Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.187/2006 /via

Arrêt du 26 mars 2007
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler et Karlen.
Greffier: M. Vianin.

Parties
X._____,
et 23 consorts,
tous p.a. Gérance A._____,
Y._____,
et 2 consorts,
tous p.a. Gérance B._____,
Z._____,
et 13 consorts,
tous p.a. Gérance C._____,
recourants,
tous représentés par Me Philippe Conod, avocat,

contre

Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de la Commune d'Aigle,
1860 Aigle,
Commune d'Aigle, 1860 Aigle,
intimée,
représentée par Me Benoît Bovay, avocat,
Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
taxe de ramassage des ordures,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 13 juin 2006.

Faits :

A.
Le 18 septembre 2003 est entré en vigueur le règlement de la Commune d'Aigle de la même date sur la collecte, le traitement et l'élimination des déchets (ci-après: le règlement communal). Faisant partie de la section V intitulée "Les taxes", son art. 13 dispose ce qui suit:
"En vertu des lois sur les impôts communaux (art. 4) et sur la gestion des déchets (art. 29) pour couvrir tout ou partie des frais de la collecte, du transport, du traitement ou de l'élimination des déchets, la commune perçoit, des usagers, les taxes suivantes:
Taxe au sac Sacs officiels: 17 litres Fr. 0.75 sac
35 litres Fr. 1.50 sac
60 litres Fr. 2.50 sac

110 litres Fr. 4.80 sac
Taxe au container Container: 800 litres Fr. 32.50 Plomb

Taxe fixe annuelle par appartement Une taxe fixe et unique par appartement de Fr. 120.– est perçue une fois par année auprès des propriétaires ou gérances.
Taxe par entreprise En plus des sacs jaunes ou des plombs les entreprises et les commerces paient un forfait annuel compris entre Fr. 100.– et Fr. 2'000.– (multiples de Fr. 100.–) selon le volume des déchets ramassés. Pour les entreprises ou commerces qui sont locataires, ce montant sera facturé au propriétaire (comme pour les appartements).
Indexation [...]."
Le 30 novembre 2004, la Municipalité d'Aigle a notifié la taxe fixe ou forfaitaire de ramassage des ordures pour l'année 2004 aux personnes suivantes, toutes propriétaires d'immeubles situés sur le territoire de la Commune d'Aigle, selon le détail figurant dans le tableau ci-après:

Propriétaires Adresse Appart. Comm. & bureaux Autres * Taxe unité Montant (sans TVA)
X._____ 43 111.52 4'795.55
et 22 consorts 6 111.52 669.15
2 92.95 185.90
1 139.40 139.40
4 111.52 446.10
8 111.52 892.20
35 65.06 2'276.95
20 111.52 2'230.50
12 111.52 1'338.30
3 65.06 195.15
8 92.95 743.60
16 111.52 1'784.40
4 92.95 371.75
1 185.85 185.85
44 111.52 4'907.05
12 111.52 1'338.30
12 111.52 1'338.30
6 111.52 669.15
1 92.95 92.95
1 185.85 185.85
21 111.52 2'342.00
43 111.52 4'795.55
1 92.95 92.95
1 111.50 111.50
3 111.52 334.55
1 111.50 111.50
5 111.52 557.60
1 325.30 325.30
1 92.95 92.95
6 83.64 501.85
2 139.40 278.80
3 111.52 334.55
2 92.95 185.90
24 111.52 2'676.60
30 111.52 3'345.70
32 111.52 3'568.75
44 111.52 4'907.05
12 111.52 1'338.30

14 111.52 1’561.35

12 111.52 1’338.30
Y._____ 42 111.52 4’684.00
et 2 consorts 16 111.52 1’784.40
12 111.52 1’338.20
1 260.20 260.20
13 111.52 1’449.80
13 111.52 1’449.80
13 111.52 1’449.80
50 111.52 5’576.20
20 111.52 2’230.50
20 111.52 2’230.50
Z._____ 3 111.52 334.55
et 12 consorts 1 232.35 232.35
6 111.52 669.15
1 278.80 278.80
1 111.52 111.50
3 111.52 334.55
7 111.52 780.65
1 278.80 278.80
3 111.52 334.55
1 185.85 185.85
15 111.52 1’672.85
1 92.95 92.95
3 111.52 334.55
1 185.85 185.85
2 111.52 223.05
3 111.52 334.55
1 278.80 278.80
2 92.95 185.90
1 111.52 111.50
2 111.52 223.05
1 92.95 92.95
3 111.52 334.55
1 92.95 92.95
1 204.45 204.45
1 111.52 111.50
2 111.52 223.05
3 92.95 278.85
1 325.30 325.30
12 111.52 1’338.30
2 92.95 185.90
5 111.52 557.60

1 92.95 92.95
5 111.52 557.60
1 185.85 185.85
3 111.52 334.55
1 139.40 139.40
6 111.52 669.15
1 92.95 92.95
3 111.52 334.55

1 92.95 92.95
2 111.52 223.05
3 111.52 334.55
1 92.95 92.95
8 111.52 892.20
1 334.55 334.55
7 111.52 780.65
1 92.95 92.95
1 325.30 325.30
1 111.52 111.50
not. cabinets médicaux, restaurants.
X._____ et vingt-sept consorts, Y._____et deux consorts ainsi que Z._____ et dix-neuf consorts ont déféré ces décisions à la Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de la Commune d'Aigle, qui a rejeté les recours par décisions du 18 juin 2005.

Les intéressés ont recouru contre ces décisions au Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif).

Rendue attentive au fait qu'elle n'avait pas entendu les recourants, l'autorité communale de recours a rapporté ses décisions. Le Tribunal administratif a rayé les affaires du rôle.

Après avoir entendu les recourants, l'autorité communale de recours a rendu, le 21 décembre 2005, de nouvelles décisions par lesquelles elle a derechef rejeté les recours et confirmé les taxations contestées.

Les intéressés ont à nouveau recouru au Tribunal administratif contre ces prononcés. Par décision du 13 juin 2006, cette autorité a rejeté les recours. Elle a considéré que le fait de mettre la taxe de base à la charge des propriétaires des immeubles n'était pas contraire au principe de causalité inscrit à l'art. 2 et concrétisé en particulier aux art. 32 et 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Au demeurant, les propriétaires pouvaient répercuter les taxes d'enlèvement des ordures ménagères sur les locataires en vertu des art. 257a et 257b CO. Le Tribunal administratif a également rejeté le grief selon lequel la taxe de base perçue pour les appartements aurait été contraire aux principes de l'équivalence et de l'égalité de traitement.

B.
Agissant par la voie du recours de droit public, X._____ et vingt-trois consorts, Y._____ et deux consorts ainsi que Z._____ et treize consorts demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif du 13 juin 2006, sous suite de frais et dépens. Ils dénoncent une violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, l'art. 13 du règlement communal étant selon eux contraire au principe de causalité consacré par le droit fédéral. Ils se plaignent également d'une atteinte injustifiée à la garantie de la propriété et d'une violation du principe de l'équivalence. A titre provisionnel, ils demandent que leur recours soit doté de l'effet suspensif.

L'autorité intimée et la Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de la Commune d'Aigle renoncent à se déterminer. La Commune d'Aigle conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Par ordonnance du 20 septembre 2006, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral a rejeté la demande d'effet suspensif.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
1.1 La loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) est entrée en vigueur le 1er janvier 2007

(RO 2006 p. 1205 ss, 1242). L'acte attaqué ayant été rendu avant cette date, la procédure reste régie par la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (ci-après: OJ; art. 132 al. 1 LTF).
1.2 Le présent litige concerne une taxe communale en matière de ramassage et d'élimination des déchets. Dans ce domaine, les art. 30 ss LPE, en particulier l'art. 32a LPE qui concrétise le principe de causalité inscrit à l'art. 2 LPE, posent des principes généraux sur le financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets; il incombe au droit cantonal et communal, qui revêt à cet égard un caractère autonome, de les concrétiser (ATF 129 I 290 consid. 2.2 p.294/295 et les références citées). Comme la décision attaquée repose sur du droit cantonal et communal autonome, seule la voie du recours de droit public est ouverte.
1.3 Selon l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert uniquement à celui qui est atteint par l'acte attaqué dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés (ATF 130 I 306 consid. 1 p. 309, 82 consid. 1.3 p. 85). En tant que débiteurs de la taxe litigieuse, les recourants ont en principe qualité pour former un recours de droit public.
1.4 Au surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi contre une décision rendue en dernière instance cantonale, le présent recours remplit en principe les conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ, de sorte que le Tribunal fédéral peut entrer en matière.
1.5 En vertu de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 261, 26 consid. 2.1 p. 31; 129 III 626 consid. 4 p. 629).

C'est à la lumière de ces principes que doivent être appréciés les moyens soulevés par les recourants.
1.6 Les recourants ne contestent pas l'application qui a été faite des dispositions du règlement communal, mais soutiennent que ces dispositions sont elles-mêmes anticonstitutionnelles. Bien que le règlement communal soit entré en vigueur sans avoir été attaqué, de tels griefs sont recevables, le Tribunal fédéral étant amené à contrôler la constitutionnalité du règlement dans un cas d'application (contrôle concret). Dans le cadre de cet examen, le Tribunal fédéral ne peut annuler le règlement lui-même, mais seulement la décision fondée sur celui-ci (ATF 117 Ia 182 consid. 3a p. 183).

2.
2.1 Les recourants font valoir qu'en vertu du principe de causalité consacré aux art. 2 et 32a LPE, les coûts de l'élimination des déchets doivent être mis à la charge de leur détenteur, à savoir de la personne qui a en fait la maîtrise ou un pouvoir de disposition sur ces déchets. Selon eux, les propriétaires d'immeubles loués ne peuvent être considérés comme détenteurs au sens précité, car ils n'ont "aucune maîtrise ni de fait ni de droit" sur les déchets produits par les locataires. Par conséquent, dans la mesure où il met la taxe de base à la charge des propriétaires d'immeubles, le règlement communal serait contraire au principe de causalité et, partant, au principe de la force dérogatoire du droit fédéral.
2.2 Le principe de la force dérogatoire du droit fédéral, inscrit à l'art. 49 al. 1 Cst., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 130 I 82 consid. 2.2 p. 86/87; 128 I 295 consid. 3b p. 299; 127 I 60 consid. 4a p. 68 et les arrêts cités).
2.3 Sous le titre marginal "principe de causalité", l'art. 2 LPE commande que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi en supporte les frais. En principe, sous réserve de dispositions particulières édictées par le Conseil fédéral, le "détenteur des déchets" ("der Inhaber der Abfälle") assume le coût de leur élimination (art. 32 al. 1 LPE).

Aux termes de l'art. 32a al. 1 LPE, 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" ("die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten [...]den Verursachern überbunden werden"). Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction du type et de la quantité

de déchets remis (lettre a), des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets (lettre b), des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations (lettre c), des intérêts (lettre d) ainsi que des investissements prévus pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation (lettre e).
2.4 Il convient d'abord de relever que le terme "détenteur" figure seulement à l'art. 32 LPE, tandis que l'art. 32a LPE, qui est en l'occurrence la disposition topique régissant la taxe de ramassage des déchets, met cette dernière à la charge de "ceux qui sont à l'origine des déchets". Or, selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les cantons - de même que les communes, lorsque la compétence en matière d'élimination des déchets leur a été déléguée - disposent d'une grande liberté dans la mise en oeuvre des principes posés par l'art. 32a LPE. S'agissant des contributions périodiques de ramassage des déchets, il est admis et largement répandu de percevoir, à côté des taxes qui dépendent de la quantité de déchets (par ex. taxes au sac), une taxe de base indépendante de ce facteur. Cette taxe de base (dite taxe de mise à disposition, Bereitstellungsgebühr) représente la contrepartie de la mise à disposition de l'infrastructure pour l'élimination des déchets, que la collectivité doit entretenir indépendamment de son utilisation effective par chaque immeuble (cf. par ex. 2P.266/2003, DEP 2004 p. 197, RDAF 2005 I p. 601 consid. 3.2 et les références). Or, on ne saurait exclure que, pour des motifs pratiques, cette taxe de
base soit mise à la charge du propriétaire de l'immeuble aussi lorsque celui-ci est loué, le propriétaire pouvant le cas échéant la répercuter sur le locataire (cf. 2P.259/1996 consid. 3c; 2A.403/1995, DEP 1997 p. 39, RDAF 1998 I p. 610, consid. 4b [sous l'angle du principe d'équivalence]; Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, DEP 1999, p. 35 ss, 55; Ursula Brunner, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2ème éd., Zurich 2002, n. 80 ad art. 32a). Même s'il n'en est pas le détenteur ou celui qui est directement à l'origine des déchets à éliminer, le propriétaire d'un immeuble loué peut être amené à supporter la taxe de base en raison des coûts d'infrastructure occasionnés par son bâtiment. Une telle réglementation n'est pas contraire au principe de causalité. Partant, le grief de violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral doit être rejeté.

Quant à l'argumentation selon laquelle la réglementation en cause serait mal conçue dans la mesure où le législateur communal aurait "confondu les notions de propriétaire et de bailleur", elle est de nature appellatoire et est, partant, irrecevable.

3.
3.1 Les recourants soutiennent qu'en mettant la taxe de base à la charge des propriétaires, le règlement communal porte atteinte à la garantie de la propriété inscrite à l'art. 26 al. 1 Cst. Ils font valoir en effet qu'ils ne peuvent répercuter la taxe de ramassage des déchets sur les locataires qu'aux conditions d'une modification unilatérale du contrat de bail (art. 269d CO), à savoir pour le prochain terme de résiliation et avec tous les risques de contestation inhérents à cette procédure. En tout cas dans l'intervalle, voire pour plus longtemps si la contestation est couronnée de succès, la taxe resterait ainsi à leur charge, ce qui diminuerait le revenu net qu'ils peuvent retirer de leur immeuble et constituerait une atteinte injustifiée - car dépourvue de base légale et contraire au principe de la proportionnalité - à la garantie de la propriété.
3.2 Il est douteux que les recourants puissent se prévaloir de la garantie individuelle de la propriété, car la taxe litigieuse grève certes leur patrimoine, mais ne porte pas atteinte à des attributs du droit de propriété (cf. ATF 127 I 60 consid. 3b et les références). Au demeurant, la jurisprudence fédérale soumet la perception de contributions à la garantie institutionnelle de la propriété, qui proscrit les impôts et contributions confiscatoires, mais dont la portée ne va pour le reste pas au-delà des principes généraux du droit fiscal (ibid.). Or, en l'occurrence, le fait que les recourants ne peuvent pas tout de suite répercuter la taxe litigieuse sur les locataires et ne peuvent le faire qu'aux conditions d'une modification du contrat de bail ne revêt pas un caractère confiscatoire et, partant, ne remet pas en cause la constitutionnalité de ladite taxe, ce d'autant qu'en comparaison des loyers le montant de celle-ci apparaît relativement modeste, en tout cas pour ce qui concerne les baux d'habitation (120 fr. par année et par appartement), qui étaient seuls en cause devant l'autorité intimée.

4.
4.1 Les recourants dénoncent encore une violation du principe de l'équivalence. Ils font valoir que, s'il est

admissible de combiner une taxe forfaitaire ou de base avec une taxe proportionnelle à la quantité de déchets, le principe de l'équivalence commande que la première soit fixée en fonction de critères tels que le nombre d'habitants, la taille du ménage, la surface habitable ou le nombre de pièces. En l'occurrence, la taxe uniforme de 120 fr. par appartement ne serait donc pas conforme au principe en question. Ils citent par contre en exemples d'autres réglementations - celles du canton de Neuchâtel et de la commune de Villeneuve -, qui seraient conformes aux principes de causalité et de l'équivalence.
4.2 Le principe de l'équivalence, expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques, suppose que le montant de chaque émolument soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 126 I 180 consid 3a/bb p. 188 et les arrêts cités). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le justiciable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (ATF 120 Ia 171 consid. 2a et les références). Pour respecter le principe de l'équivalence, il faut que la redevance soit raisonnablement proportionnée à la prestation de l'administration, ce qui n'exclut cependant pas une certaine schématisation (ATF 128 I 46 consid. 4a p. 52; 120 Ia 171 consid. 2a p. 174; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, ZBl 104/2003 p. 505 ss, 522 ss).
4.3 Compte tenu de son montant modique, le fait que le législateur communal a préféré une taxe uniforme de 120 fr. par année et par appartement à une contribution différenciée (par ex. en fonction de la grandeur ou du nombre de pièces de l'appartement ou encore du nombre de personnes qui y vivent) constitue un schématisme admissible sous l'angle du principe de l'équivalence. La perception de contributions qui varient en fonction de différents critères entraîne d'ailleurs des coûts plus élevés. Quant au fait que d'autres collectivités ont préféré des solutions plus différenciées, il ne change rien à la constitutionnalité de la réglementation litigieuse.

5.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Succombant, les recourants supportent les frais judiciaires, solidairement entre eux (art. 156 al. 1 et 7 OJ) et n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Obtenant gain de cause, la Commune d'Aigle a droit à des dépens, qu'il convient de mettre à la charge des recourants, solidairement entre eux (art. 159 al. 1 et 5 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Un émolument judiciaire de 7'000 fr. est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.
Les recourants verseront à l'intimée, solidairement entre eux, une indemnité de 4'000 fr. à titre de dépens.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, à la Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de la Commune d'Aigle, au mandataire de la Commune d'Aigle et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 26 mars 2007
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: