

# **VD\_OMNI FI.2015.0005 vom 14. August 2015**

VD Tribunal cantonal, 2015-08-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2015.0005](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2015.0005)

FR: VD\_OMNI FI.2015.0005 du 14 août 2015

IT: VD\_OMNI FI.2015.0005 del 14 agosto 2015

## **Regeste**

Municipalité de Paudex/Commission en matière de recours d'impôts et de taxes de la Commune, A. X. \_\_\_\_\_ | La commission communale de recours en matière d'impôt a retenu à tort que l'exercice d'une profession libérale (en l'occurrence la physiothérapie) ne pouvait être considéré comme une "entreprise" au sens du règlement communal sur la gestion des déchets. Le terme "entreprise" circonscrit de manière suffisamment précise le cercle des contribuables susceptibles de devoir acquitter la taxe déchet. Une base légale expresse devait ainsi prévoir une éventuelle exonération totale ou partielle de cette taxe. L'exonération partielle des entreprises ayant leur siège au domicile de leur seul titulaire figure dans une directive adoptée par la Municipalité. Or, le règlement communal prévoit la perception d'une taxe forfaitaire d'un montant maximum de 450 fr. par entreprise, sans que la taille, le lieu de situation ou les modalités d'exercice de l'activité de l'entreprise ne donnent lieu à des distinctions. La Municipalité n'avait ainsi d'autre choix, pour respecter le principe de la légalité, que de prélever la même taxe forfaitaire auprès de toutes les entreprises assujetties. Recours admis.

## **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<sup>er</sup> 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.

### **E. 2**

Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 36 al. 1 Cst.). Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. Cette norme - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - prévoit en effet que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt

et son mode de calcul, doivent être définis par la loi (ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140; 2C\_160/2014 du 7 octobre 2014 consid. 5.2 in Archives 83 301). Le principe de la légalité exige non seulement que le cercle des contribuables mais également que les exceptions à l'assujettissement soient définis dans une loi au sens formel (ATF 122 I 305 consid. 6b/dd p. 317 s.; 103 Ia 505 consid. 3a in fine p. 512 s.). La base légale doit présenter une densité normative permettant de respecter les garanties de clarté et de transparence exigées par le droit constitutionnel (cf. ATF 139 I 280 précité; 136 I 1 consid. 5.3.1 p. 13; 123 I 112 consid. 7a p. 124 s. et les références citées). En effet, l'exigence de précision de la norme découle du principe général de la légalité, mais aussi de la sécurité du droit et de l'égalité devant la loi (ATF 136 II 304 consid. 7.6 p. 324 s.; 123 I 112 consid. 7a p. 124 s. et les références citées). L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme (ATF 2C\_858/2014 du 17 février 2015 consid. 2.1). L'art. 11 al. 1 RGD prévoit que le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets, conformément à l'art. 30 de la loi cantonale vaudoise du 9 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD; RSVD 814.11), qui a une teneur identique. Selon l'art. 11 al. 2 RGD, la Commune perçoit des taxes pour couvrir les frais de gestion des déchets urbains. Le règlement définit en particulier le cercle des assujettis, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution. En plus des taxes sur les sacs à ordures, l'art. 12 let. A al. 1 RGD prévoit la perception de taxes forfaitaires fixées à 450 fr. par an (TVA non comprise) au maximum par entreprise. C'est à la Municipalité de préciser le montant de ces taxes (art. 11 al. 3 RGD). Du moment que l'art. 12 let. A al. 1 RGD prévoit la perception de taxes forfaitaires fixées à 450 fr. par an au maximum par entreprise, il revêt une précision normative qui exige, en raison de l'application stricte du principe de la légalité en droit fiscal, que d'éventuelles exonérations ou exemptions soient prévues dans une autre disposition légale au sens formel dotée d'une précision au moins équivalente. A l'instar de l'art. 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et 30 LGD, l'art. 11 al. 1 RGD, qui répète le contenu de ces deux derniers articles, est une disposition cadre qui ne constitue pas une base légale suffisante pour percevoir des contributions en la matière (ATF 137 I 257 consid. 6.1 p. 268). A contrario, elle ne constitue pas non plus une base légale suffisante pour exonérer ou exempter qui que ce soit des contributions en la matière (ATF 2C\_858/2014 du 17 février 2015 consid. 2).

### **E. 3**

L'autorité intimée a retenu que l'exercice d'une profession libérale, telle celle de médecin, ne pouvait être considéré comme une entreprise au sens de l'art. 12 let. A al. 1 RGD. Par entreprise, il faut généralement entendre l'entité organisée de façon identifiable pour les tiers comme agent économique autonome offrant ses prestations de façon systématique en vue de la recherche d'un profit (Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 4<sup>ème</sup> éd., Bâle 2012, § 6, n. 15 et 16; voir également Jean-Blaise Paschoud, in Yersin/Noël (éd.), Commentaire romand, Impôt fédéral direct, Bâle 2008, ad art. 4 n. 12). Il n'est pas déterminant que l'entité en question ne soit pas astreinte au paiement de la TVA et ne soit pas inscrite au Registre du commerce (arrêt FI.2014.0024 du 29 septembre 2014 consid. 3). Selon l'art. 1 al. 2 RGD, le règlement s'applique à l'ensemble du territoire de la Commune et à tous les détenteurs de déchets. D'après l'art. 2 al. 1 RGD, on entend par déchets urbains les déchets produits par

les ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue, provenant, par exemple, des entreprises industrielles, artisanales ou de services, des commerces et de l'agriculture. De ces dispositions, on peut déduire que le règlement distingue, s'agissant des détenteurs de déchets, les ménages, notion qui fait référence au lieu de résidence des personnes, et les autres entités qui produisent des déchets assimilables à ceux des ménages. Il en résulte que la notion d'entreprise, telle qu'elle est utilisée par le règlement communal, doit être conçue largement. En l'occurrence, il n'est pas contesté que A. X. \_\_\_\_\_ exerce, au sein de son cabinet médical, une activité en vue de la recherche d'un profit qui génère des déchets assimilables à ceux des ménages. Son activité entre, partant, dans le champ d'application du règlement communal. Disposant de locaux spécifiques destinés à la pratique de sa profession, le cabinet médical de A. X. \_\_\_\_\_, qui emploie par ailleurs une tierce personne, est identifiable par les tiers comme un agent économique autonome offrant ses prestations de façon systématique, au sens de la définition du terme "entreprise" précitée. Il n'y a d'ailleurs aucune raison de traiter différemment une entreprise individuelle active par exemple dans le domaine tertiaire, d'une personne qui exercerait une profession libérale. La perception de la taxe forfaitaire entreprise auprès de A. X. \_\_\_\_\_ repose dès lors sur une base légale suffisante. Contrairement à ce qu'a retenu l'autorité intimée, le terme "entreprise", en tant que notion générale utilisée dans le règlement communal, circonscrit de manière suffisamment précise le cercle des contribuables susceptibles de devoir acquitter la taxe litigieuse. L'autorité intimée ne pouvait partant, sans violer le RGD, exonérer A. X. \_\_\_\_\_ de son paiement qu'en présence d'une base légale formelle expresse. Il importe peu que, dans le cadre de son activité professionnelle, A. X. \_\_\_\_\_ ne mette que très peu à contribution le service public communal. Le règlement communal prévoit en effet un système mixte de perception, soit une taxe de base et une taxe d'utilisation sous forme de taxe au sac. Comme l'a relevé récemment le Tribunal fédéral, la première constitue la contribution incompressible qui rétribue les coûts d'infrastructures liés à la gestion des déchets qui doivent être maintenues indépendamment de leur utilisation effective, la proportion entre le montant de la taxe de base et celle dépendant des quantités devant correspondre approximativement au rapport existant entre le montant des coûts fixes et des coûts variables; la deuxième, incitative, parce que proportionnelle à la production des déchets, est destinée à couvrir les autres dépenses liées à la gestion des déchets (ATF 2C\_858/2014 du 17 février 2015 consid 2.4). La perception d'une taxe de base indépendante de la quantité des déchets produits est dès lors conforme au droit fédéral et cantonal (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 268ss; 129 I 290 consid. 3.2 p. 296). La réglementation communale ne contient aucune disposition relative à l'exonération de certaines entreprises du paiement de la taxe forfaitaire. La décision prise par la Municipalité au cours de sa séance du 4 mars 2014 ne constitue à l'évidence pas une base légale formelle répondant aux exigences du principe de la légalité. Dans ces circonstances, l'autorité intimée ne pouvait exonérer A. X. \_\_\_\_\_ du paiement de la taxe forfaitaire entreprise. Le recours doit ainsi être admis pour ce motif.

#### **E. 4**

Reste dès lors à examiner quel est le montant de la taxe de base qui doit être mis à la charge de A. X. \_\_\_\_\_. Ce dernier, s'appuyant sur le courrier que lui a adressé la Municipalité le 7 mars 2014, demande à pouvoir être mis au bénéfice d'une réduction de la taxe due à 45 fr., conformément à la décision prise par la Municipalité au cours de sa séance du 4 mars 2014. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, date à laquelle le RGD est entré en vigueur, la directive adoptée par la Municipalité le 27 août 2013 en application de la réglementation communale ne

prévoyait qu'un montant forfaitaire de 180 fr. par entreprise, sans réduction possible pour les entreprises dont les activités et l'administration se trouvent au domicile du titulaire. La Municipalité a modifié la directive précitée à l'issue d'une séance qui s'est tenue le 29 avril 2014, en précisant notamment ce qui suit: "Les entreprises qui n'ont qu'un seul titulaire ou employé et dont l'activité principale et l'administration se trouvent au domicile du, de la, titulaire de l'entreprise, sont soumises à un montant équivalent au 25% de la taxe forfaitaire, partant du principe que la personne concernée s'acquitte déjà de la taxe ménage". L'exonération partielle des entreprises n'ayant qu'un seul titulaire ou employé et dont l'activité principale et l'administration se trouvent au domicile du titulaire de l'entreprise n'est pas prévue par le RGD. L'art. 11 al. 2 RGD confère en effet à la Municipalité la seule compétence d'adapter le montant de la taxe à l'évolution des coûts effectifs. L'art. 12 let. A al. 1 RGD prévoit une taxe forfaitaire d'un montant maximum de 450 fr. par entreprise, sans que la taille, le lieu de situation ou les modalités d'exercice de l'activité de l'entreprise ne donnent lieu à des distinctions. Il s'ensuit que la Municipalité n'avait d'autre choix que de prélever la même taxe forfaitaire auprès de toutes les entreprises assujetties. L'exonération, totale ou partielle, de certaines entreprises, telle qu'elle est prévue par la modification de la directive du 29 avril 2014, ne repose pas sur une base légale suffisante. Il en va de même de la dernière phrase de la directive telle qu'adoptée par la Municipalité le 27 août 2013, disposant que l'"exonération éventuelle de cette taxe, est de compétence de la Municipalité". C'est en revanche dans le respect du principe de la légalité que la Municipalité a fixé, dans sa directive relative à la perception des taxes pour l'année 2014, le montant de la taxe forfaitaire à 180 fr., comme lui permet de le faire l'art. 11 al. 3 RGD. A. X. \_\_\_\_\_ ne saurait pour le surplus se référer au contenu du courrier qui lui a été adressé le 7 mars 2014, faisant référence à une décision de la Municipalité du 4 mars 2014. La Municipalité n'avait en effet, comme on l'a vu, pas la compétence d'exonérer, en totalité ou partiellement, certaines entreprises du paiement de la taxe forfaitaire. C'est dès lors à juste titre que la Municipalité a requis de A. X. \_\_\_\_\_ le paiement de l'intégralité de la taxe de base, soit un montant de 180 fr. Pour le surplus, la quotité de la taxe forfaitaire n'a pas été remise en cause.

## **E. 5**

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. X. \_\_\_\_\_ devant la Commission en matière de recours d'impôt et de taxes est rejeté et que la décision de la Municipalité du 14 avril 2014 est confirmée. Les frais sont mis à la charge de A. X. \_\_\_\_\_, qui succombe dans l'intégralité de ses conclusions. Il n'est pas alloué de dépens.