

VD_OMNI FI.2014.0063 vom 6. Januar 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-01-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2014.0063

FR: VD_OMNI FI.2014.0063 du 6 janvier 2015

IT: VD_OMNI FI.2014.0063 del 6 gennaio 2015

Regeste

A. X. _____/Commission communale de recours en matière d'impôt de la Commune de Oulens-sous-Echallens, Municipalité de Oulens-sous-Echallens | Taxe communale sur les déchets. Contribuable exonéré de la taxe forfaitaire prélevée auprès des habitants, parce qu'il est aussi détenteur d'une entreprise, soumise à une taxe forfaitaire différente. Griefs tirés de l'inégalité de traitement rejetés. Premièrement, le contribuable ne peut faire valoir qu'il élimine tous ses déchets auprès de l'entreprise qui traite les déchets de son entreprise. Deuxièmement, le règlement communal doit être compris en ce sens que les entreprises peuvent faire éliminer par le moyen des infrastructures communales les déchets urbains (et pas seulement les ordures ménagères) que ces entreprises produisent (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

Le litige porte sur la mise à la charge du recourant de la taxe pour les entreprises, par 120 fr., alors que le recourant revendique de ne payer que la taxe individuelle, par 80 fr. La valeur litigieuse est ainsi de 40 fr.

E. 2

a) Les communes financent les coûts d'élimination des déchets urbains par le biais de taxes (art. 30a al. 1 de la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets – LGD, RSV 814.11). Il s'agit de taxes spéciales au sens de l'art. 4 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom, RSV 650.11). A teneur de l'art. 45 LICom, 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 (al. 1); hormis des exceptions non réalisées en l'espèce, cette commission peut être saisie d'un recours contre toute décision prise en matière d'impôts ou taxes communaux et de taxes spéciales, comme en l'occurrence (al. 2). L'art. 17 al. 2 RGD rappelle ce principe. b) Cette organisation des voies de recours a finalement été respectée en l'occurrence. La facture litigieuse mentionne certes la voie – non prévue - de la réclamation à la Municipalité. Le recourant n'en a subi toutefois aucun dommage: la Municipalité a transmis l'affaire, comme objet de sa compétence, à la Commission de recours, laquelle est entrée en matière et a statué.

E. 3

a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.). L'autorité doit indiquer dans son prononcé les motifs qui la conduisent à sa décision (ATF 139 V 496 consid. 5.1 p. 503/504; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237; 136 II 266 consid. 3.2 p. 270, et les arrêts cités). La violation du droit d'être entendu peut être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un

plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204; 132 V 387 consid. 5.1 p. 390, et les arrêts cités). Même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il faut renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente, lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2 p. 197/198, et les arrêts cités). b) La Municipalité comme autorité de taxation (art. 13 RGD) est une autorité administrative au sens de l'art. 4 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36). Quant à la Commission de recours, elle est une autorité de justice (juridiction) administrative (art. 2 LPA-VD), instituée par une loi spéciale, soit la LICom (cf. art. 2 al. 2 LPA-VD). Partant, elle est soumise aux obligations générales qu'impose la LPA-VD aux autorités. Cela concerne notamment l'obligation, découlant de l'art. 42 LPA-VD, de rendre des décisions formelles, indiquant le nom de l'autorité et sa composition s'il s'agit, comme en l'occurrence, d'une autorité collégiale (let. a); le nom des parties et de leurs mandataires (let. b); les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels s'appuie l'autorité (let. c); le dispositif (let. d); la date et la signature (let. e); l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître (let. f). L'autorité notifie sa décision (art. 44 LPA-VD). c) Après avoir examiné le cas et entendu personnellement le recourant (comme l'art. 47 LICom lui impose de le faire), la Commission de recours a fait part à la Municipalité de sa décision de rejeter le recours, parce que le RGD aurait été correctement appliqué au cas du recourant. La Municipalité a, le 12 mai 2014, communiqué cette décision au recourant, en lui indiquant la voie et délai de recours. Cette façon de procéder n'est pas conforme aux exigences qui viennent d'être rappelées. La Commission de recours aurait dû rendre une décision formelle contenant les éléments mentionnés à l'art. 42 LPA-VD, et la notifier au recourant. Utiliser la Municipalité comme voie de transmission auprès des parties n'a pas de sens dans ce contexte. Le droit d'être entendu du recourant a été violé dans la procédure communale. Cela n'entraîne toutefois pas l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à la Commission de recours pour nouvelle décision. Le recourant a pu faire valoir ses moyens devant le Tribunal cantonal qui dispose d'un plein pouvoir d'examen et de décision, en fait et en droit, de sorte que le défaut de motivation entachant la décision attaquée a été guéri dans le cadre de la présente procédure. Il convient en outre de ne pas retarder inutilement la décision à rendre au fond.

E. 3.2

p. 324, et les arrêts cités). Le Tribunal cantonal n'est pas lié par les conclusions des parties (art. 89 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 de la même loi); il applique le droit d'office (art. 41 LPA/VD). Il peut dès lors s'écarter des motifs retenus par l'instance inférieure et maintenir la décision attaquée en substituant une base juridique valable au fondement irrégulier retenu par l'autorité de première instance (ATF 130 I 241 consid. 4.4 p. 248; 125 V 368 consid. 3 p. 370; 1C_70/2012 du 2 avril 2012, consid. 3.3). b) Le recourant, comme exploitant agricole, est soumis à la taxe forfaitaire pour les entreprises. Comme habitant de la commune exploitant une entreprise sous une forme individuelle, il est exonéré de la taxe forfaitaire individuelle à laquelle il serait en principe soumis, parce que les ordures ménagères qu'il produit sont éliminées, avec celles de son entreprise, par le moyen des sacs taxés. c) Dans un premier moyen, le recourant revendique de n'avoir à payer la taxe forfaitaire par habitant, plutôt que la taxe forfaitaire pour les entreprises. Il expose éliminer tous les déchets, produits par son entreprise et son foyer, auprès de

l'entreprise Valorsa S.A., à Penthaz. Il en déduit qu'il ne devrait être soumis qu'à la taxe forfaitaire pour habitant et non à la taxe forfaitaire pour entreprises. Cette thèse ne peut être partagée. La solution préconisée par le recourant est inconciliable avec le principe que les déchets doivent en principe être éliminés par la collectivité publique à laquelle appartient le détenteur de déchets (la Commune d'Oulens-sous-Echallens, en l'occurrence). Le fait que le recourant puisse, par un choix de convenance, évacuer ses déchets incinérables auprès de l'entreprise spécialisée qui prend en charge les déchets de son entreprise (cf. art. 6 al. 6 RGD), ne peut avoir pour conséquence de l'exempter de la taxe forfaitaire. Comme habitant de la commune et propriétaire d'une entreprise, le recourant peut faire éliminer les ordures ménagères et les déchets encombrants, quelle qu'en soit l'origine, par le moyen de sacs taxés et les points de collecte. Le RGD et la Directive ne font à cet égard, comme on l'a vu, aucune distinction entre les habitants et les entreprises. La position du recourant à cet égard est au demeurant paradoxale: comme propriétaire d'une entreprise individuelle et habitant de la commune, il est exonéré de la taxe individuelle, précisément parce que les déchets incinérables qu'il produit sont mélangés à ceux, de même nature, produits par son exploitation agricole. On ne voit dès lors pas comment il peut revendiquer être assujéti à une taxe dont il est exonéré. De même, sous l'angle de l'égalité de traitement, peut se justifier le choix de privilégier, parmi les entreprises, celles en raison individuelle dont le propriétaire est domicilié sur le territoire communal. Ces propriétaires produisent des déchets pour l'élimination desquels ils devraient, en principe, payer la taxe individuelle, comme habitants de la commune. Cela reviendrait à les taxer deux fois, contrairement aux propriétaires d'entreprises domiciliés dans une autre commune. La différence de traitement, entre propriétaires d'entreprises individuelles, selon qu'ils sont domiciliés ou non sur le territoire communal, repose ainsi sur une différence de situation de fait importante, au sens de la jurisprudence qui vient d'être rappelée. Le premier moyen soulevé par le recourant doit être rejeté. d) Dans un deuxième moyen, le recourant se plaint de la différence de traitement entre les entreprises et les habitants. Les premières ne pourraient utiliser les points de collecte et la déchetterie communale pour l'élimination des déchets valorisables, contrairement aux habitants de la commune. Une telle conception se fonde sur une lecture littérale de l'art. 6 al. 6 RGD. Cette disposition ne mentionne que les ordures ménagères, parmi les déchets produits par les entreprises, qui sont éliminés par le truchement de sacs taxés. Le recourant en déduit, a contrario, que les entreprises ne seraient pas autorisées à utiliser les infrastructures communales (dépôt aux points de collecte et à la déchetterie communale ou remise à l'employé communal) pour éliminer les déchets encombrants et les déchets valorisables. Une telle façon de comprendre l'art. 6 al. 6 RGD (non dénuée de sens, à première vue), serait toutefois inconciliable avec le but du concept communal d'élimination des déchets, tel que mis en place par le RGD et la Directive. Les infrastructures communales ne sont pas appropriées à l'élimination des déchets spéciaux produits par les entreprises. C'est la raison pour laquelle l'art. 6 al. 6 RGD (repris à l'Annexe 2) précise que ces déchets doivent être éliminés auprès d'entreprises spécialisées et reconnues par l'Etat. Cela ne peut pas concerner les déchets encombrants et les déchets valorisables, dont l'élimination est prise en charge par les infrastructures communales. On ne voit d'ailleurs pas comment l'administration communale pourrait empêcher le recourant d'utiliser les points de collecte, la déchetterie ou les services de l'employé communal, pour éliminer les déchets encombrants ou valorisables, au seul motif qu'il exploite une entreprise. Une telle argumentation serait d'autant moins admissible dans un cas où, comme en l'occurrence, le recourant est lui-même un habitant de la commune, autorisé à utiliser ces

infrastructures pour l'élimination des déchets encombrants ou valorisables. La difficulté vient sans doute d'une rédaction imparfaite de l'art. 6 al. 6 RGD. Le seul sens que l'on doit prêter à cette disposition est qu'à l'exception des ordures ménagères, des déchets encombrants et des déchets valorisables (soit des déchets urbains), les entreprises doivent faire éliminer à leurs frais leurs déchets spéciaux auprès d'entreprises spécialisées et reconnues par l'Etat. L'art. 6 al. 6 RGD se prête de cette manière à une interprétation conforme au droit supérieur, notamment à l'égalité de traitement. Il doit dorénavant se lire comme suit: «A l'exception des déchets urbains qui sont collectés par la commune, les entreprises sont tenues d'éliminer à leurs frais les déchets qu'elles détiennent auprès d'entreprises spécialisées et reconnues par l'Etat». Le deuxième moyen soulevé par le recourant doit dès lors être rejeté, par substitution de motifs. 6. Le recours doit ainsi être rejeté, et la décision attaquée confirmée. Les frais sont mis à la charge du recourant. Compte tenu de la valeur litigieuse, leur montant sera arrêté à 500 fr. (cf. art. 2 du Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public – TFJAP, RSV 173.36.5.1). La Commune, qui est intervenue dans la procédure sans l'assistance d'un mandataire, n'a pas droit aux dépens (art. 49 à 56 LPA-VD).

E. 4

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). 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 LICom; sur le tout, cf., dernier lieu, arrêt FI.2013.0102 du 19 août 2014). c) La Commune organise l'élimination des déchets urbains, ainsi que la collecte des déchets valorisables (art. 5 RGD). Les déchets urbains comprennent les ordures ménagères, incinérables et ramassées dans des sacs taxés; les déchets encombrants, également incinérables, mais qui ne peuvent être ramassés comme les sacs, à raison de leurs dimensions ou de leur poids; les déchets valorisables, collectés en vue de leur recyclage ou de leur réutilisation (cf. le préavis de la Municipalité au Conseil général, n°11/2011-2016, du 3 septembre 2012). Selon la Directive, les ordures ménagères sont déposées dans les sacs taxés aux endroits prévus pour le ramassage. Les déchets encombrants et les déchets valorisables doivent être déposés dans les points de collectes prévus à cet effet. Cela concerne le verre, les bouteilles en PET, les capsules à café, les textiles, les chaussures et les huiles. Une déchetterie est mise à disposition pour le papier et le carton, le bois, la ferraille, le fer blanc. En cas de besoin, les ampoules économiques et LED, les piles et les batteries, les déchets compostables, les déchets spéciaux des ménages, l'électroménager et l'électronique, en principe à éliminer aux points de vente, peuvent également être remis à l'employé communal ou déposés à la déchetterie. S'agissant des entreprises, l'art. 6 al. 6 RGD est libellé comme suit: «A l'exception des ordures ménagères qui sont collectées par la commune, les entreprises sont tenues d'éliminer à leurs frais les déchets qu'elles détiennent auprès d'entreprises spécialisées et reconnues par l'Etat». A ce sujet, la Directive précise que l'élimination des déchets incinérables par le biais de sacs taxés est autorisée

pour les entreprises soumises à la taxe forfaitaire. Elle rappelle que toutes les entreprises domiciliées dans la commune, et/ ou qui y ont une activité de production ou commerciale, sont soumises à la taxe forfaitaire pour entreprises. Pour celles exploitées sous une forme individuelle, le propriétaire est exonéré de la taxe individuelle, s'il est domicilié dans la commune; dans ce cas, seule la taxe pour entreprises est perçue. d) En résumé, parmi les contribuables assujettis à la taxe, le RGD et la Directive distinguent les habitants et les entreprises; parmi les habitants, les adultes et les enfants; parmi les entreprises, celles organisées sous une forme corporative et celles sous une raison individuelle; parmi les entreprises individuelles, celles dont le propriétaire est domicilié dans la commune, et celles dont le propriétaire est domicilié hors de la commune. Parmi les déchets, le RGD et la Directive distinguent les déchets incinérables (comprenant les ordures ménagères et les déchets encombrants) d'une part, les déchets valorisables ou spéciaux, d'autre part. Tous les contribuables éliminent les ordures ménagères par le moyen des sacs taxés, qu'ils soient produits par les habitants ou les entreprises. Les déchets encombrants et les déchets valorisables des habitants sont collectés aux points prévus à cet effet ou à la déchetterie. 5. Le recourant se plaint, de manière implicite, d'une inégalité de traitement, découlant du système mis en place par le RGD et la Directive. a) Un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vue des circonstances, c'est-à-dire lorsqu'il traite de manière différente ce qui est semblable et ce qui est dissemblable de manière identique, relativement à une situation de fait importante (ATF 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 139 I 242 consid. 5.1 p. 254; 138 I 225 consid. 3.6.1 p. 229/230, 265 consid. 4.1 p. 267, 321 consid.

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