

VD_OMNI FI.2013.0102 vom 19. August 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-08-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2013.0102

FR: VD_OMNI FI.2013.0102 du 19 août 2014

IT: VD_OMNI FI.2013.0102 del 19 agosto 2014

Regeste

X. _____ Sàrl/Commission communale de recours en matière d'impôts, Municipalité du Mont-sur-Lausanne | Recours contre une taxe communale de ramassage des déchets. Bien que la commission communale de recours ait statué sans avoir convoqué préalablement la contribuable recourante, il n'y a pas lieu d'annuler la décision pour ce motif. Ce vice a en effet été corrigé en cours de procédure, avec la renonciation écrite de la recourante, a posteriori, à son audition, ce qui équivaut à une renonciation expresse à demander l'annulation de la décision entreprise et le renvoi de la cause à l'autorité communale. Recours admis et arrêt annulé - mais pas sur ce point - par ATF 2C_858/2014 du 17 février 2015.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 47a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; RSV 650.11), les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie au recours contre les décisions de la commission communale de recours (1 ère phrase). Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable (3 ème phrase). Le recours ayant été interjeté dans la forme prescrite (art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]) et le délai de trente jours (art. 77 LPA-VD), il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

A teneur de l'art. 47 LICom, la commission de recours convoque le recourant et ordonne toutes mesures d'instruction qu'elle juge nécessaires. En l'occurrence, la commission de recours a, certes, statué sans avoir convoqué préalablement les représentants de la recourante. La constatation de ce vice formel devrait conduire à l'annulation pure et simple de la décision attaquée (v. sur ce point, arrêts FI.2005.0067 du 10 octobre 2007; FI.2003.0009 du 25 juin 2003). Ce vice a néanmoins été corrigé en cours de procédure, avec la renonciation écrite de la recourante, a posteriori, à son audition, ce qui équivaut à une renonciation expresse à demander l'annulation de la décision entreprise et le renvoi de la cause à l'autorité intimée en vue de l'audition de représentants de la recourante avant nouvelle décision (dans ce sens, ATF 2C_797/2013 du 8 juillet 2014 consid. 6.2).

E. 3

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; arrêts FI.2012.0098 du 23 avril 2013, consid. 2a; 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; arrêts précités FI.2012.0098, consid. 2a et FI.2011.0038, 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 - LCom; RSV 650.11). Selon le Tribunal cantonal tessinois, la condition de base pour percevoir une taxe d'élimination des déchets est l'existence d'une activité liée à la production de déchets. Le seul fait d'avoir un domicile fiscal dans une commune ne signifie pas qu'une telle activité est exercée dans le lieu concerné arrêt du 9 juin 2010 dans la cause 52.2009.462, résumé in DEP 2011 p. 693). c) 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; FI.2012.0098, précité, consid. 2e). 4. a) En l'espèce, le RGD prévoit le financement de la gestion des déchets urbains produits sur le territoire communal par la mise en place d'une taxe au sac et d'une taxe forfaitaire (art. 12 let. A et B en relation avec l'art. 11 al. 2 et 3).

Sont astreints au paiement de la taxe forfaitaire, les habitants de plus de vingt ans, d'une part, les entreprises ou les commerces, d'autre part. Le montant des taxes forfaitaires est un maximum, en-dessous duquel la municipalité peut aller, en fonction de l'évolution des coûts effectifs (art. 12 mis en relation avec l'art. 11 al. 3). En exécution de la délégation qui lui est conférée à l'art. 11 al. 3 RGD, la municipalité a fixé, pour l'année 2013, le montant des taxes forfaitaires à 95 fr. par habitant et à 190 fr. par entreprise ou commerce assujettis. La recourante ne critique pas ces prescriptions communales au regard de leur conformité aux articles 32a LPE et 30a LGD. Suivant ses explications, elle ne devrait pas être astreinte au paiement de cette taxe de base, dès lors qu'elle ne produit aucun déchet urbain propre et ne met pas à contribution le service public communal de ramassage et de traitement des déchets.

b) La recourante fait valoir qu'en raison de sa situation particulière, elle aurait dû être exonérée du paiement de la taxe litigieuse. En effet, elle a son siège au domicile de ses associés-gérants, dans la maison familiale où elle loue en tout et pour tout deux garages qui lui servent d'atelier et de dépôt d'outils; elle n'exploite en revanche aucun autre local commercial. L'essentiel de son activité de ferblanterie se déroule à l'extérieur, sur les chantiers, de même que les travaux qu'elle réalise dans les ports, sur des bateaux; elle recycle ses déchets industriels. Ses associés-gérants sont ses seuls collaborateurs. Ses activités n'auraient ainsi pas pour effet de mettre à contribution le service public communal de gestion des déchets, dans la mesure où sa présence au domicile privé ne produirait pas un excédent de déchets urbains. La recourante se prévaut à cet égard de ce que chacun de ses associés-gérants est déjà astreint à titre personnel au paiement de la taxe. Le RGD ne prévoit certes pas de cas d'exonération. Même si le RGD ne contient pas de normes permettant expressément à la municipalité comme autorité de taxation (art. 13 RGD) d'exonérer les entreprises ne produisant pas de déchets, cette compétence résulte implicitement de l'art. 11 al. 1 RGD, qui prévoit que le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets. La recourante a ses locaux au domicile de ses associés-gérants; ceux-ci produisent des déchets ménagers à titre privé. Une telle situation n'est en soi pas encore nécessairement constitutive de double imposition et une distinction s'impose: dans un tel cas, les associés-gérants sont eux-mêmes astreints au paiement d'une taxe pour leurs déchets privés; les déchets qu'ils produisent dans le cadre de leur entreprise font en revanche et en principe l'objet de la taxe perçue auprès de leur entreprise. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que la recourante doive être astreinte au paiement de la contribution qui lui est réclamée. L'on gardera à l'esprit qu'il s'agit d'une taxe causale, dont la contrepartie consiste à mettre à disposition des usagers un service public communal de gestion des déchets ménagers. A défaut de contrepartie, l'on se trouverait en présence d'un impôt. En l'occurrence, la municipalité estime dénuées de pertinence les explications de la recourante, dont on retient pourtant qu'elle ne produit aucun déchet urbain (ou ménager) et ne met par conséquent pas à contribution le service public communal autrement que par les déchets urbains privés de ses associés-gérants. Si l'on devait suivre le raisonnement de l'autorité, le simple fait de créer une entreprise avec siège sur le territoire communal – comme par exemple une société de domiciliation – déclencherait à lui seul le paiement de la taxe, peu important finalement que l'exploitation de celle-ci n'ait pas pour conséquence de recourir au service public de gestion des déchets. Que la taxe de base soit prélevée pour financer des infrastructures de traitement des déchets, indépendamment de leur utilisation effective, ne signifie pas pour autant que celle-ci se résume à un impôt sans contrepartie. En réalité, la municipalité ne tient aucun compte de la situation particulière de la recourante, qui ne produit pas un excédent de déchets urbains distincts de ceux de ses deux dirigeants,

que ces derniers éliminent par le biais des services communaux et qui s'acquittent déjà chacun de la taxe forfaitaire par habitant. En réalité, au vu de sa structure et de son organisation tout à fait particulières, la recourante ne met pas à contribution le service public communal, ce qui doit conduire pour elle à ne pas devoir en l'état s'acquitter de la taxe forfaitaire qui lui est réclamée. La situation serait autre notamment si les locaux de l'entreprise ne se confondaient pas avec le domicile de ses associés-gérants, ou si son activité produisait un excédent de déchets urbains par rapport à ceux produits par ses associés à titre privé ou encore si la société employait des collaborateurs en sus de ses dirigeants. C'est dire que la situation de la recourante pourrait être susceptible d'évoluer à l'avenir, si bien que la présente exonération ne préjuge en rien d'un assujettissement futur de la recourante à la taxe litigieuse. Le recours doit en conséquence être admis sur ce point. c) La recourante fait valoir en outre que la taxe forfaitaire qui lui a été notifiée ne respecterait pas le principe de l'équivalence, dans la mesure où elle est arrêtée de façon schématique; il s'agit d'un montant forfaitaire unique et indifférencié, dû par chaque entreprise ou commerce assujettis, quels que soient leur taille, le nombre de leurs employés ou leur chiffre d'affaires. Vu l'issue du recours, la question de savoir si cette situation est constitutive d'une inégalité de traitement dont la recourante peut se prévaloir peut demeurer indécidée. Tout au plus peut-on à ce stade relever que l'art. 12 B fixe un plafond de 400 fr. par entreprise ou commerce, ce qui n'empêche pas la Commune de fixer des paliers en fonction de la taille des entreprises, notamment du nombre de personnes employées par l'entreprise assujettie. 5. Il suit de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée, annulée. En procédure de recours, les frais sont supportés par la partie qui succombe (art. 49 al. 1, 1^{ère} phrase, LPA-VD). Le sort du recours commande ainsi qu'un émolument judiciaire soit mis à la charge de la Commune du Mont-sur-Lausanne, les communes étant exclues du champ d'application de l'art. 52 al. 1 LPA-VD. En outre, l'autorité alloue une indemnité à la partie qui obtient totalement ou partiellement gain de cause, en remboursement des frais qu'elle a engagés pour défendre ses intérêts. Cette indemnité est mise à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 55 LPA-VD). Des dépens seront alloués à la recourante, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un conseil.

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