

VD_OMNI FI.2014.0151 vom 28. April 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-04-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2014.0151

FR: VD_OMNI FI.2014.0151 du 28 avril 2016

IT: VD_OMNI FI.2014.0151 del 28 aprile 2016

Regeste

Municipalité de Pully/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux, A. _____ | Taxe d'élimination des déchets. Validité du critère du volume ECA comme base de calcul de la taxe de base. Pas de violation du principe d'égalité de traitement: il est admissible de percevoir la taxe de base auprès des seuls propriétaires, même s'ils louent leurs biens; un tel système se justifie en raison des coûts d'infrastructures occasionnés par les immeubles; les propriétaires qui louent leurs biens ont par ailleurs la possibilité de répercuter la taxe de base sur le locataire conformément aux règles du droit du bail. Pas de violation non plus du principe de causalité: la taxe de base dans un système de taxation mixte est par définition indépendante de la quantité des déchets; elle n'est pas destinée à avoir un effet incitatif; les critiques sur l'absence d'effet incitatif du critère du volume bâti tombent dès lors à faux; les comptes produits démontrent par ailleurs que le taux de couverture d'au moins 40% par la taxe variable exigé par l'art. 30a al. 2 LGD est respecté et que le rapport taxe de base/taxe variable correspond approximativement au rapport coûts fixes/coûts variables. Admission du recours de la municipalité contre la décision rendue par sa commission de recours en matière de taxes spéciales. Recours au TF rejeté (arrêt 2C_446/2016 du 24 mai 2016).

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Depuis sa révision par la nouvelle du 20 novembre 2012 entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, l'art. 47a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom; RSV 650.11) instaure un droit de recours en faveur des municipalités contre les décisions rendues par leurs commissions communales de recours en matière de taxes spéciales. Avant cette modification légale, la qualité pour recourir des municipalités, faute d'intérêt digne de protection à l'annulation à la modification de la décision attaquée, était déniée (arrêts FI.2000.0072 du 5 novembre 2002, FI.1997.0127 du 31 mars 2000 et FI.1995.0011 du 10 mai 1995). Conformément à l'art. 47a LCom, la recourante a la qualité pour contester la décision attaquée. Pour le surplus, l'acte de recours a été déposé dans les délai et formes prévus (art. 79 et 95 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.

E. 3

Les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires.

E. 4

L'autorité intimée retient à l'appui de la décision attaquée que la taxe litigieuse ne respecterait pas non plus le principe de proportionnalité, ce que conteste la recourante. a) Consacré à l'art. 5 Cst., le principe de proportionnalité exige que l'activité étatique soit adéquate et nécessaire pour atteindre les buts d'intérêts public qu'elle poursuit. Il comprend trois règles: la règle d'aptitude, selon laquelle le moyen choisi doit être propre à atteindre le but visé; la règle de nécessité, selon laquelle, entre plusieurs moyens, doit être choisi celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés; enfin, la règle de proportionnalité au sens étroit, qui met en balance l'importance des effets de la mesure en cause sur la situation de l'administré et le résultat attendu du point de vue de l'intérêt public (ATF 140 I 2 consid. 9.2.2; 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 II 346 consid. 9.2 et les réf. citées; ég. Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, p. 223 ss). En matière de contributions causales, le principe de proportionnalité est concrétisé par les principes de la couverture des frais et de l'équivalence. Selon le premier, le produit global de la contribution ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration. Quant au second, il postule que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie; cette valeur se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expériences (ATF 138 II 70 consid. 5.3; 135 I 130 consid. 2; 131 I 313 consid. 3.3; arrêt FI.2012.0098, précité, consid. 2e). Comme le relève la recourante, le principe de proportionnalité est un principe constitutionnel et non pas un droit constitutionnel autonome (ATF 136 I 241 consid. 3.1; ATF 126 I 112 consid. 5b; ATF 125 I 161 consid. 2b). Cette distinction n'a toutefois de portée que pour déterminer si le moyen peut être invoqué dans le cadre d'un recours constitutionnel subsidiaire (Dubey/Zufferey, p. 226). Elle n'a donc pas d'importance dans le cas d'espèce. La recourante se trompe ainsi lorsqu'elle affirme: " On ne peut donc annuler et encore moins déclarer purement nulle et de nul effet une mesure étatique comme la taxe litigieuse au motif qu'elle viole le principe de proportionnalité mais uniquement si elle porte une atteinte disproportionnée à un droit fondamental ou encore lorsque l'autorité dispose d'une marge d'appréciation dans l'application d'une mesure. " Contrairement à ce qu'elle soutient, il ne suffit dès lors pas de constater que la décision attaquée n'évoque pas d'atteinte disproportionnée à un droit fondamental pour écarter le grief de la violation du principe de proportionnalité. b) L'autorité intimée s'appuie sur trois motifs pour conclure à la violation du principe de proportionnalité. aa) Elle relève en premier lieu que le principe de proportionnalité est violé, car " une taxe forfaitaire peut parfaitement être proportionnelle ". Elle ne précise pas ce qu'elle veut dire exactement par là. On comprend toutefois à la lecture des écritures déposées par les parties dans le cadre de la procédure de recours de première instance que l'autorité intimée reproche en fait à la taxe litigieuse de n'avoir pas de lien avec la quantité de déchets produite. Ce moyen ne relève pas du principe de proportionnalité,

mais du principe de causalité. Il sera examiné ci-après dans ce cadre. bb) L'autorité intimée fait valoir en outre que le mode de calcul de la taxe litigieuse ne permettrait pas de lutter contre la quantité de déchets. En d'autres termes, elle considère que la taxe de base prévue par le RGD n'a pas d'effet incitatif. Ici encore, ce moyen relève du principe de causalité. Il sera également examiné ci-après. cc) L'autorité intimée soutient enfin que le principe de proportionnalité s'opposerait à ce que l'autorité communale perçoive une taxe de base calculée sur la base du volume ECA alors qu'il y aurait d'autres systèmes " moins préjudiciables aux intérêts privés ". Tant le droit fédéral que le droit cantonal laissent une grande marge de manoeuvre aux communes pour aménager les taxes destinées à financer l'élimination des déchets. Pour la taxe de base, plusieurs critères sont envisageables. La directive de l'Office fédéral de l'environnement mentionne l'habitant, le ménage, la surface habitable, le nombre de pièces, le volume bâti et la valeur assurée des bâtiments (directive OFEV, p. 23 ss). A l'instar d'autres communes, la Commune de Pully a opté pour le critère du volume bâti. Cette méthode a été retenue pour les motifs suivants (préavis municipal n o 13 – 2012, p. 14 s.): "Les principaux avantages de cette modalité de taxation sont les suivants: · la même méthode sera utilisée pour taxer la population et les entreprises, évitant ainsi de gérer 2 systèmes différents et de devoir effectuer une répartition entre les coûts supportés par les entreprises et ceux à charge de la population; · les données déjà existantes et accessibles, alors que leur gestion est assurée par l'ECA; · les données sont relativement stables et nécessitent peu de mises à jour; · le nombre de données à gérer et de factures à envoyer sera moins important car la taxe sera basée sur les propriétés et non sur les logements ou les ménages; · les données pourront facilement être implémentées dans le système de facturation actuel et la taxe pourra être couplée à celle liée à l'eau potable, ce qui évitera de générer des factures supplémentaires. Tous ces éléments permettent de rationaliser encore davantage l'outil de facturation utilisé par la DTSI [réd. la Direction des travaux et des services industriels] et de limiter les coûts de gestion de la nouvelle taxe. En limitant ces coûts, les montants relatifs à la gestion des déchets sont plus faibles et diminuent de ce fait la taxe de base. Par ailleurs, les mesures visant à éviter une augmentation du nombre de factures produites limitent les impacts environnementaux y relatifs." On constate que c'est ainsi avant tout pour des motifs pratiques et par souci de simplification que la Commune de Pully a opté pour le critère du volume bâti pour le calcul de la taxe de base. Sous l'angle du principe de proportionnalité, ce choix ne prête pas le flanc à la critique. La jurisprudence admet en effet un certain schématisme dans la détermination des taxes causales (cf. les arrêts cités sous consid. 4a). En outre, contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, on ne voit pas en quoi le recours au critère du volume bâti serait plus préjudiciable " aux intérêts privés " que d'autres méthodes de calcul, comme par exemple une taxe de base perçue par ménage ou par entreprise. Quel que soit le critère retenu pour le calcul de la taxe de base, le coût de l'élimination des déchets restera en effet identique. Par ailleurs, il convient de rappeler que le système mis en place par le nouveau RDG, qui prévoit que la taxe de base n'est perçue qu'auprès des propriétaires d'immeubles, ne consacre pas d'inégalité de traitement (cf. supra consid. 3). La question de savoir s'il existerait des méthodes de calcul moins pénalisantes pour les propriétaires d'immeubles ne se pose par conséquent pas. dd) A noter encore que selon les comptes produits, les recettes provenant de la taxe de base et de la taxe variable sont supérieures au coût total de l'élimination des déchets (2'804'602 fr. 44 pour 2'179'297 fr. 37 en 2013 et 2'432'472 fr. 28 pour 2'267'921 fr. 56 en 2014). Ce constat ne se fonde toutefois que sur deux exercices, ce qui est insuffisant pour conclure à une violation du principe de la

couverture des frais (cf. arrêt FI.2013.0007 du 7 juin 2013 consid. 6b). Il faut attendre encore quelques exercices pour voir si la tendance se confirme. Interpellés sur ce point à l'audience, les représentants de la municipalité sont conscients du problème et envisagent à terme une éventuelle baisse de la taxe de base. ee) Contrairement à ce qu'a retenu l'autorité intimée, le principe de proportionnalité n'est ainsi pas violé.

E. 5

Il reste encore à examiner la conformité de la taxe litigieuse avec le principe de causalité. a) Le nouveau RGD prévoit comme on l'a déjà indiqué un système de taxation mixte pour couvrir les coûts d'élimination des déchets urbains produits sur le territoire communal, à savoir la combinaison d'une taxe de base et d'une taxe au sac (art. 11 al. 2 et 12 RGD). Le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'un tel système était conforme au principe de causalité (ATF 138 II 111 consid. 5.3.4; 137 I 257 consid. 6.1; 129 I 290 consid. 3.2 et les références citées; ég. TF 2C_585/2014 du 17 février 2015 consid. 2.4). Il ne s'est en revanche jamais prononcé sur la validité du critère du volume bâti comme base de calcul de la taxe de base. Pour l'autorité intimée et pour le tiers intéressé, un tel critère n'aurait aucun effet incitatif sur la consommation de déchets. Sans doute. Comme le relève la recourante, la taxe de base est toutefois par définition indépendante de la quantité des déchets. Elle n'est pas destinée à avoir un effet incitatif. Le Tribunal fédéral l'a dit expressément (TF 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 4.4; ég. Favre/Meyer/Engel, op. cit., p. 263). Les critiques de l'autorité intimée et du tiers intéressé quant à l'absence d'effet incitatif du critère du volume bâti tombent dès lors à faux. Un tel critère est ainsi sur le principe admissible. Ces considérations ne suffisent toutefois pas pour conclure que le système mis en place par le nouveau RGD est conforme au principe de causalité. Il faut encore selon la jurisprudence que la proportion entre le montant de la taxe de base et celle dépendant des quantités corresponde approximativement au rapport existant entre le montant des coûts fixes et des coûts variables (ATF 137 I 257 consid. 1.1 et les références citées; ég. TF 2C_585/2014 du 17 février 2015 consid. 2.4). Un système de taxation mixte avec une taxe de base trop importante n'aurait en effet pas l'effet incitatif exigé par l'art. 32a LPE et serait pour ces motifs incompatible avec le principe de causalité. Dans un arrêt du 5 mars 2004 concernant la Commune de St-Moritz (cause 2P.266/2003), le Tribunal fédéral a ainsi invalidé une taxe de base représentant près de 90% des coûts d'élimination des déchets (consid. 3.2). Dans cet arrêt, il n'a pas fixé de limite précise. Dans un arrêt ultérieur du 8 mai 2006 concernant la Commune de Sils (cause 2P.223/2005 du 8 mai 2006), le Tribunal fédéral, se référant au seuil préconisé par Huber-Wälchli (Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, DEP 1999 p. 54 ss, p. 56), a estimé en revanche que la taxe de base devrait en principe se limiter à couvrir un tiers des coûts totaux (consid. 4.4). Cette limite ne semble toutefois pas absolue. Le Tribunal fédéral ne la reprend en effet pas systématiquement dans ses arrêts (l'arrêt 2C_585/2014 du 17 février 2015 en particulier ne mentionne aucun pourcentage et relève simplement que le rapport taxe de base/taxe variable doit correspondre approximativement au rapport coûts fixes/coûts variables). Une interprétation contraire pénaliserait par ailleurs les communes devant assumer des coûts fixes importants. Ces dernières seraient contraintes de financer une partie de leurs coûts fixes par la taxe variable, ce qui aurait pour effet d'augmenter le risque d'élimination illégale et d'abandon de déchets sur la voie publique (directive OFEV p. 26; ég. Favre/Meyer/Engel, op. cit., p. 265). Le pourcentage d'un tiers doit ainsi être considéré comme un simple ordre de grandeur. Ce qui est déterminant, c'est que la taxe de base ne doit servir qu'à couvrir les coûts fixes liés à la

gestion des déchets. Il importe en effet que la taxe variable couvre (au moins) les coûts variables. En vertu de l'art. 30a al. 2 LGD, la taxe variable doit en outre permettre de financer au moins 40% de l'ensemble des coûts d'élimination des déchets urbains. b) Les comptes 2013 et 2014 relatifs à l'élimination des déchets ont été produits. Des projections jusqu'en 2017, basées sur le résultat de l'année 2014, ont par ailleurs été établies. Selon la municipalité, les comptes 2013 ne sont toutefois pas représentatifs d'une année ordinaire, l'introduction de la taxe ayant provoqué un " effet de stock " qui a induit des revenus exceptionnels liés à la taxe au sac. On se fondera dès lors uniquement sur les comptes 2014 pour examiner le respect des exigences précitées. Il en ressort que le coût total de l'élimination des déchets s'est élevé à 2'267'921 fr. 56 cette année-là. Les produits de la taxe au sac ont couvert 923'591 fr. 50 de ce montant, soit un taux de couverture de 40.7%. L'objectif prescrit par l'art. 30a al. 2 LGD est ainsi atteint. Il reste à examiner si le rapport taxe de base/taxe variable correspond au rapport coûts fixes/coûts variables. La municipalité a été invitée à cet effet à préciser la ventilation entre coûts fixes et coûts variables. Elle a produit un tableau qui a été reproduit en partie dans l'état de fait (cf. supra partie " Faits " let. E.b). Elle s'est expliquée sur ce tableau de ventilation lors de l'audience. A l'exception du poste 451.3526.10 " Déchetterie Perraudettaz " dont la municipalité a admis qu'il devait être ventilé à 60% (soit 154'030 fr.) comme charges fixes et 40% (soit 102'687 fr.) comme charges variables, la répartition coûts fixes/coûts variables à laquelle elle a procédé ne prête pas le flanc à la critique. Elle n'est du reste pas contestée par le tiers intéressé. Avec la prise en compte de la correction qui doit être apportée au poste 451.3526.10, les charges fixes s'élèvent à 1'526'438 fr. 47 et les charges variables à 741'483 fr. 09. On parvient ainsi à un rapport coûts fixes/coûts variables de 67/33% (1'526'438 fr. 47; 741'483 fr. 09). Cette proportion ne correspond pas exactement à celle entre taxe de base et taxe variable de 60/40% (1'361'515 fr. 83; 923'591 fr. 50), mais s'en approche. De l'avis de la cour, il n'y a toutefois pas lieu de se montrer trop rigoureux avec le respect de cette exigence. Comme l'a expliqué la municipalité dans ses écritures et à l'audience, la Commune de Pully, pour éviter le tourisme des déchets, a adhéré en effet au même titre que les communes voisines à un périmètre de gestion des déchets, dans lequel les prix des sacs, fixés d'entente avec les différentes collectivités, sont identiques pour l'ensemble du territoire concerné. Elle ne dispose dès lors que d'une faible marge de manoeuvre pour adapter le prix du sac et par voie de conséquence pour rééquilibrer le rapport taxe de base/taxe variable. Quoi qu'il en soit, ce qui est déterminant sous l'angle du principe de causalité, c'est que la taxe de base ne sert qu'à couvrir les coûts fixes liés à la gestion des déchets, point qui est respecté dans le cas particulier. Au regard de ces éléments, le principe de causalité n'est pas violé non plus.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à la réforme de la décision attaquée en ce sens que le recours déposé par A. _____ est rejeté et que la facture du 23 décembre 2013 est confirmée. Le tiers intéressé, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il devra par ailleurs des dépens à la recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1 LPA-VD).