

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.187 vom 22. Oktober 2012**

Ne Jurisprudence Adm, 2012-10-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2012.187](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.187)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.187 du 22 octobre 2012

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.187 del 22 ottobre 2012

## **Regeste**

Le recourant refuse de payer sa taxe de base pour les déchets de ménage parce que la commune n'a pas mis à la disposition de la population des écopoints. En payant sa taxe au sac, le recourant participe à la prise en charge des coûts d'incinération des déchets urbains, encombrants incinérables compris, ainsi qu'aux frais de fabrication et de distribution des sacs officiels, conformément aux dispositions légales (art. 22a, al. 4 LTD ; art 21, al. 2, 3 et RLTD). Une fois ce montant acquitté, la recourant n'a pas encore versé l'entier de sa contribution au financement de l'élimination des déchets urbains. Il doit en effet participer également à la prise en charge de tous les autres frais qui incombent à sa commune (art 22b LTD). La commune intimée doit en effet encore mettre sur pied, notamment, les collectes, l'information, les conseils, le personnel et l'administration (art 22b LTD). C'est précisément la taxe de base, due par tous les habitants de la commune, même par ceux qui n'utilisent pas ces prestations (cf. rapport 10.028, op.cit.), qui permet de couvrir ces autres frais qui s'ajoutent aux coûts d'incinération des déchets urbains, encombrants incinérables compris, ainsi qu'aux frais de fabrication et de distribution des sacs officiels. En posant dans la loi une liste exemplative des autres frais que la taxe de base est sensée couvrir, le législateur n'impose aucune contrainte aux communes qui conservent leur pleine autonomie quant à l'organisation et à la gestion des installations nécessaires à la valorisation ou à l'élimination des déchets urbains (art. 6 LTD). Il n'existe pas de base légale qui oblige les communes à installer des écopoints. Le recours a été rejeté. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 23 octobre 2015 (Réf.: [CDP.2012.350-ENV]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision. Par arrêt du 20 novembre 2015 (Réf. : [2C\_1035/2015/ELE]), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours déposé contre la décision du Tribunal cantonal.

## **Volltext**

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 23.10.2015 [CDP.2012.350-ENV]

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 20.11.2015 [2C\_1035/2015/ELE]

A.

M. A., domicilié Rue B. à Marin-Epagnier, a reçu le 29 mai 2012, de la part de la Commune de la Tène, la facture/décision n°2012019108, datée du 21 mai 2012, d'un montant de CHF 117.70, TVA comprise, concernant la taxe de base déchets de ménage, relative à la période du 1er janvier au 31 décembre 2012.

B.

Par mémoire du 20 juin 2012, M. A. a interjeté un recours auprès du Département de la gestion du territoire contre dite facture, aux motifs qu'il doit payer les sacs pour les déchets de ménage, dès le 1er janvier 2012, et que la Commune n'a pas mis à disposition de la population des écopoints (mini-déchetteries), contrairement à ses engagements, ce qui oblige M. A. à se déplacer à Cornaux pour se débarrasser des objets valorisables. M. A. refuse, dès lors, de payer une prestation qu'il doit assumer à ses frais et il conclut à l'annulation de la facture/décision n°2012019108.

C.

Le 14 septembre 2012, la Commune de la Tène, par son président, a fait savoir qu'elle n'avait pas d'observation particulière à formuler concernant le recours de M. A., mais a relevé que les conditions prévues par le règlement communal concernant la gestion des déchets du 3 novembre 2011, étaient toutes remplies en ce qui concerne la facture/décision attaquée. Elle a souligné que la taxe de base est perçue afin de financer le transport et l'incinération des déchets urbains incinérables et qu'elle n'est pas destinée à financer les écopoints. Par ailleurs, la Commune a fait remarquer que si la planification initialement prévue pour la mise en place de nouveaux écopoints n'a, malheureusement, pas été respectée, c'est en raison de la difficulté à trouver des emplacements ne provoquant aucune gêne et emportant l'approbation du voisinage, les écopoints préexistants à l'introduction de la taxe causale, le 1er janvier 2012, offrent au recourant des possibilités d'évacuer ses déchets valorisables.

D.

Par courrier du 2 octobre 2012, M. A. a confirmé ses conclusions en demandant en sus que les frais de la cause soient mis à la charge de la Commune. M. A. a joint, à ses contre-observations, des extraits du rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la Loi portant modification de la Loi cantonale concernant le traitement des déchets et l'introduction de la taxe au sac, du 10 octobre 2011 (p. 1 à 7), des procès-verbaux de la séance extraordinaire du 3 novembre 2011 (p. 11 à 18) et de la séance ordinaire du 15 décembre 2011 (p. 24 à 27) du Conseil général, ainsi que d'autres documents tels que : tout-ménages d'informations à la population, articles de presse, lettres de lecteurs ainsi qu'une lettre qu'il avait adressée, le 12 mars 2012, au Conseil communal. Le contenu de ces documents sera repris autant que besoin, dans les considérants en droit.

Considérant en droit:

1.

Le recours porte sur la facture/décision du 21 mai 2012, en matière de taxe de base déchets de pour l'année 2012. La Loi concernant le traitement des déchets (LTD) du 13 octobre 1986 (RSN 805.30) et son Règlement d'exécution (RLTD) du 1er juin 2011 (RSN 805.301) sont applicables. La compétence du Département de la gestion du territoire ressort de l'article 33, alinéa 2 LTD et de l'article premier du Règlement d'organisation du Département de la gestion du territoire du 8 mars 2006 (RSN 152.100.03).

2.

Atteint par la facture/décision du 21 mai 2012, le recourant a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 32, lit. a de la Loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA) du 27 juin 1979 ; RSN 152.130). Le recours daté du 20 juin 2012, et posté sous pli recommandé, à l'encontre de la facture/décision n°2012019108 du 21 mai 2012, dont la date de réception est le 29 mai 2012, intervient dans le délai de 30 jours requis par l'article 34, alinéa 1 LPJA. Le recours est déclaré recevable.

3.

Le système de financement des déchets urbains trouve son assise à l'article 32 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983 (RS 814.01), aux articles 18 et suivants de la Loi concernant le traitement des déchets (LTD). Plus précisément, les taxes que prélèvent les communes sont décrites aux articles 22, 22a, 22b, 22c, 22d, 22e, 22f LTD. Ainsi, sous déduction d'une part de 20 à 30% financée par l'impôt, les communes sont tenues de couvrir la totalité des coûts d'élimination des déchets urbains, y compris les déchets spéciaux provenant des usines, ainsi que les autres frais dus à la gestion de ces déchets, par la perception d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle au volume ou au poids des déchets (art. 22, al. 1 LTD). Les communes prélèvent une taxe à la quantité (art. 22a LTD), destinée à couvrir au moins les coûts d'incinération des déchets urbains (art. 22a, al. 4 LTD) et une taxe de base (art. 22b LTD) qui avec la part d'impôt couvrent les autres frais, notamment les coûts dus à la collecte et au transport des déchets à valoriser ou à traiter, à l'information, aux conseils, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives. Comme la taxe de base a pour but de financer essentiellement des tâches que les communes doivent de toute manière mettre sur pied, quel que soit le volume de déchet produit, telles que les collectes, l'information, les conseils, le personnel et l'administration, il est donc normal qu'elle soit due même par ceux qui n'utilisent pas ces prestations (cf. rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la Loi concernant le traitement des déchets (LTD) du 12 mai 2010. Rapport 10.028). Le Conseil communal fixe la taxe de base. Le montant de cette taxe est calculé chaque année (n) sur la base du dernier exercice comptable bouclé (n-2) et sert de base à la planification budgétaire (n+1) (art. 15, al. 1 du Règlement d'exécution de la Loi concernant le traitement des déchets (RLTD) du 1er juin 2011). En vertu des compétences qui lui ont été conférées (art. 26 LTD ; art. 15 RLTD), la Commune de la Tène (ci-après : Commune intimée) a élaboré son règlement concernant la gestion des déchets du 3 novembre 2011 et a fixé, par arrêté du 27 février 2012, la taxe de base servant à financer le traitement des déchets, due par les personnes physiques. La taxe de base consiste en un forfait annuel de CHF 109.- par logement, hors TVA (art. 1 de l'arrêté du 27 février 2012). L'arrêté du 27 février 2012 du Conseil communal de la Tène a été sanctionné par le Conseil d'Etat, le 23 avril 2012 et est entré en vigueur avec effet rétroactif le 1er janvier 2012 (art. 3, al. 1 de l'arrêté du 27 février 2012).

3.1.

Les dispositions légales, citées ci-dessus, sont claires quand elles prescrivent que la taxe, proportionnelle au volume, prélevée sur les sacs poubelles couvre au moins les coûts d'incinération des déchets urbains (art. 22a, al. 4 LTD ; art. 21, al. 2 RLTD), encombrants incinérables compris (art. 21, al. 5 RLTD), et sert également à couvrir les frais de fabrication et de distribution des sacs officiels (art. 21, al. 3 RLTD) ; et que la taxe de base avec la part d'impôt couvrent les autres frais, soit notamment, et la loi cite quelques exemples, les coûts dus à la collecte et au transport des déchets à valoriser ou à traiter, à

l'information, aux conseils, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives (art. 22bLTD). En posant dans la loi une liste exemplative des autres frais que la taxe de base est censée couvrir, le législateur n'impose aucune contrainte aux communes qui conservent leur pleine autonomie quant à l'organisation et à la gestion des installations nécessaires à la valorisation ou à l'élimination des déchets urbains (art. 6 LTD). Il n'existe pas de base légale qui oblige les communes à installer des écopoints. Les communes sont invitées à collaborer entre elles, pour l'exécution de leurs tâches (art. 7 LTD). Dans ce cadre, elles sont appelées, cas échéant, à faire des choix quant à l'emplacement d'écopoints, par exemple, au risque de ne pas satisfaire tous les usagers, d'aucuns étant contraints de se déplacer plus que d'autres pour y amener leurs déchets valorisables.

### 3.2.

Le fait est que la taxe de base est recalculée chaque année (art. 15 RLTD) en fonction des autres frais effectifs qui ont été pris en charge. Une commune pourrait par exemple, être amenée à diminuer sa taxe de base et/ou la part d'impôt. Pour reprendre les propos du chef du Département de la gestion du territoire, il n'est pas question pour les communes ( ) de thésauriser, année après année, ou à l'inverse de s'endetter et de compenser par l'impôt, année après année, il doit y avoir un réajustement (cf. procès-verbal de la séance du 29 septembre 2010 du Grand Conseil, p. 38).

### 3.3.

Dans un arrêt de la Cour administrative du canton de Fribourg du 8 juillet 2005, statuant sur le recours interjeté le 16 juillet 2004 (4F 04 92), concernant notamment l'obligation du paiement de la taxe périodique de base (pour l'évacuation des eaux usées) il a été décrété que, s'agissant de terrains non raccordés mais raccordables, du moment où la taxe périodique de base est affectée au renouvellement d'équipements, dont l'importance et la quantité doivent être déterminés en fonction des potentialités d'utilisation de la zone à bâtir, il est conforme au principe de causalité que les propriétaires de terrains non encore construits situés en zone à bâtir participent de la même manière que les autres à la couverture de ces frais.

Le Tribunal fédéral, dans un arrêté du 22 avril 2010 (2C\_415/2009), publié à la RDAF 2011 I, p. 475, a statué que la taxe de base d'élimination des déchets urbains peut être perçue pour les appartements provisoirement inoccupés. C'est dire que le propriétaire de l'immeuble peut être amené à payer la taxe de base, alors même qu'aucun déchet n'est produit, faute de locataire.

Bien qu'elle ne corresponde pas, précisément, aux faits de la présente cause, la jurisprudence, citée ci-dessus, démontre qu'une taxe de base (épuration ou déchets) doit être payée que l'on puisse ou pas jouir des infrastructures.

### 4.

Dans le cas d'espèce, M. A. (ci-après : le recourant) conteste la facture/décision de la Commune concernant la taxe de base déchets de ménage pour l'année 2012 et demande son annulation en invoquant le grief qu'il doit payer les sacs pour les déchets de ménage, dès le 1er janvier 2012, et que la Commune n'a pas mis à disposition de la population des écopoints (mini-déchetteries).

#### 4.1.

En payant sa taxe au sac, le recourant participe à la prise en charge des coûts d'incinération des déchets urbains, encombrants incinérables compris, ainsi qu'aux frais de fabrication et de distribution des sacs officiels, conformément aux dispositions légales (art. 22a, al. 4 LTD ; art 21, al. 2, 3 et RLTD). Une fois ce montant acquitté, la recourant n'a pas encore versé l'entier de sa contribution au financement de l'élimination des déchets urbains. Il doit en effet participer également à la prise en charge de tous les autres frais qui incombent à sa commune (art 22bLTD). La Commune intimée doit en effet encore mettre sur pied, notamment, les collectes, l'information, les conseils, le personnel et l'administration (art 22bLTD). C'est précisément la taxe de base, due par tous les habitants de la Commune, même par ceux qui n'utilisent pas ces prestations (cf. rapport 10.028, op.cit.), qui permet de couvrir ces autres frais qui s'ajoutent aux coûts d'incinération des déchets urbains, encombrants incinérables compris, ainsi qu'aux frais de fabrication et de distribution des sacs officiels.

#### 4.2.

Le canton de Neuchâtel a introduit la taxe au sac et la nouvelle réglementation du système de financement de la gestion des déchets, au premier janvier de cette année. C'est dire que ces modifications législatives sont récentes et que toutes les conséquences qu'elles engendrent ne sont, pour l'heure, pas encore totalement maîtrisées. Il faut laisser un peu de temps aux communes pour se réorganiser, de même qu'il faut aussi laisser un peu de temps à la population pour changer ses habitudes. Il n'est pas inutile de rappeler que le canton de Neuchâtel est un mauvais élève en matière de tri des déchets, car les citoyens ne trient que 30% de leurs déchets, alors que la moyenne suisse se situe à 50% (cf. procès-verbal de la séance du Grand Conseil du 29 septembre 2010, p. 37). Si les modifications législatives engendrent une réduction du volume des déchets traités en usines d'incinération et un renforcement des collectes sélectives, il n'en demeure pas moins que l'objectif environnemental prioritaire est d'inciter la population à produire de moins en moins de déchets.

#### 4.3.

A la lecture des documents déposés au dossier par le recourant, il apparaît que la Commune intimée dispose, actuellement, de différents moyens pour prendre en charge les déchets valorisables. Elle organise, une fois par mois, le ramassage du papier par les écoles, elle charge l'entreprise Svedel SA de collecter, une fois par semaine, les déchets verts, elle met à la disposition de la population plusieurs points de collecte du verre. La Commune est, par ailleurs, membre de la déchetterie intercommunale de Cornaux. L'ensemble de ces offres occasionnent inmanquablement des frais, auparavant couverts par l'impôt (cf. rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la Loi portant modification de la Loi cantonale concernant le traitement des déchets et l'introduction de la taxe au sac, du 10 octobre 2011, point 2, p. 2), mais que désormais la taxe de base est appelée à couvrir. Ces modes d'évacuation de déchets offerts par la Commune intimée ne sont pas réfutés par le recourant. Il doit dès lors admettre que pour couvrir les frais de prises en charge de ces déchets, le prélèvement de la taxe de base se justifie déjà. Il est vrai, toutefois, que le Conseil communal a promis de mettre en place trois à cinq écopoints afin d'optimiser le recyclage de proximité (rapport du Conseil communal au Conseil général concernant la Loi portant modification de la loi cantonale concernant le traitement des déchets et l'introduction de la taxe au sac, du 10 octobre 2011, point 3.4, § 4, p. 4 ; procès-verbal n°23 du Conseil général, du 3 novembre 2011, point 5, p. 12). Ces projets n'ont,

cependant, pas encore été concrétisés, en raison de la difficulté à trouver des emplacements ne provoquant aucune gêne et emportant l'approbation du voisinage (cf. observations de la Commune du 14 septembre 2012). La recherche d'emplacements appropriés, les discussions avec le voisinage, les appels d'offre pour la location d'infrastructures ad hoc, les démarches administratives liées à la mise en place du système provoquent d'autres frais que la loi autorise à couvrir par le biais de la taxe de base. Rappelons que, selon l'article 22bLTD, la taxe de base est vouée à couvrir les autres frais, tels que, par exemple, les charges administratives. Même si la population ne voit pas, pour l'heure, la concrétisation des projets de mise en place d'écopoints, et que nous pouvons entendre leur mécontentement (cf. Courrier neuchâtelois du 11 janvier 2012 ; Bulletin des Communes du district de Neuchâtel du 8 juin 2012; L'Express du 30 août 2012), il n'en demeure pas moins que des frais y relatifs sont déjà, bel et bien, engagés. La Commune intimée a également fait imprimer un tout-ménage pour donner à la population les informations utiles pour l'entrée en vigueur, dès le 1er janvier 2012, de la taxe au sac. Ici aussi, le prélèvement de la taxe de base se justifie.

#### 4.4.

Comme le rappelle la jurisprudence citée ci-dessus (consid. 3.2), quand bien même le recourant ne peut pas jouir, dans sa commune de domicile, d'un site aménagé en écopoint, il doit néanmoins participer, de la même manière que les autres habitants de sa commune, au paiement de la taxe de base qui ne sert pas seulement à la création d'écopoints, comme nous l'avons démontré ci-dessus (consid. 4.3).

#### 5.

Les installations nécessaires à la valorisation ou à l'élimination des déchets urbains sont du ressort des communes, y compris les déchets spéciaux provenant des s (art. 6 LTD). «Le but de la loi est de donner un cadre mais ce n'est pas le canton qui va devoir s'occuper pratiquement de cette problématique ■ si nous pouvons dire ■ la collecte, le ramassage et tout ce que vous voulez est et restera l'affaire des communes ( )» (cf. procès-verbal de la séance du Grand Conseil du 29 septembre 2010, p. 38).

#### 5.1.

La Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), du 18 avril 1999 (RS 101) stipule que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50, al.1 Cst.). De même, la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 (RSN 101) garantit l'autonomie des communes dans les limites de la législation cantonale (art. 94 Cst. NE). Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités communales une liberté décisionnelle relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la Constitution et la législation cantonale (arrêt du Tribunal fédéral du 18 janvier 2011, 1C\_365/2010, consid. 2). Peu importe, à cet égard, que la matière pour laquelle la commune est reconnue autonome soit réglée par le droit fédéral, cantonal ou communal. Ce qui est déterminant, c'est la marge d'autonomie que la constitution ou la législation cantonale assure à la commune dans le domaine en cause (ATF 112 Ia 63 ; RJN 1988, p. 98 et les références).

## 5.2.

La surveillance du canton sur les communes revêt deux degrés d'intensité, selon que les communes agissent pour le canton ou de manière autonome. Le contrôle porte sur l'opportunité, dans le premier cas ; sur la légalité seule, dans le second (Jean-François Aubert, Traité de Droit constitutionnel suisse, éd. Ides et Calendes, Neuchâtel 1967, n°721, p. 274).

## 5.3.

Dans le cas d'espèce, le législateur a octroyé aux communes du canton une totale autonomie dans l'organisation et la gestion des installations nécessaires à la valorisation ou à l'élimination des déchets urbains. Aussi, Le Département de la gestion du territoire, en tant qu'autorité de recours, ne peut que constater la légalité et reconnaître que la Commune intimée agit conformément aux compétences qui lui sont conférées par la LTD et ne peut en aucun cas s'immiscer dans son fonctionnement organisationnel.

## 6.

Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté et la facture/décision n°2012019108, datée du 21 mai 2012, d'un montant de CHF 117.70, TVA comprise, concernant la taxe de base déchets de ménage, relative à la période du 1er janvier au 31 décembre 2012 est confirmée. Le recourant qui succombe doit supporter les frais de procédure, conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, qui sont déterminés selon l'arrêté temporaire fixant les tarifs des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative du 22 décembre 2010 (RSN 164.11) et sur la base de la valeur litigieuse. Ceux-ci sont compensés par l'avance de frais réduite de CHF 275.-, acquittée le 12 juillet 2012, par le recourant. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, décide:

1. Rejette le recours concernant la contestation et la demande d'annulation de la taxe de base déchets et confirme la facture/décision n°2012019108 datée du 21 mai 2012, d'un montant de CHF 117.70, TVA comprise, concernant la taxe de base déchets de ménage, relative à la période du 1er janvier au 31 décembre 2012;

2. Met à la charge du recourant les frais de procédure, comprenant un émoluments de CHF 250.-, auquel s'ajoutent les débours par CHF 25.-, soit un total de CHF 275.-, montant entièrement compensé par l'avance de frais;

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 22 octobre 2012

Claude Nicati