

VD_OMNI FI.2015.0129 vom 5. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2015.0129

FR: VD_OMNI FI.2015.0129 du 5 novembre 2018

IT: VD_OMNI FI.2015.0129 del 5 novembre 2018

Regeste

A. _____, B. _____/Commission de recours communale en matière de taxes, Municipalité de Nyon | Taxe de base d'élimination des déchets fondée sur le nouveau règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Nyon. Pas de violation de l'art. 40 LGD: si, entre 2014 et 2016, le taux de couverture de 40% prescrit par la loi n'est respecté qu'en 2016, le taux atteint les autres années est toutefois très proche de cette limite. Pas de violation non plus du principe de causalité: s'il est vrai que le rapport taxe de base/taxe variable ne correspond pas (même approximativement) au ratio coûts fixes/coûts variables, il ne faut pas se montrer trop rigoureux avec le respect de cette exigence, dans la mesure où la Commune de Nyon, qui a adhéré au concept régional harmonisé pour la gestion des déchets, ne dispose que d'une faible marge de manoeuvre pour rééquilibrer le rapport taxe de base/taxe variable, en augmentant le prix du sac (cf. déjà arrêts FI.2014.0151 concernant la Commune de Pully et FI.2016.0060 concernant la Commune de Lausanne). Renvoi en revanche de la cause à la municipalité afin qu'elle examine si une exonération partielle, en application du règlement communal, pourrait être accordée. Recours partiellement admis. Recours au TF irrecevable (arrêt 2C_1085/2018 du 12 décembre 2018).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. En tant que destinataires de la décision attaquée, les recourantes ont par ailleurs incontestablement qualité pour agir. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

En cours de procédure, les recourantes ont abandonné un certain nombre de leurs griefs, compte tenu d'une jurisprudence intervenue dans l'intervalle en ce qui concerne la Commune de Pully (arrêt FI.2014.0151 du 28 avril 2016, confirmé par TF 2C_446/2016 du 24 mai 2016) et des pièces comptables produites par la municipalité. Elles ne contestent désormais plus que le non-respect du taux de couverture de 40% par le produit de la taxe variable exigé par la législation cantonale pour l'année 2014. Elles ont modifié leurs conclusions en conséquence et retiré leur recours en tant qu'il concerne les factures n os 483'756, 483'878, 483'589 du 27 décembre 2013 et 489'162 du 23 janvier 2014. Le litige ne porte dès lors plus que sur le bien-fondé de la facture n o 591'656 du 9 février 2015 arrêtant la taxe de base d'élimination des déchets due par A. _____ pour l'année 2014, laquelle a été confirmée par la commission communale de recours. Les recourantes ont pris par ailleurs de nouvelles conclusions dans leur écriture du 9 janvier 2017 (ch. V. lettre d et e, p. 14). Elles demandent " que la CDAP invite la Commune de Nyon à veiller à partir de 2016

au vu des comptes 2014 et 2015 à prendre en compte et à respecter le principe de la couverture des coûts de l'art. 30a al. 2 LGD, au minimum de 40% et à s'abstenir d'attribuer des revenus liés à la redevance déchets, à des divers et le fonds de réserve déchets aux frais financés par des taxes proportionnelles " et " que la Commune de Nyon s'abstienne de changer la présentation des comptes déchets ressortant des bilans 2013 à 2015, lors de l'établissement des comptes 2016 et suivants ". De telles conclusions sortent manifestement du cadre du litige et du pouvoir de cognition de la cour de céans, qui ne lui permet que d'annuler ou de réformer la décision attaquée (art. 90 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD); elles sont dès lors irrecevables.

E. 3

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

E. 4

Les recourantes se plaignent d'une violation de l'art. 30a al. 2 LGD. Elles soutiennent que si le taux de couverture de 40% prescrit est atteint en 2013, il ne le serait pas pour les quatre années suivantes et notamment pour 2014. a) Les comptes 2013 à 2017 relatifs à l'élimination des déchets urbains ont été produits et versés au dossier. Les parties divergent sur les revenus qui entrent dans le calcul de la "taxe proportionnelle à la quantité de déchets urbains" au sens de l'art. 30a al. 2 LGD. Pour les recourantes, seuls les postes "taxe au sac" et "taxe station de transfert" (postes 452.4342.00 et 452.4342.01) doivent être pris en compte; pour la municipalité en revanche, il faudrait encore ajouter les "revenus directs" (ou redevance déchets; poste 452.4354.00) et les "revenus divers" (postes 452.4356.00 à 452.4812.00) pour vérifier le respect ou non du taux de couverture de 40%. b) Lors de l'audience du 27 septembre 2016, la municipalité a fourni les explications suivantes sur ces différentes catégories de revenus: - Redevance déchets (poste 452.4354.00): Ce poste correspond au produit de la vente des déchets revalorisés (PET, carton, papier). - Remboursement des traitements (poste 452.4361.00): Ce poste correspond au remboursement de la perte de gain en cas de maladie ou d'accident du personnel. - Prél. sur fonds ordures ménagères (poste 452.4809.00): Ce poste est le pendant du 452.3812.00 "Attrib. fonds de réserve déchets urbains" dans les charges. Le fonds de réserve sert à équilibrer les charges et les revenus. En cas d'excédent de recettes, le surplus est attribué au fonds de réserve. Il apparaît alors comme "charge" dans les comptes sous le poste 452.3812.00. En cas de déficit, un montant correspondant est prélevé sur le fonds de réserve. Ce prélèvement apparaît alors comme "revenu" dans les comptes sous le poste 452.4809.00. c) Contrairement à ce que les recourantes affirment dans leurs écritures, la "Redevance déchets" a indubitablement un lien avec la quantité de déchets produits. En effet, plus le nombre de déchets valorisables est important, plus le produit de leur vente augmente. Certes, il n'y a pas une concordance absolue entre l'évolution de la quantité totale de déchets valorisables et celle de la "Redevance déchets". Cela s'explique toutefois par différents facteurs, dont le prix du marché et le type de déchets valorisables (PET, cartons ou papier). La comparaison que les recourantes font n'est dès lors pas pertinente. On peut en revanche avoir davantage d'hésitations s'agissant de la qualification de "taxe" d'un tel revenu. L'art. 30a al. 2 LGD ne précise pas ce qu'il entend par là. Incontestablement, il s'agit en premier lieu de la taxe au sac et de la taxe au poids. Compte tenu de l'absence de définition technique en droit des contributions publiques de ce terme (qui peut désigner une taxe causale, une redevance mixte voire même un impôt; cf., sur ces différentes notions,

Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 4^{ème} éd., Bâle 2012, p. 4 ss), d'autres revenus peuvent cependant être visés. Dans l'affaire FI.2016.0060 du 3 novembre 2017 concernant la Commune de Lausanne (consid. 7c), la Cour de céans a ainsi interprété largement la notion de "taxe" de l'art. 30a al. 2 LGD et pris en compte dans le calcul du taux de couverture des revenus qui formellement n'étaient pas des contributions publiques. Il convient d'en faire de même en l'occurrence avec la "Redevance déchets". Du reste, les recourantes n'ont pas contesté la qualification de "taxe" d'un tel revenu, mais uniquement son lien avec la quantité de déchets produits. En revanche, les revenus que la municipalité a englobés sous la rubrique "revenus divers" ne doivent pas être pris en considération pour vérifier le respect ou non du taux de couverture de 40% prescrit par de l'art. 30a al. 2 LGD. En effet, dans la mesure où toutes les charges liées aux traitements ont été qualifiées par la municipalité elle-même de "fixes", à savoir indépendantes de la quantité de déchets, il doit en aller de même du remboursement de la perte de gain en cas de maladie ou d'accident du personnel. Quant au poste "Prél. sur fonds ordures ménagères", il n'est pas à proprement parler un revenu. A l'instar de son pendant dans les charges "Attrib. fonds de réserve déchets urbains", il ne sert qu'à équilibrer les charges et les revenus. Comme dans l'affaire FI.2016.0060 (consid. 9d/aa), ces deux postes seront dès lors neutralisés. d) Sans le poste "Attrib. fonds de réserve déchets urbains", on arrive à un coût total d'élimination des déchets de 3'054'081 fr. pour 2014, de 3'114'325 fr. pour 2015, de 3'078'188 fr. pour 2016 et de 3'023'537 fr. en 2017 (comme dans les affaires FI.2014.0151 et FI.2016.0060, il se justifie de ne pas prendre en compte les chiffres de 2013 en raison de l'effet de stock induit cette année-là par l'introduction du nouveau système). Les revenus entrant dans le calcul de la "taxe proportionnelle à la quantité de déchets urbains" au sens de l'art. 30a al. 2 LGD se sont élevés pour ces années-là à 1'218'520 fr., 1'164'021 fr., 1'256'762 fr. et 1'197'061 francs. Force est dès lors de constater que le taux de couverture de 40% prescrit par de l'art. 30a al. 2 LGD n'est respecté qu'en 2016 avec 40.8%. Le taux de couverture atteint les autres années est toutefois très proche de cette limite (39.9% en 2014, 37.4% en 2015 et 39.6% en 2017). Par ailleurs, conscient de cette problématique, la Commission des finances, dans son rapport no 106/2018 du 11 juin 2018, a relevé que les "décisions prises début 2018 en matière, notamment, de gestion des encombrants devraient permettre d'enfin atteindre ce seuil légal" (p. 8). Dans ces conditions, on ne saurait retenir une violation de l'art. 30a al. 2 LGD devant entraîner l'annulation de la taxe encore litigieuse.

E. 5

Sous l'angle du principe de causalité, il convient encore d'examiner si, conformément à la jurisprudence du Tribunal rappelée ci-dessus (cf. supra consid. 3a), le rapport entre la taxe de base et la taxe variable correspond approximativement au rapport entre coûts fixes et coûts variables. a) Du côté des revenus, le produit de la taxe de base doit être comparé aux produits de la taxe au sac, des taxes "station de transfert" et de la "Redevance déchets" (cf. supra consid. 4c). On arrive ainsi aux proportions suivantes: 61/39% (1'906'335 fr.; 1'218'520 fr.) pour 2014; 62/38% (1'891'601 fr.; 1'164'021 fr.) pour 2015; 61/39% (1'951'895 fr.; 1'256'762 fr.) pour 2016; et 63/37% (2'053'328 fr.; 1'197'061 fr.) pour 2017. b) S'agissant des charges, la municipalité a été invitée à préciser la ventilation entre coûts fixes et coûts variables. Elle a produit à cet égard deux tableaux synoptiques. A l'exception du poste "Attrib. fonds de réserve déchets urbains" qui doit être neutralisé comme déjà indiqué (cf. supra consid. 4c), la répartition à laquelle elle a procédé ne prête pas le flanc à la critique, étant précisé que les communes disposent d'un certain pouvoir d'appréciation en la matière (arrêt FI.2016.0060 du 3 novembre 2017 consid. 4a/cc et 9d/aa; ég. Luc Jansen in

Hettich/Jansen/Norer [édit.], Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, 2016, no 69 ad art. 60a LEaux). Elle n'est du reste pas contestée par les recourantes. Seuls les chiffres des années 2013 à 2015 ont été pris en compte dans les tableaux synoptiques établis par la municipalité. Dans la mesure où les libellés des postes n'ont pas changé, la ventilation effectuée peut toutefois être appliquée sans autres aux chiffres des années 2016 et 2017, dont les comptes, à tout le moins ceux relatifs à l'élimination des déchets, ont été versés au dossier. On parvient ainsi aux rapports coûts fixes/coûts variables suivants: 49.9/50.1% (1523063 fr.; 1531020 fr.) pour 2014; 50.8/49.2% (1581924 fr.; 1532401 fr.) pour 2015; 53.2/46.8% (1638603 fr.; 1439585 fr.) pour 2016; et 55.6/44.4% (1682429 fr.; 1341108 fr.) pour 2017. c) Ces proportions ne correspondent pas exactement aux rapports entre taxe de base et revenus variables pour les mêmes périodes. Elles s'en approchent néanmoins, notamment pour les années 2016 et 2017. Quoi qu'il en soit, comme la Cour de céans l'a déjà relevé dans les affaires FI.2014.0151 (consid. 5b) et FI.2016.0060 (consid. 9d/aa), il n'y a pas lieu de se montrer trop rigoureux avec le respect de cette exigence d'équivalence de proportions. Les communes qui, comme en l'occurrence Nyon, ont adhéré au concept régional harmonisé pour la gestion des déchets pour éviter notamment le tourisme des déchets ne disposent en effet que d'une faible marge de manœuvre pour rééquilibrer le rapport taxe de base/taxe variable, en augmentant le prix du sac. Dans ces conditions, le principe de causalité sous l'angle de l'équivalence des rapports entre, d'une part, taxe de base et taxe variable, et, d'autre part, coûts fixes et coûts variables doit être considéré comme respecté.

E. 6

Les recourantes n'invoquent pas de violation de principe de la couverture des frais, selon lequel 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 (ATF 138 II 70 consid. 5.3; 135 I 130 consid. 2; 131 I 313 consid. 3.3 et les références citées). A l'examen des comptes, on constate toutefois que les recettes provenant de la taxe de base, de la taxe au sac et des autres revenus ont été supérieures au coût total de l'élimination des déchets en 2014 (excédent de 105'838 fr.), 2016 (excédent de 163'782 fr.) et 2017 (excédent de 243'159 fr.). Ce n'est pas encore suffisant pour conclure à une violation du principe de la couverture des frais (arrêt FI.2014.0151 précité consid. 4b/dd et la référence citée). Il appartiendra néanmoins à la municipalité, si la tendance se confirme, d'envisager à terme une éventuelle baisse de la taxe de base, comme l'art. 10 al. 4 RGD le lui permet.

E. 7

Les recourantes reprochent encore à la municipalité de n'avoir pas examiné si une exonération partielle au sens de l'art. 2 al. 3 de l'annexe au RGD pouvait être accordée. L'art. 2 al. 3 de l'annexe au RGD a la teneur suivante: "La Municipalité est compétente pour accorder une exonération partielle aux propriétaires d'immeubles qui comprennent des locaux ou des espaces dont le plafond est à une hauteur moyenne de vide intérieur supérieure à 4 mètres. Les cages d'escaliers et d'ascenseurs ainsi que les colonnes et conduites techniques ne donnent en principe pas droit à une telle exonération." Pour les recourantes, l'autorité doit examiner d'office la possibilité d'une telle exonération. Pour la municipalité en revanche, il appartient au propriétaire d'en faire la demande et de démontrer qu'il en remplit les conditions. Point n'est besoin de trancher cette question, dans la mesure où les recourantes, dans leur écriture du 9 janvier 2017, ont formellement demandé à titre subsidiaire (leurs conclusions principales tendant à l'annulation pure et simple de la taxe)

qu'elles soient mises au bénéfice d'une exonération partielle et que la facture n o 591'656 du 9 février 2015 encore litigieuse soit réduite en conséquence (ch. V let. c). A l'appui de cette nouvelle conclusion subsidiaire, les recourantes ont produit la police d'assurance du bâtiment n o ECA *****. Il en ressort notamment que le 1 er sous-sol, qui comporte un garage, un parking et des dépôts, a une hauteur de 5,5 mètres. Il n'est ainsi pas exclu qu'une exonération partielle puisse être accordée en particulier pour ce niveau. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont les communes jouissent dans l'interprétation de leurs règlements (en particulier, arrêt AC.2016.0264/306 du 24 octobre 2018 consid. 4d et les références citées) et de l'absence de décision de première instance sur cette question, il n'appartient toutefois pas à la Cour de céans de se prononcer et de se substituer à la municipalité. La décision attaquée en tant qu'elle confirme la facture n o 591'656 du 9 février 2015 sera dès lors annulée et la cause renvoyée à la municipalité afin qu'elle examine, le cas échéant après une inspection locale, si le bâtiment n o ECA ***** peut être mis au bénéfice d'une exonération partielle au sens de l'art. 2 al. 3 de l'annexe au RGD.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours, dans la mesure où il est recevable (consid. 2 in fine). Compte tenu du fait que les recourantes ont retiré en cours de procédure une grande partie de leurs conclusions et qu'elles ont succombé pour l'essentiel sur leurs conclusions restantes, elles supporteront les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD), solidairement entre elles (art. 51 al. 2 LPA-VD) Pour les mêmes motifs, les recourantes verseront des dépens à la Commune de Nyon, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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