Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C 858/2014

Arrêt du 17 février 2015

IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Zünd, Président,
Donzallaz et Haag.
Greffier : M. Dubey.

Participants à la procédure
Commune du Mont-sur-Lausanne, représentée par sa Municipalité,
route de Lausanne 16, 1052 Le Mont-sur-Lausanne, représentée par Me Alain Thévenaz, avocat,
recourante,

contre

A._____ Sàrl, représentée par Me Aurélia Rappo, avocate,
intimée,

Commission communale de recours en matière d'impôts, route de Lausanne 16,
1052 Le Mont-sur-Lausanne.

Objet
taxe communale ordures,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 19 août 2014.

Faits :

A.
A._____ Sàrl est inscrite au Registre du commerce depuis le 19 octobre 2012. Elle a son siège au Mont-sur-Lausanne dans la maison familiale habitée par ses deux associés gérants. Elle exploite une entreprise de ferblanterie, couverture et de construction, exécute tous travaux sur bateaux et procède notamment à des expertises de gaz et des travaux d'époxy.
Le 8 décembre 2012, A._____ Sàrl a requis de la Municipalité du Mont-sur-Lausanne (ci-après: la municipalité) d'être exonérée du paiement de la taxe forfaitaire pour la gestion des déchets, expliquant, en substance, qu'elle éliminait déjà ses déchets d'entreprise et ne produisait au surplus aucun déchet urbain. Le 14 décembre 2012, la municipalité a communiqué aux habitants et aux entreprises de la commune ses directives pour le ramassage et l'élimination des déchets urbains.
Le 18 juin 2013, le Boursier communal a adressé à A._____ Sàrl un bordereau de 190 fr. pour la taxe forfaitaire d'élimination des déchets pour l'année 2013. Le même jour, la municipalité a communiqué aux entreprises situées sur le territoire communal des informations relatives à la taxe forfaitaire, les informant notamment qu'aucune exonération de celle-ci n'était prévue dans le règlement communal sur la gestion des déchets adopté

par le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne le 8 octobre 2012 (ci-après : RGD ou règlement communal; approuvé par la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement, le 24 octobre 2012, et entré en vigueur le 1er janvier 2013).
A._____ Sàrl a recouru auprès de la Commission communale de recours en matière d'impôt contre le bordereau du 18 juin 2013. Le recours a été rejeté le 23 octobre 2013. A._____ Sàrl a recouru contre cette dernière décision auprès du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

B.
Par arrêt du 19 août 2014, le Tribunal cantonal a admis le recours et annulé la décision du 23 octobre 2013 de la Commission communale de recours en matière d'impôt. Il appartenait aux communes de préciser le système de financement et ses modalités dans leur règlement sur la gestion des déchets. Elles pouvaient percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Même si le RGD ne contenait pas de normes permettant expressément à la municipalité d'exonérer les entreprises ne produisant pas de déchets, cette compétence résultait implicitement de l'art. 11 al. 1 RGD, qui prévoit que le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets. Le fait que la taxe de base soit prélevée pour financer des infrastructures de traitement des déchets, indépendamment de leur utilisation effective, ne signifiait pas pour autant que celle-ci se résume à un impôt sans contrepartie. La municipalité n'avait pas tenu compte de la situation particulière de la société, qui ne produisait pas un excédent de déchets urbains distincts de ceux de ses deux dirigeants, que ces derniers éliminaient par le biais des services communaux et qui s'acquittaient déjà chacun de la taxe forfaitaire par
habitant.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public pour violation de l'interdiction de l'arbitraire, du droit à l'égalité et du principe de la légalité, la commune du Mont-sur-Lausanne, agissant par sa Municipalité, demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, de réformer l'arrêt rendu le 19 août 2014 en ce sens que le recours déposé par A._____ Sàrl à l'encontre de la décision rendue par la Commission communale de recours en matière d'impôts du Mont-sur-Lausanne, le 23 octobre 2013, soit rejeté.
Le Tribunal cantonal se réfère à l'arrêt attaqué. A._____ Sàrl conclut au rejet du recours. La commune du Mont-sur-Lausanne a déposé des contre-observations et A._____ Sàrl a répliqué.

Considérant en droit :

1.

1.1. Déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites par la loi (art. 42 LTF) contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu dans une cause de droit public par une autorité judiciaire supérieure de dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF), sans qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF ne soit réalisée, le présent recours en matière de droit public est en principe recevable.

1.2. Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir lorsqu'elles invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonales ou fédérale. En pareille hypothèse, la qualité pour recourir est en principe admise et la question de savoir si une commune est réellement autonome dans le domaine considéré examinée au fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 129 I 313 consid. 4.2 p. 319). La recourante invoque la violation de l'autonomie que lui confère la loi cantonale du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD/VD; RSVD 814.11) en la matière (cf. notamment art. 14 et 15 LGD/VD) ainsi que dans le choix du mode de financement de cette gestion (art. 30 LGD/VD). Son recours est par conséquent recevable sous cet angle (cf. en outre arrêt 2C 740/2009 du 4 juillet 2011 consid. 1.4 non publié aux ATF 137 I 257).

2.
La recourante se plaint de la violation du principe de la légalité. Elle est d'avis que le Tribunal cantonal ne pouvait pas se substituer au législateur communal pour prévoir des exemptions, qu'il n'avait pas expressément

prévues dans son règlement.

2.1. 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; arrêt 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, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, 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 manoeuvre lors de la concrétisation de la norme.

2.2. 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. B al. 1 RGD prévoit la perception de taxes forfaitaires fixées à 200 fr. par an au maximum par habitant de plus de 20 ans et à 400 fr. par an au maximum par entreprise ou commerce. C'est à la Municipalité de préciser le montant de ces taxes (art. 11 al. 3 RGD).

2.3. Du moment que l'art. 12 let. B al. 1 RGD prévoit la perception de taxes forfaitaires fixées à 400 fr. par an au maximum par entreprise ou commerce, 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. C'est à bon droit que la recourante fait valoir qu'elle n'a pas édicté une telle norme. En effet, contrairement à ce qu'affirme l'instance précédente, l'art. 11 al. 1 RGD, qui prévoit que le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets, ne revêt pas une précision normative qui autorise l'exonération de l'intimée. 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.

2.4. L'argument de l'instance précédente selon lequel l'intimée ne met pas à contribution le service public communal en raison de sa structure et de son organisation est erroné. Le règlement communal prévoit un système mixte de perception : une taxe de base et une taxe d'utilisation sous forme de taxe au sac. 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 (arrêt 2P.266/2003 du 5 mars 2004 consid. 3.2, in DEP 2004 p. 197 et les nombreuses références citées); la deuxième, incitative, parce que proportionnelle à la production des déchets, est destinée à couvrir les autres dépenses liées à la gestion des déchets. La perception d'une taxe de base indépendante de la quantité de déchets produits est dès lors conforme au droit fédéral et cantonal (ATF

137 I 257 consid. 6.1.1 p. 268 ss; 129 I 290 consid.3.2 p. 296). Il revient par conséquent à la recourante d'en régler les détails, ce qu'elle a
fait dans son règlement communal qui, comme cela a été exposé ci-dessus, ne contient pas de dispositions exonérant ou exemptant l'intimée du paiement de la taxe forfaitaire.

2.5. En jugeant que l'intimée devait être exonérée de la taxe forfaitaire prévue par le règlement communal de gestion des déchets, l'instance précédente a violé l'autonomie de la recourante. Le recours doit par conséquent être admis.

3.
Les considérants qui précédent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de l'arrêt rendu le 19 août 2014 par le tribunal cantonal du canton de Vaud. Succombant, l'intimée doit supporter les frais de la procédure devant le Tribunal fédéral. Il n'est pas alloué de dépens pour la procédure fédérale (art. 68 al. 3 LTF). La cause est renvoyée au Tribunal cantonal du canton de Vaud pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est admis. L'arrêt rendu le 19 août 2014 par le Tribunal cantonal du canton de Vaud est annulé.

2.
La cause est renvoyée au Tribunal cantonal du canton de Vaud pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale.

3.
Les frais de justice arrêtés à 2'000 fr. sont mis à la charge de A._____ Sàrl.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et de A._____ Sàrl, à la Commission communale de recours en matière d'impôts et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 17 février 2015

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Zünd

Le Greffier : Dubey