

VD_OMNI FI.2021.0009 vom 9. April 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-04-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2021.0009

FR: VD_OMNI FI.2021.0009 du 9 avril 2021

IT: VD_OMNI FI.2021.0009 del 9 aprile 2021

Regeste

Municipalité d'Yverdon-les-Bains/Commission communale de recours en matière d'impôt, A. _____ | Taxe d'élimination des déchets. Règlement communal prévoyant une réduction de la taxe forfaitaire de 50% pour les personnes âgées de plus de 65 ans. C'est à tort que la commission communale de recours a considéré que cette réduction devait être appliquée à toutes les personnes ayant atteint l'âge de l'AVS. Cette interprétation contra legem ne repose sur aucun élément et doit être écartée. Le fait que le règlement communal ne prévoit pas un calcul pro rata temporis et prend en considération la situation au 1er janvier n'est par ailleurs contraire ni au principe d'équivalence ni au principe d'égalité de traitement. Recours de la municipalité admis.

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). En matière de taxes spéciales, l'art. 47a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom ; BLV 650.11) confère aux municipalités un droit de recours contre les décisions rendues par les commissions communales de recours que chaque commune doit instituer. Compte tenu de cette habilitation légale, la recourante a 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

a) Selon l'art. 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01), 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 (al. 1, 1 ère phrase). Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public (al. 4). Cette disposition-cadre pose uniquement des principes généraux sur le financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets ; les cantons - respectivement les communes, lorsque la compétence en matière d'élimination des déchets leur a été déléguée - disposent ainsi d'une grande liberté dans la mise en œuvre des principes généraux relatifs au financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets, qu'ils doivent concrétiser dans leur législation (ATF 141 II 113 consid. 5.5.1 et les références ; TF 2C_56/2020 du 2 juillet 2020 consid. 4.1). b) En droit vaudois, l'art. 30a

de la loi vaudoise du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD ; BLV 814.11) prévoit que les communes financent les coûts d'élimination des déchets urbains par le biais de taxes (al. 1) ; elles prévoient des mesures d'accompagnement, notamment en faveur des familles (al. 3). Les taxes en cause constituent des taxes spéciales que les communes peuvent percevoir en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières, au sens de l'art. 4a al. 1 LICom. Selon l'art. 11 al. 1 LGD, les communes doivent ainsi adopter un règlement sur la gestion des déchets, soumis à l'approbation du chef du département concerné. c) Le règlement sur la gestion des déchets de la commune d'Yverdon-les-Bains (ci-après: RGD) du 25 août 2010, dans sa teneur en vigueur dès le 19 décembre 2018, prévoit en particulier ce qui suit s'agissant du "financement" de la gestion des déchets (chapitre 3, art. 11 ss): Art. 11 Principes [...] Jusqu'à concurrence des maximums prévus à l'article 12, la Municipalité est compétente pour adapter le montant des taxes à l'évolution des coûts effectifs tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale. [...] [...] Art. 12 Montant maximum des taxes [...] B. Taxes forfaitaires La Municipalité est compétente pour fixer le montant des taxes forfaitaires. Celui-ci ne dépassera toutefois pas les valeurs maximales suivantes: ● Fr. 120.- par an par habitant de plus de 18 ans ; [...] Ces montants s'entendent TVA comprise. [...] b. Mesures d'accompagnement Des mesures d'accompagnement du dispositif de taxation sont prévues, notamment en faveur des familles, des jeunes, des personnes âgées et des personnes dans le besoin. [...] Les personnes âgées de plus de 65 ans peuvent, sur la base d'une liste établie par le contrôle des habitants, obtenir le remboursement partiel de 50% de la taxe annuelle. La situation au 1^{er} janvier de chaque année fait foi. Selon l'art. 10 let. B de la directive municipale ad hoc du 19 décembre 2018, le montant de la taxe forfaitaire a été fixé à 75 fr. (hors taxe) par an par habitant de plus de 18 ans révolus. Ce montant n'a pas été modifié dans l'intervalle.

E. 3

La recourante reproche à l'autorité intimée de s'être écartée du texte clair du règlement, en faisant bénéficier B. _____ d'une réduction de la taxe de 50% alors qu'elle n'était pas âgée de 65 ans au 1^{er} janvier 2019. a) Le principe de la légalité régit 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 disposition – qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales – prévoit 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 144 II 454 consid. 3.4 et les références). Le principe de la légalité exige que soient définis dans une loi au sens formel non seulement le cercle des contribuables, mais également les exceptions à l'assujettissement (ATF 143 II 87 consid. 4.5 et les références ; TF 2C_33/2018 du 28 juin 2018 consid. 3.1). La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable

de la norme (cf. ATF 141 IV 262 consid. 3.1 ; 139 II 49 consid. 5.3.1 ; 139 IV 270 consid. 2.2). Pour l'interprétation de normes récentes, les travaux préparatoires prennent cependant une importance particulière (ATF 140 IV 163 consid. 4.6 ; 139 III 98 consid. 3.1 ; 139 IV 282 consid. 2.4.1, et les arrêts cités), pour autant qu'ils apportent une réponse claire à une disposition légale ambiguë et qu'ils ont trouvé leur expression dans le texte même de la loi (ATF 139 III 457 consid. 4.4 ; 139 V 537 consid. 5.1 et les arrêts cités). b) A la lecture de la décision attaquée, il apparaît que l'autorité intimée ne conteste pas que, selon le texte clair de l'art. 12 let. D, 5^{ème} paragraphe, RGD, seules les personnes âgées de plus de 65 ans peuvent prétendre à une réduction de la taxe. Selon elle, il s'agirait toutefois d'une inadvertance du législateur, qui aurait voulu favoriser les personnes ayant atteint l'âge normal de la retraite. Or il aurait échappé à ce dernier que les femmes bénéficiaient de l'AVS une année avant les hommes. Cette interprétation ne repose toutefois sur aucun élément. En particulier, les travaux préparatoires ne vont pas dans ce sens. Dans son préavis du 16 août 2018 au conseil communal, la municipalité relevait en effet ceci s'agissant de la situation des personnes âgées (p. 9): "... , les personnes âgées dont la situation financière se situe à la limite des aides en place n'ont pas été totalement intégrées dans les études de mesures d'accompagnement. Si une partie des personnes âgées se voient exonérées de la taxe par l'allocation de PCC, ce n'est pas le cas de la majorité d'entre elles. Il a donc été nécessaire de trouver une mesure complémentaire adaptée. Il est cependant impossible de cibler les personnes âgées selon leur déclaration d'impôts, étant donné que la détermination de l'assiette fiscale des contribuables est trop hétérogène. Les déterminations fiscales définitives d'une personne à l'autre varient en effet énormément. Après réflexion, la solution retenue consiste à rembourser la moitié de la taxe à tous les citoyens âgés de plus de 65 ans, soit environ 5400 personnes." Il ressort de ces explications que, si le fait de ne cibler que les personnes âgées économiquement défavorisées a été invoqué dans un premier temps, cette solution a été écartée au profit d'une exonération partielle au bénéfice de toutes les personnes âgées de plus de 65 ans, indépendamment de leur situation financière du fait qu'elles touchent ou non l'AVS. C'est ainsi en toute connaissance de cause que le conseil communal a approuvé ce choix de la municipalité. Si, comme le soutient l'autorité intimée, il avait voulu favoriser toutes les personnes percevant l'AVS, il l'aurait précisé expressément. L'interprétation contra legem de l'autorité intimée s'avère ainsi erronée et doit être écartée.

E. 4

La recourante s'oppose par ailleurs à l'application d'un calcul pro rata temporis de l'exemption partielle litigieuse, soulignant que l'art. 12 let. D, 5^{ème} paragraphe, RGD précise expressément que c'est la situation au 1^{er} janvier de chaque année qui fait foi. a) Les taxes spéciales au sens de l'art. 4 LICom, dont font partie les taxes destinées à financer les coûts d'élimination des déchets urbains comme déjà évoqué (cf. supra consid. 2b), sont des contributions causales. Elles ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence - qui est l'expression du principe de proportionnalité en matière de contributions publiques (cf. art. 4 al. 4 LICom) -, selon lequel le montant de la contribution doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables (ATF 143 I 220 consid. 5.2.2; 139 I 138 consid. 3.2 et les références). Ce principe 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 (ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 in fine et les références). Dans ce cadre et d'une façon générale, une norme viole le principe de l'égalité de traitement (tel que garanti par les art. 8 Cst. et 10 Cst-VD) lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente; il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195 consid. 6.1 et les références; TF 2C_151/2020 du 25 mai 2020 consid. 4.1). Ce principe est également concrétisé par les art. 127 al. 2 Cst. et 167 al. 2 Cst-VD s'agissant des contributions; il ne revêt toutefois pas un caractère absolu en matière de taxes, mais s'accommode de certaines distinctions ou assimilations qui sont la conséquence du schématisme admis en cette matière (ATF 108 Ia 111 consid. 2b et les références; TF 2C_56/2020 du 2 juillet 2020 consid. 5.2). La liberté d'appréciation et l'autonomie laissées au législateur communal doivent ainsi être préservées dans cette mesure; le juge ne peut sanctionner une règle communale pour violation du principe de l'égalité de traitement que si elle aboutit à un résultat insoutenable ou établit des différences qui ne se justifient par aucun motif raisonnable (cf. ATF 141 II 338 consid. 4.5).

b) La cour de céans s'est prononcée sur cette problématique dans plusieurs affaires connexes récentes opposant déjà la recourante à l'autorité intimée et portant sur d'autres "mesures d'accompagnement" prévues par l'art. 12 let. D RGD; elle a retenu (arrêts FI.2020.0023/25/26 du 14 décembre 2020 consid. 3b): "La prise en compte de la situation au 1^{er} janvier procède certes d'un certain schématisme, qui est toutefois admis en la matière (...) et se justifie en l'occurrence par les nécessités pratiques d'une perception rationnelle de la taxe - eu égard au montant peu élevé de cette dernière (80 fr. 80 en l'état, respectivement 120 fr. au maximum selon l'art. 12 let. B des Règlements 2018 et 2019). Ce n'est au demeurant pas à une inégalité de traitement entre les contribuables réunissant les conditions d'octroi d'une mesure d'accompagnement au 1^{er} janvier et ceux qui ne réuniraient ces conditions que postérieurement, dans le courant de l'année concernée, que l'autorité intimée se réfère dans ses écritures dans le cadre de la présente procédure." Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence dans le cas particulier. Ainsi, contrairement à ce qu'elle voudrait, B._____, qui a atteint l'âge de 65 ans le 10 février 2019, n'a pas droit de bénéficier d'une réduction de 50% de la taxe litigieuse pour les dix mois compris entre mars et décembre 2019.

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 formé par B._____ contre la facture du 15 août 2019 est rejeté. Il est renoncé à mettre tout ou partie des frais respectivement d'éventuels dépens à la charge de B._____ (cf. art. 49 al. 1, 50, 51 al. 1, 55 al. 2 et 57 LPA-VD). Cela étant, un émolument de 200 fr. est mis à la charge de la commune d'Yverdon-les-Bains. Il n'y a pas lieu pour le reste d'octroyer des dépens en faveur de la recourante à la charge de l'autorité intimée (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD), s'agissant d'autorités de la même commune (la recourante avait de toute manière procédé seule sans l'assistance d'un mandataire professionnel).