à raison de 3'000 fr. pour la première et de 2'000 fr. pour les secondes; par ailleurs, les deux parties assistées pouvant prétendre à des dépens réduits, pour partie compensés, les recourantes se verront allouer des dépens partiels de 2'000 fr. à la charge de la commune.

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