

VD_OMNI FI.2012.0098 vom 23. April 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-04-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2012.0098

FR: VD_OMNI FI.2012.0098 du 23 avril 2013

IT: VD_OMNI FI.2012.0098 del 23 aprile 2013

Regeste

X. _____ SA/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux, Municipalité de Lausanne | Rapport entre la maxime d'office et le devoir de collaborer des parties. Le détenteur de déchets est tenu de fournir à l'autorité les informations nécessaires pour la gestion de ces déchets, et la détermination de la taxe due pour leur évacuation. Le détenteur ne peut simplement affirmer avoir communiqué des renseignements erronés, sans autre indication, et réclamer au tribunal la désignation d'un expert pour refaire le calcul effectué par l'administration. Recours au Tribunal fédéral rejeté (ATF 2C_463/2013 du 26 août 2013).

Erwägungen

E. 1

Le recours porte sur le calcul des montants dus au titre de l'évacuation des déchets, pour les périodes allant de 1999 à 2006.

E. 2

a) Conformément au principe de causalité auquel il se réfère, 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.

E. 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 al. 1 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 du type et de la quantité de déchets remis (let. a); des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets (let. b); des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations (let. c); des intérêts (let. d); 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 (let. e). L'art. 32a LPE ne concerne que les déchets urbains tels que définis par l'art. 3 al. 2 de l'ordonnance du

E. 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 137 I 257; 125 II 508 consid. 6 p. 512ss). 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 138 II 111 consid. 4.5 p. 123, consid. 5.4.8 p. 132; 137 I 257 consid. 4.2 p. 262; 125 I 449 consid. 3b/bb p. 455; arrêt FI.2011.0038 du 30 décembre 2011, consid. 2a). 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. L'art. 32a LPE est par conséquent dépourvu d'application immédiate et ne constitue pas une base légale suffisante pour percevoir des contributions en la matière. Dans l'aménagement des taxes, il laisse une grande liberté à la collectivité publique. Celle-ci 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 138 II 111 consid. 5.3.4 p. 126/127; 137 I 257 consid. 6.1 p. 268; 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. 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. 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. 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 138 II 111 consid. 5.3.4. p. 126/127; 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 268/269; arrêt FI.2011.0038, précité, consid. 2a). b) A teneur de l'art. 2 de la loi du 9 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD; RSV 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). Les déchets urbains sont les déchets des ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue (art. 2 al. 3 let. a LGD). Les communes adoptent un règlement sur la gestion des déchets, soumis à l'approbation du chef du département concerné (art. 11 al. 1 LGD). A teneur de l'art. 14 LGD, les communes gèrent conformément au plan les déchets urbains, les déchets de la voirie communale et les boues d'épuration (al. 1); elles organisent la collecte séparée des déchets recyclables, en créant des centres de ramassage de ces matériaux ou par toute autre disposition adéquate (al. 2). Les communes peuvent assurer elles-mêmes les tâches définies à l'art. 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 LGD). Le coût de l'élimination des déchets est supporté par leur détenteur, conformément au droit fédéral (art. 30 LGD). 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. 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 (art. 4 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux - LICom; RSV 650.11). c) A moins que le nouveau droit ne contienne de dispositions transitoires contraires, les prescriptions matérielles de l'ancien droit continuent de s'appliquer aux faits survenus sous son empire; en revanche – sous réserves de dispositions contraires qu'il prévoirait – le nouveau droit s'applique aux procédures en cours au moment de son entrée en vigueur (ATF 138 V 176 consid. 7.1 p. 181; 137 V 105 consid. 5.3.1 p. 108, 394 consid. 3 p. 396/397, et les références citées). Le RGD constitue pour la Commune de Lausanne, le règlement au sens de l'art. 11 al. 1 LGD. Après le prononcé de la décision attaquée, il a fait l'objet d'une révision. Le nouveau RGD, adopté le 13 novembre 2012 par le Conseil communal, a été approuvé le 19 novembre 2012 par le Département de la sécurité et de l'environnement. Le nouveau RGD, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (art. 19 nRGD), abroge le RGD de 1996 (art. 18 nRGD). La présente cause est régie par l'ancien droit. d) 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 RGD). 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 (art. 4 RGD). Ces définitions correspondent matériellement à celle des déchets urbains, au sens de l'art. 3 al. 1 et 2 nRGD. Aux termes de l'art. 10 RGD, le SA organise la collecte, le transport, le recyclage et le traitement notamment des ordures ménagères (al. 1), ainsi que des entreprises qui le souhaitent (al. 2); le SA contrôle périodiquement l'origine, le volume, les caractéristiques et l'élimination des déchets, notamment ceux produits par les entreprises (al. 3); les intéressés doivent collaborer, conformément aux art. 46 et 47 LPE (al. 4). Le nouveau règlement reprend ces principes (art. 5 et 10 al. 2 nRGD). Le SA prend en charge les déchets des entreprises, qui peuvent cependant lui demander l'autorisation de transporter tout ou partie de leurs déchets par leurs propres moyens (art. 16 RGD; 7 al. 2 nRGD). Pour couvrir les frais de la gestion des déchets, la commune peut percevoir les recettes provenant des taxes ou des finances perçues auprès des utilisateurs notamment pour le traitement des déchets des entreprises, le traitement des déchets amenés directement aux installations de traitement (art. 26 let. c, deuxième tiret, RGD; art. 11 ss nRGD). 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 (art. 27 let. a RGD; 12B al. 3 nRGD). Selon l'art. 29 RGD, concrétisant l'art. 27 let. a RGD, une taxe annuelle, proportionnelle au tonnage moyen des déchets produits, est perçue dans le courant du deuxième semestre auprès des entreprises qui recourent au SA (al. 1); le tonnage est déterminé, sur la base d'un questionnaire envoyé chaque année par le SA, en fonction du nombre d'employés, de la branche économique, du coefficient de production spécifique et selon les indications des entreprises; il est tenu compte du tri des déchets (al.

2); en cas de contestation, le SA pèse les déchets produits durant trois jours ouvrables de son choix (al. 3); la moyenne des poids ainsi obtenue, ramenée à l'année, sera alors réputée correspondre aux déchets produits (al. 4). 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 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 que prévu par le RGD réalise correctement le but formulé par les art. 2 et 32a LPE (ATF 2P.231/2005, précité, consid. 3.2). e) La taxe de ramassage des déchets prévue par le RGD est une contribution causale, par quoi on entend celle qui constitue la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par la collectivité publique (ATF 138 II 70 consid. 5.3 p. 73/74; 135 I 130 consid. 2 p. 133; arrêt FI.2011.0038, précité, consid. 2c). Le montant de la contribution causale doit, selon le principe de l'équivalence, être proportionné à la valeur objective de la prestation fournie; en outre, selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 138 II 70 consid. 5.3 p. 73/74; 135 I 130 consid. 2 p. 133/134; 131 I 313 consid. 3.3 p. 318). 3. La recourante fait valoir qu'elle se serait manifestement trompée en remplissant les questionnaires pour la période considérée. Elle en veut pour preuve qu'il serait impossible que les deux établissements en question, de taille comparable, aient produit des déchets dans une proportion allant du simple au quintuple. De même, la recourante, se référant aux observations qu'elle a produites le 28 janvier 2010 devant le Commission communale, reproche au SA de n'avoir pas procédé correctement au contrôle de la quantité des déchets des deux établissements. Elle y voit une violation de l'art. 29 RGD. a) L'autorité établit les faits d'office (art. 28 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36). Il suit de là que l'autorité administrative et le juge doivent veiller à l'établissement exact et complet des faits déterminants pour l'issue de la cause. Ils ne peuvent tenir un fait pour acquis que lorsqu'ils sont convaincus de sa réalité, sur la base des pièces du dossier. Dans ce cadre, la très grande vraisemblance d'un fait peut suffire (ATF 138 V 218 consid. 6 p. 221/222; 130 III 321 consid. 3.2 p. 324). Il convient de tenir compte, dans ce cadre, de l'obligation des parties de collaborer à la constatation de faits dont elles entendent déduire des droits (art. 30 al. 1 LPA-VD). Les parties ne sauraient dès lors renvoyer l'autorité intimée à enquêter sur les points qu'elles allèguent, sans offrir de fournir la moindre explication ou offre de preuve à cet égard (cf. ATF 8C_226/2011 du 24 janvier 2012; arrêts PS.2011.0014 du 7 mars 2012; GE.2011.0103 du 24 novembre 2011; FI.2010.0016 du 16 juillet 2010). b) A teneur de l'art. 46 LPE, chacun est tenu de fournir aux autorités les renseignements nécessaires à l'application de la LPE et, s'il le faut, de procéder à des enquêtes ou les tolérer (al. 1); le Conseil fédéral ou les cantons peuvent ordonner que des relevés soient établis sur les pollutions atmosphériques, le bruit et les vibrations, sur les déchets et leur élimination ainsi que sur leur nature, la quantité et les propriétés des substances et des organismes, que ces relevés soient conservés et qu'ils soient communiqués aux autorités qui les demandent (al. 2). Cette obligation de produire des renseignements, qui impose notamment au détenteur d'une installation soumise à la LPE et à l'une de ses ordonnances d'exécution, de participer à l'établissement des faits déterminants pour l'application des normes de protection de l'environnement, ne peut pas être comprise dans le sens qu'il appartiendrait exclusivement

à l'administration de prouver que l'installation respecte les normes applicables (ATF 119 Ib 389 consid. 3b p. 392/393). L'obligation de produire des renseignements doit rester proportionnée (ATF du 28 mars 1996, reproduit in: DEP 1997 p. 197ss, consid. 5). Elle vaut notamment dans le domaine de la gestion des déchets, comme cela ressort expressément de l'art. 46 al. 2 LPE (François Bellanger/Valérie Défago Gaudin, in: Pierre Moor/Anne-Christine Favre/ Alexandre Flückiger (ed), Commentaire de la loi sur la protection de l'environnement, Ursula Brunner, n. 13, 15, 16a et 21d ad art. 46 LPE, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 1999; cf. également Heidi Wiestner, Informationsbeschaffung durch die Behörden, DEP 2004 p. 29ss). Ainsi, par exemple, l'autorité peut exiger d'un détenteur d'une entreprise de démolition de véhicules automobiles usagés qu'il produise une liste des garages qui lui ont fourni des épaves (ATF 1A.12/2004 du 30 septembre 2004, reproduit in: DEP 2004 p. 58ss, consid. 2.2.3). c) La taxation est déterminée par le questionnaire envoyé chaque année aux entreprises (art. 29 al. 2 RGD). Ces questionnaires, remplis par A. B. _____, administrateur de Y. _____, comprennent des rubriques indiquant l'effectif et le taux d'occupation du personnel employé, les quantités hebdomadaires de déchets à incinérer (par sacs de 35 ou 110 litres, ou par conteneurs de 240, 350 ou 770 litres), papier et carton à recycler, soit en poids, soit en nombre de conteneurs, le verre (en kilos ou par conteneurs), les déchets végétaux, les lavures et autres déchets. Dans le cadre de la procédure devant la Commission communale, la Municipalité a produit les questionnaires concernant les établissements de la recourante. Elle a également établi, à l'appui de sa réponse du 28 septembre 2011 adressée à la Commission communale, des tableaux détaillés retraçant, période par période, établissement par établissement, les renseignements fournis par A. B. _____ dans les différents questionnaires, qu'elle a ensuite comparé entre eux. La Municipalité a examiné les griefs soulevés par la recourante dans ses observations du 28 janvier 2010, de manière approfondie, pour parvenir à la conclusion que sur certains, points, les bordereaux devaient être modifiés en faveur de la recourante. Dans la décision attaquée, la Commission communale a examiné tous ces éléments du dossier. Elle a relevé que la recourante aurait dû attirer l'attention du SA sur le fait que les données qu'elle avait elle-même fourni dans les questionnaires étaient – selon elle - erronées, de procéder elle-même à des contrôles, notamment pour vérifier que des tiers ne déposaient pas leurs propres déchets dans ses conteneurs, et de demander au SA le pesage des déchets, conformément à l'art. 29 al. 3 RGD. Or, la recourante ne l'avait pas fait. La Commission communale a considéré que le résultat des investigations auxquelles avait procédé la Municipalité, selon sa réponse du 28 septembre 2011, devait dès lors être confirmé. Hormis une reprise des arguments déjà soulevés devant la Commission communale, et écartés par elle, la recourante ne développe aucun grief à l'égard de la décision attaquée, de nature à remettre en cause la solution retenue par la Commission communale. En particulier, la recourante n'explique pas comment les données qu'elle a fournies elle-même, par l'entremise des questionnaires, ne correspondraient pas à la réalité, ni en quoi les contrôles effectués par le SA et la réponse de la Municipalité du 28 septembre 2011 ne répondraient pas à ses objections. d) Le grief tiré de l'art. 29 RGD doit ainsi être écarté. 4. La recourante demande que le Tribunal ordonne une expertise, «en vue de déterminer a posteriori et séparément pour les deux établissements (...) la quantité de déchets litigieux sur la période considérée, en se basant sur le nombre, le type et le poids des bouteilles et autres récipients ayant contenu les boissons consommées par la clientèle, en fonction du volume des boissons achetées et vendues par les deux cabarets durant cette période, qui pourront être reconstituées par la

comptabilité de la recourante». a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 27 al. 2 Cst./VD et 33 al. 1 LPA-VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, d'avoir accès au dossier, de proposer et fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'en prendre connaissance, de participer à leur administration et de se déterminer à leur propos (ATF 138 V 125 consid. 2.1 p. 127; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; 136 I 265 consid. 3.2 p. 272; 136 V 351 consid. 4.4 p. 356, et les arrêts cités). L'expertise figure parmi les mesures d'instruction que peut ordonner l'autorité (art. 29 al. 1 let. c LPA-VD). Celle-ci reste toutefois libre de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant de manière non arbitraire à une appréciation anticipée de la valeur probante des mesures proposées, elle a acquis la certitude que celles-ci ne modifieraient pas son opinion (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429, et les arrêts cités). Le rôle de l'expert est d'aider à l'éclaircissement des éléments de fait, à l'exclusion des questions juridiques, qui relèvent de la seule appréciation du juge (ATF 133 II 384 consid. 4.2.3 p. 391; 132 II 257 consid. 4.4.1 p. 269; 130 I 337 consid. 5.4.1, et les arrêts cités). Le droit d'être entendu ne confère pas celui de demander une expertise, lorsque cette mesure ne vise non pas à éclaircir les faits, mais à remettre en cause l'appréciation juridique de l'autorité de jugement précédente (ATF 2C_368/2009 du 3 mars 2010, consid. 4). b) La demande de la recourante équivaut à refaire toute la procédure de taxation depuis le commencement, en mettant de côté non seulement les questionnaires qu'elle a remplis, mais toute l'appréciation retenue par la Commission communale. En outre, la démarche de la recourante paraît paradoxale, dans la mesure où elle laisse entendre qu'elle serait capable de reconstituer le volume de déchets, au regard de l'activité des deux établissements, telle qu'elle ressort de leur comptabilité. On ne voit pas ce qui empêcherait la recourante de faire cette démonstration par ses propres moyens, et pourquoi il lui faudrait faire désigner un expert à cette fin. La demande revient en fin de compte à reporter sur l'expert la tâche d'apporter de la substance aux griefs soulevés par la recourante, et à transformer le Tribunal cantonal en autorité administrative communale supérieure pour la taxation de l'évacuation des déchets. Cela dépasse le rôle qui lui est dévolu comme autorité judiciaire administrative, y compris au regard de la maxime d'office (cf. consid. 3a ci-dessus). c) La demande d'expertise doit être rejetée. 5. Invoquant l'angle de l'égalité de traitement, la recourante requiert que soient produits les bordereaux adressés, pour la même période, aux établissements à l'enseigne «C. _____», «D. _____» et «E. _____», ainsi que les questionnaires qu'ils ont remis au SA pour la taxation. a) 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 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304, 345 consid. 5 p. 347/348, et les arrêts cités). b) La recourante n'apporte aucun élément qui laisserait à penser que, se trouvant dans une situation égale (ou du moins, analogue) à la sienne, les établissements qu'elle cite auraient bénéficié d'une taxation plus favorable. Sa demande, inétayée, revient à exiger du Tribunal cantonal qu'il revoie lui-même toutes les décisions de taxation notifiées aux cabarets lausannois, ce qui va très au-delà de ce que la maxime d'office lui permet de faire (cf. consid. 3a ci-dessus). 6. Le recours doit ainsi être rejeté, et la décision attaquée confirmée. Les frais sont mis à la charge de la recourante; il n'y a pas lieu d'allouer

des dépens à la Commune de Lausanne, qui est intervenue dans la procédure sans l'assistance d'un mandataire (art. 49, 52, 55 et 56 LPA-VD).

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