

N° affaire: FI.2016.0133
Autorité:, Date décision: CDAP, 01.06.2017
Juge: IG
Greffier: LSR
Publication (revue juridique):
Ref. TF:

IMPÔT CANTONAL ET COMMUNAL
 COMMISSION DE RECOURS{EN
 GÉNÉRAL}
 MOTIVATION DE LA DÉCISION
 DROIT D'ÊTRE ENTENDU
 RÉPARATION DU VICE DE
 PROCÉDURE

Cst-29-2
 LCom-47a
 LPA-VD-42-c

Nom des parties contenant: **Municipalité de Bassins/Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux, A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____, I. _____, J. _____, K. _____, L. _____, M. _____, N. _____, O. _____, P. _____, Q. _____, R. _____**

Résumé contenant:

Recours de la municipalité contre des décisions de la commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux. Défaut de motivation des décisions attaquées. Le simple renvoi au règlement communal ne suffit pas. La réponse de l'autorité intimée n'est pas plus explicite. De plus, la décision attaquée ne se prononce absolument pas sur la question qui constitue le cœur du problème. Le vice est impossible à guérir devant le Tribunal cantonal. Admission du recours.



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 1^{er} juin 2017

Composition

Mme Isabelle Guisan, présidente; M. Robert Zimmermann et Mme Mihaela Amos Piquet, juges; Mme Liliane Subilia-Rouge, greffière.

Recourante

Municipalité de Bassins, Place de la Couronne 4, à Bassins, représentée par Me Luc Recordon, avocat, à Lausanne,

Autorité intimée

Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de Bassins, p/a Greffe Municipal, à Bassins,

Tiers intéressés

1. **A. _____**, à Bassins,
2. **B. _____**, à Bassins,
3. **C. _____**, à Bassins,
5. **D. _____**, à Bassins,
6. **E. _____**, à Bassins,
7. **F. _____**, à Bassins,

8. **G.**_____, à Bassins,
9. **H.**_____, à Bassins,
10. **I.**_____, à Bassins,
11. **J.**_____, à Bassins,
12. **K.**_____, à Bassins,
13. **L.**_____, à Bassins,
14. **M.**_____, à Bassins,
15. **N.**_____, à Bassins,
16. **O.**_____, à Bassins,
17. **P.**_____, à Bassins,
18. **Q.**_____, à Bassins,
19. **R.**_____, à Bassins,
20. **S.**_____, à Bassins,
21. **T.**_____, à Bassins,
22. **U.**_____, à Bassins,
23. **V.**_____, à Bassins,
24. **W.**_____, à Bassins,

tous représentés par Bernard Treboux, à Bassins.

Objet

Taxe communale ordures

Recours Municipalité de Bassins c/ 26 décisions de la Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux du 14 octobre 2016

Vu les faits suivants

A. Le 11 octobre 2012, le Conseil communal de Bassins a adopté un règlement communal sur la gestion des déchets (ci-après: le règlement communal). Ce règlement a été remplacé par une nouvelle version le 21 juin 2016. Le règlement communal, dans sa version de 2012, prévoyait à son art. 12, un dispositif de financement de l'élimination des déchets urbains comprenant (hors TVA):

- une taxe au poids à hauteur de 110 centimes par kg de déchets destinés à l'incinération, TVA non comprise (art.12 ch. 1);

- une taxe forfaitaire de 24 francs au maximum (TVA non comprise) par an pour les habitants de plus de 20 ans, de 4 francs au maximum (TVA non comprise) par an pour les habitants de moins de 20 ans et de 24 francs au maximum (TVA non comprise) par an par employé et par entreprise au 30 juin de l'année civile (art. 12 ch. 2);

- des taxes causales spéciales, pour des prestations particulières liées à la gestion des déchets, en fonction des frais occasionnés (art. 12 ch.3).

Suite à une réduction massive du tonnage des déchets incinérables, passé de 181 tonnes en 2012 à 83 tonnes en 2014, les rentrées financières liées à la taxe proportionnelle dépendante du tonnage ont diminué et ont entraîné, pour l'exercice 2014, un déficit de quelque Fr. 140'000.- pour un montant de recettes de fr. 85'000.-. La fiduciaire chargée de la révision des comptes communaux a pour cette raison refusé d'approuver les comptes 2014 lors de la clôture et demandé que des mesures soient prises. Pour faire face à cette situation extraordinaire, la municipalité de Bassins (ci-après: la municipalité) a décidé de faire usage de l'art. 12 ch. 3 du règlement communal, qui lui permettait de prélever des taxes causales spéciales en fonction des frais occasionnés et qui devait ainsi aussi lui permettre, de son point de vue, de prélever un montant de "rattrapage".

B. La municipalité a décidé que le rattrapage financier s'élèverait à fr. 100.- par adulte et fr. 50.- par enfant. La facture correspondante, portant la référence "Respect de la loi sur les déchets pour 2014" a été envoyée à tous les habitants de Bassins en mai 2015, la TVA venant s'ajouter aux montants précités.

C. Vingt-six habitants de la Commune de Bassins (ci-après : la commune), soit A._____, B._____, C._____, Y._____, D._____, E._____, F._____, G._____ et H._____, I._____, J._____ et K._____, Z._____, L._____, M._____ et N._____, O._____, P._____ et Q._____, R._____, S._____, T._____, V._____, W._____ et X._____, ont recouru en temps utile contre la notification de cette taxe auprès de la Commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de la commune (ci-après: la commission de recours).

Le 21 janvier 2016, la municipalité a adressé un rapport à l'attention de la commission de recours au sujet des recours susmentionnés. Elle a expliqué à cette occasion les causes du déficit et le cadre légal qui s'imposait à elle, notamment le fait que le droit fédéral interdisait de financer l'élimination des déchets urbains au moyen de l'impôt général et qu'elle se voyait ainsi contrainte de trouver un autre moyen de combler le manque à gagner.

La commission de recours, composée de Anne-Marie Bardel, Gérald Ernest et Olivier Jaquier, a admis les recours précités par décisions du 14 octobre 2016 au motif que la municipalité n'avait pas le droit de demander un rétroactif selon l'art. 12 ch. 3 du règlement communal.

D. Le 14 novembre 2016, la municipalité (ci-après: la recourante) a recouru contre les décisions précitées auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP). Elle

conclut principalement à l'admission du recours et à la réforme des décisions attaquées, en ce sens que les recours sont rejetés et les taxes de rattrapage correspondantes confirmées, et subsidiairement, à l'admission du recours et à l'annulation des décisions attaquées, la cause étant renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision au sens des considérants et ordre étant donné à Olivier Jaquier de se récuser et de ne pas participer aux délibérations de la commission de recours portant sur les taxes de rattrapage.

Le 29 novembre 2016, la commission de recours (ci-après: l'autorité intimée) a été invitée à se déterminer sur le grief relatif à sa composition.

L'autorité intimée a répondu le 13 décembre 2016. Elle expose que l'art. 12 ch. 3 du règlement communal ne concerne pas les ordures ménagères, mais uniquement les taxes causales pour des prestations particulières telles que déchets spéciaux des ménages (par ex. peintures, antiparasitaires, piles, médicaments et autres produits chimiques). Elle indique aussi qu'elle estime que la recourante aurait dû demander le rétroactif "en fin d'année ou au tout début de l'année suivante", mais ne pouvait pas demander un rétroactif pour les années 2014 et 2015 plusieurs mois après le bouclage des comptes communaux. Concernant la question de la récusation, elle annonce qu'Olivier Jaquier "*propose de retirer son recours*" et que la décision aurait été valable même sans sa signature. Si elle devait rendre à nouveau une décision, elle rendrait une décision similaire. Elle s'étonne par ailleurs de ce que la recourante ait fait recours seulement à l'encontre des 26 décisions datées du 14 octobre 2016 alors qu'il y en avait 18 autres portant sur le même objet datées du 12 octobre 2016.

Le 15 décembre 2016, la juge instructrice de la CDAP a informé les parties que dès lors qu'Olivier Jaquier n'était pas recourant dans la présente procédure, mais tiers intéressé, il ne pouvait pas retirer son recours.

Le 29 décembre 2016, l'autorité intimée a transmis son dossier et s'est étonnée que la CDAP qualifie Olivier Jaquier de tiers intéressé. Elle a demandé si Olivier Jaquier devait récrire une lettre disant qu'il retirait son recours du 23 mai 2015.

La recourante s'est déterminée le 3 mars 2017 en se référant à son recours. Elle a en outre relevé que le retrait du recours d'Olivier Jaquier ne permettait en aucun cas de guérir le vice affectant toutes les décisions querellées.

Le 6 mars 2017, les noms d'Olivier Jaquier et de Z. _____ ont été retirés de la liste des tiers intéressés à leur demande.

Le 20 mars 2017, l'autorité intimée s'est encore déterminée.

E. Les arguments des parties seront repris ci-dessous dans la mesure utile.

Considérant en droit

1. Aux termes de l'art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 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 (LICom; RSV 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.

2. a) L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. A teneur de l'art. 9 LPA-VD, toute personne appelée à rendre ou à préparer une décision ou un jugement doit se récuser si elle a un intérêt personnel dans la cause (let. a), ou si elle pourrait apparaître comme prévenue de toute autre manière, notamment en raison d'une amitié étroite ou d'une inimitié personnelle avec une partie ou son mandataire (let. e). Cette disposition n'offre pas de garanties plus étendues que l'art. 29 al. 1 Cst. (cf. TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.4).

Selon la jurisprudence, le droit conféré par l'art. 29 Cst. permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une personne impliquée ne sont pas décisives (cf. ATF 134 I 20 consid. 4.2 et les arrêts cités; ATF 127 I 196 consid. 2b; ATF 125 I 119 consid. 3b; TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.1).

La jurisprudence du Tribunal fédéral considère que de manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires (v. arrêt TF 2C_831/2011 du 30 décembre 2011; dans le même sens pour la jurisprudence cantonale : AC.2014.0400 du 20 mai 2015 consid. 3 ; AC.2006.0213 du 13 mars 2008 consid. 3). Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst. (qui ne concerne que les procédures judiciaires), l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (cf. TF 2C_975/2014 du 27 mars 2015 consid. 3.2; 2C_127/2010 du 15 juillet 2011 consid. 5.2; ATF 125 I 209 consid. 8a p. 217 s.). S'agissant des membres des autorités administratives, s'applique cependant le principe d'impartialité, qui fait partie de la garantie d'un traitement équitable; l'essentiel réside alors dans le fait que l'autorité n'ait pas de prévention, par exemple en adoptant un comportement antérieur faisant apparaître qu'elle ne sera pas capable de traiter la cause en faisant abstraction des opinions qu'elle a

précédemment émises (ATF 138 IV 142 consid. 2.3). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que se trouvaient en situation de récusation les membres d'un exécutif communal qui ont pris part comme jurés à un concours d'architecture et qui doivent ensuite statuer sur un plan d'aménagement fondé sur ce concours: ceux-ci donnaient en effet l'apparence objective de ne plus pouvoir s'écarter, lors de l'appréciation des oppositions au plan d'aménagement des choix pris dans le cadre du concours (ATF 140 I 326 consid. 7.3). Dans le cas d'une municipalité statuant sur un projet de construction, la CDAP a considéré que la municipale épouse de l'ingénieur responsable des travaux aurait dû se récuser (AC.2011.0229 du 30 mai 2012).

Il résulte de ce qui précède que la portée de l'obligation de se récuser n'est donc pas la même suivant le type d'autorité: pour les autorités administratives, elle peut être réduite selon la nature de la fonction, dans la mesure où l'exercice normal de la compétence en cause implique cette réduction (Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., Berne 2011, ch. 2.2.5.2, p. 27). En ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (cf. TF 1C_555/2015 du 30 mars 2016 consid. TF 2C_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5; ATF 97 I 860 consid. 4 p. 862). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Il a ajouté que tel doit *a fortiori* être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3b p. 477).

b) En l'occurrence, il est indéniable que l'autorité intimée a statué en violation des règles sur la récusation. Olivier Jaquier, membre de l'autorité intimée, avait un intérêt personnel direct dans la cause puisqu'il devait, entre autres, traiter un recours qu'il avait lui-même déposé contre le bordereau qui lui avait été adressé par la municipalité. Le fait qu'il ait indiqué devant le tribunal de céans retirer son pourvoi devant la commission de recours ne modifie pas la situation. En effet, dès lors que ce pourvoi a été tranché et qu'une décision sur recours a été rendue, le retrait du recours n'est plus possible. De plus, la déclaration de "retrait" du recours en date du 6 mars 2017 ne modifie en aucune manière l'intérêt personnel qu'Olivier Jaquier avait lorsque les décisions ont été rendues les 14 octobre 2016.

La procédure de prise de décision ayant été viciée, les décisions attaquées doivent être annulées et l'affaire renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Il conviendra que l'autorité intimée se compose de façon à pouvoir statuer régulièrement au vu des règles régissant la révocation. La situation est certes complexe dès lors que la taxe de rattrapage a été adressée à tous les habitants de la commune et que ceux-ci sont par conséquent tous concernés par la question, qu'ils aient ou non recouru contre cette taxe. La question peut ainsi se poser de savoir si l'autorité intimée est habilitée à statuer en comportant en son sein des citoyens de la commune ou s'il se justifie qu'elle se compose autrement. Il ne revient pas au tribunal de trancher ce problème de manière théorique. C'est à l'autorité intimée qu'il convient de répondre à cette question.

3. Le recours doit être admis pour un second motif, ayant trait à la motivation de la décision attaquée.

a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 27 al. 2 Cst/VD, 33 al. 1 LPA-VD). L'autorité doit examiner les arguments des parties et indiquer dans son prononcé les motifs qui la conduisent à sa décision (ATF 142 I 135 consid. 2.1 p. 145; 139 V 496 consid. 5.1 p. 503/504; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237, et les arrêts cités). Elle n'est toutefois pas tenue de discuter de manière détaillée tous les arguments soulevés par les parties; elle n'est pas davantage astreinte à statuer séparément sur chacune des conclusions qui lui sont présentées. Elle peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient (ATF 142 III 433 consid. 4.3.2 p. 436; 142 I 135 consid. 2.1 p. 145; 142 II 154 consid. 4.2 p. 157, et les arrêts cités). Ces exigences sont concrétisées à l'art. 42 let. c LPA-VD, selon lequel la décision contient notamment les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie.

b) La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable a la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit, respectivement du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 133 I 201 consid. 2.2 p. 204 s.; 126 I 68 consid. 2 p. 76 s.; cf. art. 98 LPA-VD. La jurisprudence a toutefois précisé que la guérison était exclue lorsqu'il s'agissait d'une violation particulièrement grave des droits de la partie et qu'elle devait en tout état de cause demeurer l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 71 s.; 124 V 180 consid. 4a p. 183 et les arrêts cités; cf. également, parmi d'autres, arrêts GE.2012.0126 du 20 décembre 2012; GE.2004.0184 du 25 avril 2005). Il ne faudrait pas que, trop laxiste, la jurisprudence relative à la guérison de la violation du droit d'être entendu constitue pour l'autorité administrative un oreiller de paresse auquel celle-ci s'habituerait, le vice qu'elle commet étant réparé dans l'instance de recours (Moor/Poltier, op. cit., ch. 2.2.7.4 p. 324; arrêts AC.2014.0293 du 3 novembre 2014 consid. 1; GE.2012.0124 du 15 novembre 2012; AC.2011.0170 du 31 août 2011).

La jurisprudence a également considéré qu'il n'appartenait pas au tribunal de reconstituer, comme s'il était l'instance précédente, l'état de fait ou la motivation qu'aurait dû comporter la décision attaquée (arrêts AC.2014.0293 du 3 novembre 2014 consid. 1a; AC.2013.0243 et les nombreuses références citées).

c) Dans le cas présent, la décision attaquée indique seulement que la recourante n'avait pas le droit de demander un rétroactif sur la taxe forfaitaire selon l'art. 12 ch. 3 du règlement communal, mais n'expose pas sur quelle raison elle se fonde. Le simple renvoi au règlement communal ne suffit à l'évidence pas. La réponse de l'autorité intimée du 13 décembre 2016 n'est pas plus explicite. Elle y expose que l'art. 12 ch. 3 du règlement communal ne concerne pas les ordures ménagères, mais indique aussi que la recourante aurait dû demander le rétroactif "en fin d'année ou au tout début de l'année suivante", mais ne pouvait pas demander un rétroactif pour les années 2014 et 2015 plusieurs mois après le bouclage des comptes communaux. En d'autres termes, l'autorité intimée semble plutôt contester le moment où la taxe de rattrapage a été prélevée que son principe même. Quoiqu'il en soit, l'argumentation de l'autorité intimée n'est pas suffisamment claire au vu des exigences légales. De plus, la décision attaquée ne se prononce absolument pas sur le point de l'impossibilité pour la commune de financer la perte financière

par l'impôt général, en vertu du principe du "pollueur-payeur", alors que cette question est au cœur du problème et avait été largement développé par la recourante dans son rapport de janvier 2016. Cela méritait qu'une explication claire soit donnée sur ce point à la recourante en cas d'annulation des bordereaux litigieux. En fin de compte, le tribunal ne peut que constater que la motivation de la décision attaquée est lapidaire et n'a pas été explicitée à satisfaction dans le cadre de la réponse si bien que le vice est impossible à guérir dans la procédure devant le Tribunal cantonal (cf., en dernier lieu, arrêt AC.2016.0385 du 8 décembre 2016, et les arrêts cités). Le recours doit ainsi être admis pour ce motif également.

4. Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis. La cause sera renvoyée à la commission de recours pour qu'elle statue sur la question de sa composition et rende une nouvelle décision répondant aux exigences de l'art. 42 LPA-VD.

La recourante obtenant gain de cause, il ne sera pas perçu de frais (art. 49, 91 et 99 LPA-VD). La cause opposant la municipalité et la commission de recours de la même commune, dépendant toutes deux de la même caisse communale, l'allocation de dépens ne se justifie pas (art. 55, 91 et 99 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est admis.
- II. Les décisions attaquées sont annulées.
- III. La cause est renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
- IV. Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.

Lausanne, le 1^{er} juin 2017

La présidente:

La greffière:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

