

VD_OMNI FI.2017.0158 vom 27. März 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-03-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2017.0158

FR: VD_OMNI FI.2017.0158 du 27 mars 2019

IT: VD_OMNI FI.2017.0158 del 27 marzo 2019

Regeste

Municipalité de Bassins/Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de, A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____, G._____, H._____, I._____, J._____, K._____, L._____, M._____, N._____, O._____, P._____, Q._____, R.____ | La commission communale de recours a annulé à juste titre la décision de la Municipalité de percevoir auprès des habitants de la commune une taxe de rattrapage, destinée à financer l'élimination des déchets. La perception d'une telle taxe est contraire au principe de la légalité, aucune disposition communale ne prévoyant sa perception. Il importe peu dès lors que le montant perçu soit conforme aux principes d'équivalence et de couverture des frais, le respect de ces principes ne dispensant pas l'autorité de taxation de respecter le principe de la légalité, à tout le moins dans sa forme atténuée en matière de perception d'une taxe causale. Les exigences posées par l'ATF 137 I 257 ne sont satisfaites que si le produit des taxes ne suffit pas à couvrir les coûts d'élimination sur plusieurs exercices, de sorte que le déficit constaté pouvait être ponctuellement financé par l'impôt. Recours rejeté. Recours au TF rejeté (arrêt 2C_446/2019 du 20 septembre 2019).

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 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). Selon l'art. 47a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom; BLV 650.11), la municipalité a la qualité pour recourir contre les décisions de la commission communale de recours. Les autres conditions de recevabilité du recours sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Est litigieuse la question de savoir si l'autorité intimée était fondée, par ses décisions du 7 novembre 2017, à admettre les recours des tiers intéressés dirigés contre la facture de mai 2015 portant la référence "Respect de la loi sur les déchets pour 2014", et à renvoyer la cause à la recourante afin qu'elle notifie de nouvelles taxes forfaitaires selon l'art. 12 al. 2 du règlement communal.

E. 3

a) Dans le domaine des taxes relatives à la gestion des déchets, le Tribunal fédéral a jugé qu'un système mixte de perception (taxe de base et taxe au sac) pour couvrir les coûts d'élimination était conforme au principe de causalité institué par les art. 32 ss de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) (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. arrêt TF 2C_446/2016 du 24 mai 2016 consid. 7). Dans ce système, la taxe de base 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. Elle peut n'avoir aucun effet incitatif pour autant que le rapport entre la taxe de base et celle variable corresponde approximativement au rapport existant entre le montant des coûts fixes et des coûts variables (arrêts TF 2C_446/2016 du 24 mai 2016 consid. 8 et 2C_858/2014 du 17 février 2015 consid. 2.4). La taxe au sac, incitative parce que proportionnelle à la production des déchets, est quant à elle destinée à couvrir les autres dépenses liées à la gestion des déchets. Il résulte du système mixte que la perception d'une taxe de base indépendante de la quantité de déchets produits s'avère conforme au droit fédéral et cantonal (arrêt TF 2C_858/2014 précité consid. 2.4) b) En l'espèce, le RGD applicable en 2014 (en l'absence d'une réglementation expresse contraire, le droit applicable à la taxation est celui en vigueur pendant la période fiscale en cause [cf. arrêts TF 2C_620/2012 du 14 février 2013 consid. 3.1, RDAF 2013 II 197; 2A.209/2005 du 3 novembre 2005 consid. 3.2, RtiD 2006 I 471]) a été adopté par le Conseil communal le 11 octobre 2012. Il prévoit un système mixte de perception pour couvrir les coûts d'élimination des déchets produits sur le territoire communal, qui se décompose en une taxe au poids (art. 12 ch. 1 RGD) et une taxe forfaitaire (art. 12 ch. 2 RGD). Les montants maximums prévus sont de 24 fr. par habitant de plus de 20 ans, et de 4 fr. par habitant de moins de 20 ans. Au vu des principes gouvernant les taxes relatives à la gestion des déchets et la jurisprudence rappelés ci-dessus, le système adopté par la Commune de Bassins ne prête pas le flanc à la critique. La décision attaquée renvoie la cause à la Municipalité pour qu'elle notifie de nouvelles taxes forfaitaires selon l'art. 12 ch. 2 du règlement en vigueur en 2014. Les habitants ont toutefois déjà été taxés pour l'année 2014 sur la base de l'art. 12 ch. 2 dans sa teneur en vigueur en 2012, la taxe, qui était alors de 24 fr. hors TVA par habitant de plus de 20 ans, respectivement de 4 fr. hors TVA pour les moins de 20 ans, ayant été perçue. La municipalité recourante soutient dès lors que l'autorité intimée ne pouvait pas lui renvoyer la cause en vue de la notification de nouvelles taxes forfaitaires. A l'appui de sa réponse du 9 février 2018, la commission de recours acquiesce implicitement au recours lorsqu'elle indique que "la conclusion de la commission est le renvoi de la cause à la Municipalité afin qu'elle annule les taxations litigieuses". Compte tenu de cet acquiescement partiel, le recours conserve son objet dans la seule mesure où il porte sur la décision de la commission de recours d'annuler les taxes forfaitaires prélevées par la municipalité recourante.

E. 4

Reste ainsi à déterminer si, comme le soutient la municipalité, l'art. 12 ch. 3 du règlement communal lui permettait de décider que le rattrapage financier s'élèverait à 100 fr. par adulte et à 50 fr. par enfant, et d'envoyer des factures dans ce sens aux habitants en mai 2015. a) L'art. 12 ch. 3 RGD est formulé en ces termes: " 1 La commune peut percevoir d'autres taxes causales pour des prestations particulières liées à la gestion des déchets, en fonction des frais occasionnés. 2 La Municipalité précise dans la directive communale les prestations particulières qui sont soumises à des taxes spéciales, ainsi que le montant maximum de ces taxes." La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation

littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le Tribunal fédéral adopte une position pragmatique en suivant ces différentes interprétations, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 143 II 202 consid. 8.4; 143 I 109 consid. 6 in initio). En l'occurrence, si la lecture du seul alinéa premier de l'art. 12 ch. 3 RGD pourrait donner à penser que la taxe en cause pouvait être perçue, cet alinéa doit être lu avec le second alinéa de cette disposition, qui exige une concrétisation de la réglementation communale dans la directive communale. Or, selon la directive communale jointe au règlement, il n'est fait aucune mention des "prestations particulières" mentionnées à l'alinéa 1, pas plus que de leur montant. On peut néanmoins s'interroger sur le point de savoir si l'art. 12 ch. 3 al. 1 RGD constituerait en lui-même une base légale suffisante à la perception de la taxe litigieuse. b) Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent traditionnellement les impôts et les contributions causales (ATF 143 I 220 consid. 4.1; 138 II 70 consid. 5.1; 135 I 130 consid. 2 et les références citées; Ernst Blumenstein/Peter Locher, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 7^{ème} éd., Zurich/Bâle/Genève 2016, p. 2; Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, 4^{ème} éd., Bâle 2012, p. 3; Walter Ryser/Bernard Rolli, *Précis de droit fiscal suisse*, 4^{ème} éd., Berne 2002, p. 3). Les impôts représentent la participation des citoyens aux charges de la collectivité; ils sont dus indépendamment de toute contre-prestation spécifique de la part de l'État. Les contributions causales, en revanche, constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'État. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (ATF 143 I 220 consid. 4.2; 135 I 130 consid. 2 et les références citées). Généralement, les contributions causales se subdivisent en trois sous-catégories: les émoluments, les charges de préférence et les taxes de remplacement (ATF 135 I 130 consid. 2 et réf.). L'émolument représente la contrepartie de la fourniture d'un service par l'Etat – émolument administratif – ou de l'utilisation d'une infrastructure publique – émolument d'utilisation. Il en existe d'autres sortes, telles que les taxes régaliennes (Blumenstein/Locher, op. cit., p. 4; Oberson, op. cit., p. 4 et 5). La charge de préférence, pour sa part, est une contribution causale destinée à financer des installations, institutions ou services que l'Etat fournit dans l'intérêt général, mais qui procurent des avantages économiques spécifiques à certaines catégories de contribuables (cf. ATF 131 I 313 consid. 3.3; arrêt TF 2C_466/2008 du 10 juillet 2009 consid. 4.2.2). La taxe de remplacement, quant à elle, est due par une personne dispensée d'un devoir public. L'exemple classique est celui de la taxe d'exemption de l'obligation du service militaire (arrêt TF 2C_88/2009 du 19 mars 2010 consid. 5.4; ég. Oberson, op. cit., p. 5). Il n'est pas contesté que la taxe litigieuse fait partie des contributions causales, représentant la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. c) Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 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 du régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul

ou sa quotité, doivent être définis par la loi au sens formel. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent discerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 143 I 220 consid. 5.1; 136 I 142 consid. 3.1 et les références citées). Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst.) comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines de ces contributions. La compétence d'en fixer le montant peut être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence (ATF 143 I 220 consid. 5.1; 136 I 142 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 7.2 et les références citées; ég. Daniela Wyss, *Kausalabgaben: Begriff, Bemessung, Gesetzmässigkeit*, thèse, Berne 2009, p. 169 ss). 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 branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 consid. 3a/aa et les références citées). De telles réserves financières violent le principe précité lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence (ATF 118 Ia 320 consid. 4b). Ce qu'il faut entendre par branche administrative se détermine selon la fonction qui est dévolue à cette entité de façon à pouvoir désigner toutes les dépenses qui se rattachent objectivement aux tâches administratives effectuées par celle-ci (ATF 135 I 130 consid. 5.1). Le principe d'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – implique pour sa part que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 139 I 138 consid. 3.2 p. 141 et les références citées). Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (arrêt TF 2C_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.2; ég. Adrian Hungerbühler, *Grundsätze des Kausalabgabenrechts*, in ZBI 2003 p. 505 ss, p. 523). d) En l'occurrence, on ignore ce que l'art. 12 ch. 3 al. 1 RGD entend par "prestations particulières liées à la gestion des déchets", la nature de celles-ci n'étant pas explicitée. Cette disposition n'arrête pour le surplus ni le montant (maximal) susceptible d'être prélevé, ni les éventuelles modalités de son calcul. Les exigences inhérentes au respect du principe de la légalité supposaient au moins l'adoption d'une directive communale, définissant les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution. Une telle réglementation était en l'occurrence inexistante durant la période concernée par les taxes de rattrapage litigieuses, ce qui n'est pas contesté. Il est sans importance que la taxe de rattrapage respecte les principes d'équivalence et de couverture des frais, dès lors que ces exigences ne dispensent pas l'autorité de taxation de respecter le principe de la légalité. La référence à une disposition adoptée ultérieurement contredirait

par ailleurs l'interdiction de rétroactivité des lois (cf. ATF 141 II 393 consid. 2.4 p. 398; 119 Ia 254 consid. 3b p. 258) et ne saurait pallier l'absence de base légale. Ce n'est en effet qu'avec la modification 2016 du règlement, approuvée le 5 septembre 2016 par la Cheffe du Département du territoire et de l'environnement, que le forfait est passé à 100 fr. par adulte, respectivement à 16 fr. par habitant de moins de 20 ans (https://www.bassins.ch/wp-content/uploads/2016/12/R%C3%A8glement_d%C3%A9chets_2016.pdf). Contrairement à ce que soutient la recourante, le RGD ne prévoit pas un financement de l'évacuation des déchets par l'impôt, mais bien exclusivement par des taxes causales. C'est en effet seulement en raison de la surestimation des recettes de la taxe variable que la commune a dû recourir au produit des impôts pour financer les coûts de l'élimination des déchets en 2014. De la même façon que le principe de la couverture des coûts n'est violé que si les recettes sont supérieures aux coûts sur plusieurs exercices (arrêt FI.2014.0151 du 28 avril 2016 consid. 4b/dd), on peut considérer que les exigences posées par l'ATF 137 I 257 ne sont pas satisfaites que si le produit des taxes ne suffit pas à couvrir les coûts d'élimination sur plusieurs exercices (trois ans selon la Notice explicative, Financement de la gestion des déchets selon le principe de causalité, élaborée par direction générale de l'environnement, division géologique, sols et déchets – DGE-GEODE, version de juin 2015, ch. 3.2 p. 15). C'est dès lors à bon droit que la commission de recours a annulé les décisions rendues par la municipalité recourante. La commission de recours n'a ainsi pas violé l'autonomie communale dont dispose la recourante, en constatant que la perception de la taxe litigieuse ne respectait pas le principe de la légalité.

E. 5

Le recours doit ainsi être rejeté, dans la mesure où il n'a pas perdu son objet, et les décisions de la commission de recours confirmées. Les frais sont mis à la charge de la commune de Bassins, les communes étant exclues du champ d'application de l'art. 52 al. 1 LPA-VD, disposant que des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de la Confédération et de l'Etat (arrêt FI.2014.0119 du 12 avril 2017). Il n'est pas alloué de dépens.

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