

VD_OMNI FI.2011.0038 vom 30. Dezember 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-12-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2011.0038

FR: VD_OMNI FI.2011.0038 du 30 décembre 2011

IT: VD_OMNI FI.2011.0038 del 30 dicembre 2011

Regeste

X. _____ c/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux et de, Municipalité de Lausanne | Assujettissement d'un établissement médico-social lausannois à la taxe communale d'enlèvement des déchets. En prenant en considération l'entier des déchets produits, le poids de l'ensemble des déchets constituant l'assiette de la taxe litigieuse, sans opérer de distinction entre les déchets des pensionnaires de ceux du personnel, la décision attaquée n'assimile pas cet établissement de façon insoutenable aux autres entreprises assujetties à la taxe. La situation des pensionnaires d'un EMS, qui dépendent dans une large mesure des infrastructures mises à leur disposition, n'est pas la même que celle des personnes vivant chez elles, que ce soit en ménage ou en co-location, lesquelles s'organisent de façon autonome.

Erwägungen

E. 1

a) Dans sa réplique, la recourante revient sur la taxe d'enlèvement des déchets qui lui a été notifiée pour l'année 2001. Or, le bordereau qui lui a été adressé par la Municipalité est définitif, la recourante ayant retiré le 9 septembre 2001 le recours dont elle avait initialement saisi la commission communale. Du reste, le pouvoir de cognition du Tribunal est circonscrit par la décision attaquée; or, la décision du 6 mai 2011 ne porte pas sur la taxe 2001, ni sur les taxes antérieures à l'année 2004, sur lesquelles l'on ne reviendra donc pas.

b) Dans sa réponse, la Municipalité relève que les taxes dues pour les années 2008 et 2009 sont définitives, faute d'avoir été frappées de recours devant la commission communale. A plusieurs reprises cependant, la recourante a indiqué aux autorités communales qu'elle suspendait le paiement des taxes qui lui ont été notifiées, ceci jusqu'à droit jugé dans son recours. Dès lors, il n'y a pas lieu de douter de son intention, clairement manifestée, de recourir également contre les taxes 2008 et 2009. Du reste, celles-ci ont traitées par la commission de recours dans la décision attaquée. Quoi qu'il en soit, la problématique liée au caractère définitif ou non des bordereaux notifiés à la recourante les 11 juillet 2008 et 20 octobre 2009 pourrait, à l'extrême limite, demeurer indécise, vu le sort réservé par le Tribunal au recours.

E. 2

a) Sous le titre marginal "principe de causalité", l'art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) exige que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi en supporte les frais. Par déchets, on entend les choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (art. 7 al. 6 LPE). L'élimination des déchets comprend leur valorisation ou leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage provisoire et le traitement. Par traitement, on entend toute modification physique,

biologique ou chimique des déchets (art. 7 al. 6 bis LPE). En principe, sous réserve de dispositions particulières édictées par le Conseil fédéral, le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination (art. 32 LPE). D'après l'art. 32a LPE, qui concrétise le principe de l'art. 2 LPE, 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 (al. 1). En outre, les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires (al. 3). En désignant celui qui est à l'origine des déchets comme étant celui qui doit prendre en charge le coût d'élimination des déchets, la règle de l'art. 32a LPE s'écarte du principe du détenteur fixé par l'art. 32 al. 1 LPE, tout en prescrivant une solution plus conforme au principe pollueur payeur (cf. Ursula Brunner, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 2001, n° 34 ad art. 32 LPE). L'art. 32a LPE ne concerne que les déchets urbains tels que définis par l'art. 3 al. 2 de l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD; RS 814.600), par quoi l'on entend les déchets provenant des ménages ainsi que les autres déchets de composition analogue (art. 3 al. 1 OTD), pour autant que leur élimination soit confiée au canton (cf. art. 31b al. 1 2^{ème} phrase et 31c LPE; ATF 2C_740/2009 du 4 juillet 2011, publié in DEP 5/2011 p. 417, consid. 4.1, références citées). Les cantons - de même que les communes, lorsque la compétence en matière d'élimination des déchets leur a été déléguée - disposent d'une grande liberté dans la mise en oeuvre des principes posés par l'art. 32a LPE (ATF 2P.187/2006 du 26 mars 2007, consid. 2.4). En précisant que la charge des coûts doit être transférée "par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes", l'art. 32a LPE exclut cependant un financement par l'impôt et exige un financement par le biais de taxes causales (ATF 125 I 449 consid. 3b/bb p. 455 et les références à la jurisprudence fédérale citée; cf. Brunner, op. cit., n° 24 ad art. 32a LPE et les nombreuses références). Aucune disposition transitoire n'a sans doute été prévue pour la mise en oeuvre de l'art. 32a LPE et du principe de causalité. A cet égard, le délai de trois à cinq ans est désormais largement dépassé, de sorte qu'une exception au principe de causalité fondée sur la volonté d'assurer un régime transitoire de mise en oeuvre graduelle de l'art. 32a al. 1 LPE est aujourd'hui contraire au droit fédéral de l'environnement (ATF 2C_740/2009, consid. 4.3.2) . L'art. 32a LPE constitue 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 (ATF 129 I 290 consid.

E. 2.2

p. 294 s. et les références citées). Il est par conséquent dépourvu d'application immédiate et ne constitue pas une base légale suffisante pour percevoir des contributions en la matière (Brunner, op. cit., n° 1 ad art. 32a LPE). Il laisse à la collectivité publique une grande liberté dans l'aménagement des taxes. Elle peut notamment opter pour une combinaison de taxes individuelles en fonction de la quantité de déchets produite et d'une taxe de base aussi nommée taxe de mise à disposition (ATF 129 I 290 consid. 3.2 p. 296; 125 I 449 consid. 3b p. 454 ss). Pour être conforme à la lettre et au but de l'art. 32a LPE, la taxe doit, d'une part, être fonction du type et de la quantité des déchets produits et, d'autre part, avoir un effet

incitatif (ATF 2P.266/2003 du 5 mars 2004 in DEP 2004 p. 197 consid. 3.3). Cela étant, l'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Il en va notamment ainsi en matière de ramassage et d'élimination des ordures, où cet avantage dépend de nombreux éléments, tels que la quantité de déchets produite, la variation des frais de ramassage en fonction de l'éloignement et de la période de l'année. La loi n'exige pas que les taxes d'élimination des déchets soient calculées exclusivement de manière proportionnelle aux quantités effectives de déchets produits (voir à ce propos FF 1979 III 801 et ss, not. 1233). Il doit cependant 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 (v. ATF 2P.266/2003, consid. 3.2 et les références ; ATF 129 I 290, consid. 3.2, pp. 294-295). Pour cette raison, un certain schématisme dans le mode de calcul de la taxe de l'art. 32a LPE peut toutefois être mis en oeuvre sans nuire à son caractère incitatif (ATF 2C_740/2009, consid. 6.1).

b) A teneur de l'art. 2 de la loi vaudoise du 9 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD; RS 814.11), la gestion des déchets comprend la prévention et la limitation de leur production, ainsi que leur élimination (al. 1). L'élimination des déchets comprend leur valorisation ou leur stockage définitif, ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le tri, le transport, le stockage provisoire et le traitement (al. 2). Par traitement, on entend toute modification physique, biologique ou chimique des déchets (al. 3). On entend par: (a) déchets urbains : les déchets des ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue; (b) déchets de voirie : les résidus résultant du nettoyage des voies de circulation; (c) boues d'épuration : les boues traitées ou non, provenant de l'épuration des eaux communales; (d) déchets spéciaux: les déchets dont l'élimination exige la mise en oeuvre de mesures particulières pour être respectueuse de l'environnement (al. 4). Les communes adoptent un règlement sur la gestion des déchets, soumis à l'approbation du chef du département concerné (art. 11 al. 1 LGD). Les communes gèrent conformément au plan les déchets urbains, les déchets de la voirie communale et les boues d'épuration (art. 14 al. 1 LGD). Elles organisent la collecte séparée des déchets recyclables, en créant des centres de ramassage de ces matériaux ou par toute autre disposition adéquate (ibid., al. 2). Les communes peuvent assurer elles-mêmes les tâches définies à l'article 14 ou les confier à des organismes indépendants (corporations ou établissements publics ou privés). Elles peuvent créer de tels organismes, y participer ou leur allouer des subventions (art. 15 al. 1). Elles peuvent confier aux entreprises l'élimination de leurs propres déchets, d'une manière conforme au plan (ibid., al. 2). L'art. 30 LGD prévoit que le coût de l'élimination des déchets est supporté par leur détenteur, conformément au droit fédéral. Avec ou sans norme cantonale, il appartient aux communes dans tous les cas de préciser le système de financement et ses modalités dans leur propre règlement sur la gestion des déchets (v. Bulletin du Grand Conseil, janvier 2006, p. 7132). La loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom; RSV 650.11) prévoit, quant à elle, à son art. 4 qu'indépendamment des impôts énumérés à l'article premier et de la taxe de séjour prévue par l'article 3 bis, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie. Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses.

c) A teneur du règlement communal sur la gestion des déchets

(RGD) approuvé le 18 décembre 1996, sont considérés comme ordures ménagères, les déchets, provenant des habitations et de leurs alentours, qui doivent être régulièrement traités dans l'intérêt de la propreté et de la salubrité (art. 3). Sont considérés comme déchets des entreprises, les déchets assimilables aux ordures ménagères, produits par l'industrie, le commerce, l'artisanat, les arts et métiers, les entreprises et prestataires de services. La nomenclature générale des activités économiques de l'Office fédéral de la statistique définit la notion d'entreprise (art. 4). En principe, le service prend en charge les déchets des entreprises. Elles peuvent lui demander l'autorisation de transporter tout ou partie de leurs déchets par leurs propres moyens (art. 16). Pour couvrir les frais de la gestion des déchets, la Commune peut percevoir les recettes provenant: a) des prestations particulières fournies aux entreprises ou aux particuliers, (b) de la vente des déchets, (c) des taxes ou des finances perçues auprès des utilisateurs pour: le ramassage sur domaine privé, le ramassage et le traitement des déchets des entreprises, le traitement des déchets amenés directement aux installations de traitement (art. 26). La Municipalité est compétente pour fixer le montant des taxes, pour autant qu'elles n'excèdent pas: pour le ramassage et le traitement des déchets des entreprises, 700 fr. par tonne, pour le traitement des déchets assimilables aux ordures ménagères amenés aux installations de traitement, 500 fr. la tonne (art. 27). Une taxe annuelle, proportionnelle au tonnage moyen des déchets produits, est perçue dans le courant du deuxième semestre auprès des entreprises qui recourent au service d'assainissement. Le tonnage est déterminé, sur la base d'un questionnaire envoyé chaque année par le service, en fonction du nombre d'employés, de la branche économique, du coefficient de production spécifique et selon les indications des entreprises. Il sera tenu compte du tri des déchets. En cas de contestation, le service pèse les déchets produits durant trois jours ouvrables de son choix. La moyenne des poids ainsi obtenue, ramenée à l'année, sera alors réputée correspondre aux déchets produits (art. 29). Ainsi, le règlement communal, qui contraint la commune à ramasser et éliminer les déchets des entreprises, lui confère le droit de percevoir une taxe pour financer cette prestation. La taxe est calculée notamment en fonction du poids des déchets produits, de leur nature et tient compte du tri des déchets. Le Tribunal fédéral a jugé à cet égard que le principe de la perception auprès des entreprises d'une taxe pour le ramassage et l'élimination des déchets qu'elles produisent et son mode de calcul tel qu'il est prévu par le règlement communal réalise correctement le but formulé par les articles 2 et 32a LPE (ATF 2P.231/2005 du 11 août 2006, consid. 3.2). d) Au surplus, la taxe de ramassage des déchets est une contribution causale. On rappelle que les contributions causales constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133; Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 6 ème édition, Zurich 2002, p. 2, 4 s.; Ernst Höhn/Robert Waldburger, Steuerrecht, 9 ème édition, Berne/Stuttgart 2001, n.

E. 3

p. 3). En matière fiscale, l'art. 8 al. 1 Cst. est concrétisé par les principes de la généralité et de l'égalité de l'imposition ainsi que par celui de l'imposition selon la capacité économique. Le principe de la généralité de l'impôt exige que toute personne ou groupe de personnes soit imposé selon la même réglementation juridique: les exceptions qui ne reposent sur aucun motif objectif sont inadmissibles. D'après le principe d'imposition selon la capacité économique de l'art. 127 al. 2 Cst., toute personne doit contribuer à la couverture des dépenses publiques, compte tenu de sa situation personnelle et en proportion de ses moyens;

la charge fiscale doit être adaptée à la substance économique à la disposition du contribuable (ATF 133 I 206 consid.

E. 6

et 7 p. 215 ss; 99 Ia 638 consid. 9 p. 652 ss). Les déchets des entreprises industrielles et artisanales ne sont assimilables aux déchets urbains et ne relèvent ainsi du monopole incombant aux cantons ou à la commune que s'ils sont comparables à ces derniers non seulement pour ce qui concerne leur composition, mais aussi du point de vue de leur volume (v. DEP 1998, 520). S'agissant plus particulièrement du RGD, le Tribunal fédéral a déjà jugé que, du moment que les ménages et les entrepreneurs ne se trouvent pas dans la même situation quant aux déchets qu'ils produisent, un traitement différent peut se justifier. En effet, les déchets des entrepreneurs se distinguent de ceux des ménages par leur quantité et apparaissent, même s'ils peuvent être en grande partie de même nature que ceux des ménages, comme des déchets supplémentaires par rapport à ceux des ménages. Il s'agit là d'une distinction qui se fonde sur des motifs raisonnables (ATF 2P.231/2005, consid. 5.2/5.3). Le grief d'inégalité de traitement prétendument consacrée par le texte normatif n'est donc pas justifié, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y revenir. On rappellera cependant que l'ATF 2C_740/2009, cité plus haut, aura pour conséquence que de nombreuses communes vaudoises, parmi lesquelles la ville de Lausanne, devront adapter dans un avenir proche leur réglementation à l'art. 32a LPE et assujettir tous leurs habitants à une contribution, comprenant au surplus une part incitative, au service public de collecte et de traitement des ordures. La distinction opérée actuellement dans le RGD entre ménages privés et entreprises prendra dès lors fin. b) Il y a inégalité de traitement au sens de l'art. 8 al. 1 Cst. lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 136 I 297 consid. 6.1 p. 304; 135 II 78 consid. 2.4 p. 83/84; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42/43, 257 consid. 3.1 p. 260/261 et les arrêts cités). L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 131 I 394 consid. 4.2 p. 399 et réf. citées; arrêt GE.2009.0166 du 20 novembre 2009). Le principe de la perception auprès des entreprises d'une taxe pour le ramassage et l'élimination des déchets qu'elles produisent et son mode de calcul tel qu'il est prévu par le règlement communal réalise correctement le but formulé par les art. 2 et 32a LPE (ATF 2P.231/2005, consid. 3.2). La recourante critique cependant l'assimilation que fait la décision attaquée entre un EMS et une autre entreprise assujettie au sens des art. 4 § 1 et 26 let. c RGD. La réglementation renvoie expressément à cet effet à la nomenclature générale des activités économiques de l'Office fédéral de la statistique pour définir cette notion (art. 4 § 2). Or, le Recensement fédéral des entreprises établi en 2008 par cet office mentionne sous chiffre 85.31 A à C les maisons pour personnes âgées, les homes médicalisés et les institutions pour handicapés. Aucune raison ne commande donc de traiter différemment la recourante des autres entreprises assujetties à la taxe litigieuse. Au surplus, bien que la recourante en doute, elle doit être considérée comme le détenteur au sens de l'art. 7 al. 6 LPE, dans la mesure où elle a un pouvoir de disposition sur les déchets produits par ses pensionnaires (v. sur ce point, Alain Sauter, La valorisation des déchets urbains, thèse Lausanne 2006, pp. 38-39, références citées). La recourante estime en deuxième lieu qu'en prenant en considération l'entier des déchets produits dans son établissement, la décision attaquée l'assimilerait de façon insoutenable aux autres entreprises assujetties à la

taxe selon l'art. 26 let. c et 29 RGD. Elle admet que le calcul de la taxe puisse se fonder sur la quantité de déchets provenant du personnel à son service. Elle conteste en revanche que l'assiette de la taxe s'étende aux déchets produits par ses résidents, plus particulièrement aux langes souillés qui constituent au demeurant la partie la plus importante à traiter. Pour la recourante, ses pensionnaires ne se distingueraient ni des étudiants vivant en co-location, ni des familles nombreuses; or, ces habitants-ci ne sont, en l'état actuel de la réglementation communale, pas assujettis à la taxe de ramassage des ordures. Selon elle, cette distinction, que l'autorité intimée a confirmée dans la décision attaquée, serait insoutenable et partant, constitutive d'une inégalité de traitement. La situation des personnes âgées résidant dans son établissement n'est en effet guère assimilable à celles vivant chez elles, que ce soit en ménage ou en co-location. Leur mode de vie diffère fondamentalement, puisque les pensionnaires de la recourante logent dans une structure hôtelière, à l'inverse des personnes qui tiennent leur propre ménage. Comme la Municipalité le fait observer dans ses écritures, les résidents en EMS constituent bien davantage une communauté qu'une somme d'individualités. En effet, les premiers dépendent dans une large mesure des infrastructures mises à leur disposition, alors que les seconds, tout en vivant sous le même toit, mènent leur propre existence et s'organisent de façon autonome. Il s'agit par conséquent de deux situations différentes, propres à justifier un traitement qui ne soit pas identique. Il importe peu à cet égard que les homes pour personnes âgées et les EMS soient considérés, de même que les hôpitaux et les établissements de soins, comme des ménages collectifs au sens de l'ordonnance fédérale sur l'harmonisation des registres, du 21 novembre 2007 (OHR; RS 431.021). A cela s'ajoute que dans le cadre de leur séjour en EMS, les résidents peuvent jouir de tous les services communs hôteliers ou médicaux, culturels ou de restauration, mis sur pied à l'intérieur de l'établissement. La recourante soutient par ailleurs que ses pensionnaires seront imposés deux fois, puisqu'ils seront à la fois assujettis à l'impôt direct communal, dans la mesure où leur domicile est transféré au lieu où l'EMS où ils résident est exploité, et à la taxe litigieuse. Il est vrai que le domicile d'une personne dépendante de soins se situe dans l'EMS où elle réside et où se situe le centre de ses intérêts vitaux (v. sur ce point, arrêts FI.2007.0099 du 14 novembre 2007; FI.2000.0020 du 29 octobre 2001); il n'est donc pas a priori exclu que la majorité des résidents de l'EMS de la recourante, voire la totalité, soit imposée à l'impôt direct communal. La recourante perd toutefois de vue qu'en l'état actuel de la réglementation communale, ses pensionnaires ne sont pas assujettis à la taxe de ramassage des ordures. Même si, sur le plan économique, la recourante conserve la faculté d'intégrer le prix de la taxe dans ses prestations, cette situation n'apparaît cependant pas contraire à l'égalité. La recourante met en troisième lieu en avant la nature des déchets à traiter. Elle explique à cet égard que la quantité annuelle moyenne des déchets produits par ses pensionnaires, soit au demeurant 416 kg, serait inférieure à la moyenne annuelle produite par les ménages lausannois, soit 436 kg. Or, ainsi qu'on l'a dit plus haut, le législateur n'a pas exigé que les taxes soient fixées exclusivement en proportion de la quantité des déchets produits (voir à ce propos FF 1996 III 1233). En outre, il s'agirait, toujours selon la recourante, de déchets parfaitement triés et de qualité homogène, dont le traitement s'avérerait particulièrement aisé. Dès lors qu'il s'agit de déchets de composition analogue aux déchets urbains (DEP 1998, 520), il n'est pas exclu que la recourante puisse, à l'avenir, en assurer elle-même l'élimination, vu les art. 31b al. 1, 2^{ème} phrase, et 31c LPE. De 2004 à 2009 cependant, ce sont les services communaux qui ont pris en charge leur traitement et leur élimination. Dans ces conditions, en considérant que le poids de l'ensemble des déchets produits par la recourante devait constituer l'assiette de la taxe

litigieuse, sans opérer de distinction selon le type, l'autorité intimée n'a d'aucune manière porté atteinte à l'égalité de traitement. 4. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Les frais sont mis à la charge de la recourante; il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 49, 52 al. 2, 55 et 56 al. 3 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36).

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