

VD_OMNI FI.1998.0074 vom 30. Juni 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-06-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1998.0074

FR: VD_OMNI FI.1998.0074 du 30 juin 1999

IT: VD_OMNI FI.1998.0074 del 30 giugno 1999

Regeste

FONDATION DES OEUVRES SOCIALES DE KIF PARECHOC SA et KIF PARECHOC SA c/ Commission communale de recours de L'Abbaye | L'art. 32a LPE n'a pas pour effet de prescrire purement et simplement la "taxe au sac" que la doctrine alémanique juge obligatoire. Selon les travaux législatifs, il reste possible, par exemple dans les régions touristiques, de prélever des taxes par personne ou par nuitée. Même pour un bâtiment qui ne produirait que des déchets industriels évacués séparément, une taxe peut être prélevée pour la mise à disposition du service de ramassage des déchets urbains. (RECOURS ADMIS PAR LE TRIBUNAL FÉDÉRAL).

Erwägungen

E. 29

octobre 1998, à contester le principe de la perception de la TVA. La contestation relative à l'inclusion de la TVA dans les taxes litigieuses ne repose donc plus que sur l'affirmation selon laquelle ces taxes seraient constitutives d'un impôt, moyen qui se confond avec l'objet même du litige qui concerne l'admissibilité du critère de taxation mis en place par le règlement communal. Il n'est pas contesté non plus que le bordereau litigieux calcule les taxes litigieuses conformément au règlement communal. Le tribunal s'abstiendra donc de vérifications arithmétiques s'agissant du montant de la valeur d'assurance incendie, de l'indice annuel ECA appliqué à celle-ci et du calcul de la TVA. 2. La loi sur les impôts communaux (LIC) du 5 décembre 1956 contient la disposition suivante: "Art. 4. Indépendamment des impôts énumérés à l'article premier et de la taxe de séjour prévue par l'article 3 bis, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie. Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses. Les taxes communales litigieuses en l'espèce sont fondées sur cette disposition générale. Les règlements communaux correspondants ont été approuvés par le Conseil d'Etat (art. 4 al. 2 LIC; v. ég. le principe général exigeant l'approbation par le Conseil d'Etat des règlements conférant des droits ou imposant des obligations fixé par l'art. 94 al. 2 de la loi sur les communes (LC) du 28 février 1956). En l'espèce, le recours conteste l'utilisation de la valeur d'assurance incendie pour la perception des taxes communales. En bref, l'atelier de Kif Parechoc SA ne produirait pas d'ordures ménagères et pour l'immeuble locatif de la fondation recourante, la valeur d'assurance de l'immeuble ne rend pas compte de l'utilisation effective du service de voirie. 3. Pour ce qui concerne l'utilisation de la valeur d'assurance incendie pour la perception de taxes d'utilisation, on se référera tout d'abord à l'exposé de la situation maintes fois répété par le tribunal

administratif (voir par exemple un arrêt *Metalec c/ Ecublens*, FI 93/001 du 23 février 1998, dont est tiré le présent considérant). On rappellera donc à ce sujet que le Tribunal fédéral, dans un arrêt de 1980 (ATF 106 Ia 241, trad. au JT 1982 I 486, ainsi que les nombreuses références citées), a considéré notamment ce qui suit: "Il est admissible de percevoir des taxes selon des critères schématiques fondés sur des moyennes tirées de l'expérience. Cela vaut non seulement pour le calcul des contributions (charges de préférence) pour lesquelles une estimation exacte de l'avantage particulier procuré par l'installation est difficile et souvent même impossible, mais aussi pour le calcul des taxes. Mais l'utilisation de tels barèmes est subordonnée à la condition qu'ils n'aboutissent pas à un résultat insoutenable et absolument injustifiable et qu'ils n'établissent pas des différences qui ne se justifieraient pas pour des motifs raisonnables". En droit cantonal, le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de rappeler (arrêts du 1er février 1993, dans les causes FI 90/023, FI 91/022, FI 91/045, FI 91/046, FI 92/016 et FI 92/058) qu'en réponse à diverses interventions parlementaires dont une partie critiquait l'utilisation de la valeur d'assurance incendie à des fins contributives, le Conseil d'Etat avait exposé au Grand Conseil diverses mesures qu'il entendait prendre afin de dissuader les communes de recourir à cette valeur pour la perception de leurs taxes (BGC février 1989 p. 1451 à 1465). Il précisait qu'il ne paraissait pas nécessaire d'insérer dans la loi une disposition prohibant l'utilisation de la valeur d'assurance incendie mais il signalait qu'à la fin de l'été 1982 déjà, il avait décidé de refuser désormais d'approuver tout règlement communal nouveau ou modifié qui se référerait à la valeur d'assurance incendie indexée au lieu de la valeur d'assurance de base (voir d'ailleurs un exemple des difficultés d'exécution de cette décision dans l'arrêt de la CCRI du 5 octobre 1989, RDAF 1989 p. 449, spéc. p. 455 principio). Il annonçait en outre son intention d'informer les communes qu'à l'échéance d'un délai de trois ans, l'Etablissement cantonal d'assurance incendie (ECA) cesserait de leur communiquer les valeurs d'assurance. Toutefois, le Grand Conseil a refusé de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat (BGC février 1989 p. 1478). Ce dernier a répondu à une nouvelle intervention parlementaire - favorable celle-ci à l'utilisation de la valeur ECA - par un projet de loi dont l'exposé des motifs concluait qu'il n'y avait plus lieu de vouloir interdire l'usage de la valeur ECA, mais qu'il fallait au contraire permettre aux communes d'en disposer tout en précisant, "pour éviter les distorsions les plus criantes", dans quels cas et selon quelles modalités les communes pouvaient y recourir. Le projet de loi du Conseil d'Etat prévoyait l'introduction des dispositions suivantes dans la loi sur les impôts communaux: "Art. 4a Base de calcul Si les communes utilisent la valeur d'assurance incendie (valeur ECA) pour le calcul des taxes de raccordement et d'introduction aux réseaux publics de distribution et d'évacuation d'eau, elles doivent le faire aux conditions suivantes: La valeur ECA déterminante est celle de l'immeuble au moment du raccordement. Une taxe complémentaire de raccordement ou d'introduction ne peut être perçue que si des travaux ont été entrepris dans l'immeuble. La valeur ECA ne peut être utilisée comme base de calcul pour la perception de taxes annuelles. " Art. 36a Valeur ECA L'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie fournit aux communes qui en font la demande, contre émoluments, la valeur d'assurance incendie des bâtiments situés sur leur territoire." Ce projet de loi a été adopté le 11 septembre 1991 par le Grand Conseil, qui l'a cependant amendé en suivant la proposition de sa commission de supprimer le dernier alinéa de l'art 4a cité ci-dessus concernant les taxes annuelles (BGC septembre 1991, p. 1578 à 1593 et p. 1801). Le législateur souhaitait en effet laisser aux communes la possibilité de percevoir non seulement les taxes d'introduction, mais également les taxes annuelles sur la base de la valeur d'assurance

incendie (BGC précité, p. 1585 à 1592). La modification ainsi introduite par la loi du 11 septembre 1991 est entrée en vigueur le 1er juillet 1992 (FAO du 29 novembre 1991). L'art. 36a LIC ci-dessus a été complété par un arrêté du Conseil d'Etat du 28 février 1992 sur la communication aux communes des valeurs d'assurance incendie des bâtiments, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 1993 (FAO no 19 du 6 mars 1992, p. 849). L'art. 4 de cet arrêté prévoit que ces valeurs sont communiquées à l'indice 100 de 1990. Il faut préciser ici que l'indice 100 de 1990 correspond à l'indice 800 de l'ancien indice dont la base était de 100 en 1939 (arrêté du 15 décembre 1989, ROLF 1989 p. 591). Enfin, des "Directives du Conseil d'Etat du 28 février 1992 relatives à l'utilisation de la valeur d'assurance incendie des bâtiments à des fins contributives", commentées dans une circulaire du Service de l'Intérieur (no 1240, du 13 mai 1992), tendent à ce que les règlements communaux soient modifiés (d'ici au 31 mars 1993, sous peine de retrait de l'approbation) de manière à ce que les taux des taxes soient fixés exclusivement en fonction de la valeur ECA à l'indice 100 de 1990. Au vu de ce qui précède, on constate que l'utilisation de la valeur d'assurance incendie pour la perception des taxes communales est admise par la jurisprudence fédérale, qu'elle est pratiquée de longue date dans le canton de Vaud et que le législateur cantonal, au terme d'un débat nourri, a décidé d'en maintenir la possibilité, y compris pour les taxes annuelles. On observera au passage (même si la taxe d'épuration n'est pas litigieuse en l'espèce) que c'est pour se conformer aux nouvelles exigences du droit cantonal que la commune de l'Abbaye a adopté un nouveau règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux. 4.

Les recourantes contestent la taxe annuelle d'élimination des ordures pour le motif que la valeur d'assurance des bâtiments litigieux ne tient pas compte de la mise à contribution effective du service public. a) L'art. 29 de la loi vaudoise sur la gestion des déchets du 13 décembre 1989 a la teneur suivante: "Les communes peuvent percevoir, conformément à la loi sur les impôts communaux, des taxes spéciales pour couvrir les frais de ramassage, de transport, de traitement ou d'élimination des déchets urbains. Ces taxes peuvent être perçues proportionnellement à la quantité de déchets produits". L'exposé des motifs du Conseil d'Etat rappelait au sujet du financement du traitement des déchets que la loi fédérale sur l'environnement (LPE) pose le principe de la "causabilité" (il faut lire "causalité"), dit du "pollueur-payeur", mais il ajoutait que pour éviter une charge excessive pouvant inciter à une élimination non respectueuse de l'environnement, les collectivités publiques seraient appelées dans une certaine mesure à participer au financement (BGC automne 1989 p. 231). Au sujet de l'art. 29, il indiquait que l'adaptation de la taxe à la quantité de déchets produits peut permettre d'introduire la taxe au sac pour pénaliser ceux qui ne trient pas leur déchets (BGC précité, p. 234). L'art. 29 a été adopté sans discussion lors des débats (BGC précité p.292). On retiendra donc que le législateur cantonal, en 1989, n'a pas voulu imposer de solution aux communes. L'art. 29 LGD, quand il évoque le prélèvement d'une taxe proportionnelle à la quantité de déchets, est purement dispositif. b) L'art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE), en vigueur depuis le 1er janvier 1985, énonce le principe de la causalité dans les termes suivantes : "Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite pas la présente loi en supporte les frais". On signalera au passage que ce principe a été introduit dans la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux), par une nouvelle du 20 juin 1997 entrée en vigueur le 1er novembre 1997, qui a également introduit l'art. 32a LPE dont il sera question plus loin. En matière de taxe relative aux ordures, le Tribunal fédéral a considéré jusqu'ici que la LPE (du moins dans sa teneur initiale) "ne fixe que des principes généraux qui doivent être concrétisés par le droit

cantonal et communal, lequel revêt un caractère autonome" (ATF du 29 mai 1997, commune de F. c/ Cour de droit public du tribunal cantonal valaisan, RDAF 1999 I p. 94, qui cite en outre un arrêt du 20 novembre 1995, dans RDAT 1996 I 51 142; voir aussi ATF 2P.380/1996 du 28 janvier 1998, F. c/ Flims et tribunal administratif des Grisons, non publié sur ce point dans DEP 1998 p. 739). On peut néanmoins se demander si le droit fédéral, de par la seule entrée en vigueur de l'art. 2 LPE, a imposé de manière contraignante aux corporations publiques cantonales ou communales l'obligation de financer les tâches relatives aux ordures par des taxes spéciales fixées proportionnellement aux quantités d'ordures. Tel n'est pas l'interprétation du Tribunal fédéral, qui a jugé que l'art. 2 LPE n'est pas violé par la perception d'une taxe dont le montant est fixé sans tenir compte de la quantité de déchets produite par chaque ménage (ATF du 29 mai 1997, commune de F. c/ Cour de droit public du tribunal cantonal valaisan, RDAF 1999 I p. 94). Cet arrêt cite en outre un arrêt du 20 novembre 1995, dans RDAT 1996 I 51 142, en exposant que "... le tribunal fédéral a en effet jugé qu'en attendant l'adoption de solutions tarifaires aptes à répartir les coûts en respectant de manière optimale le principe de causalité, telles que la taxe sur les récipients prévue par l'art. 22 RTO, celui-ci n'imposait pas une répartition des coûts proportionnelle à la quantité de déchets effectivement produite et qu'il ne s'opposait pas à la perception d'une taxe unique par foyer, indépendamment du nombre d'individus qui le compose. Il n'y a aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence en l'occurrence." (ATF du 29 mai 1997, consid. 3b) c)

La nouvelle déjà évoquée du 20 juin 1997, entrée en vigueur le 1er novembre 1997, a introduit un nouvel art. 32a LPE dont la teneur est la suivante: "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. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction: a. du type et de la quantité de déchets remis; b. du coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets; c. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations; d. des intérêts; e. 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. Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits. Les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires. Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public".

L'art. 32a LPE est le pendant de l'art. 60a LEaux (Revaz, Financement de l'élimination des déchets: Principes et couverture des taxes d'élimination, DEP 1999 p. 311). Le Message du Conseil fédéral se réfère d'ailleurs, au sujet de l'art. 32a LPE, aux explications relatives à l'art. 60a LEaux (FF 1996 IV 1232). La nouvelle du 20 juin 1997, dont l'objectif principal était l'assainissement des finances fédérales (suppression de subventions; v. FF 1996 IV 1213 ss), a introduit le principe de causalité à l'art. 3a LEaux: "Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais", qui est lui aussi le pendant de l'art. 2 LPE en vigueur depuis 1985. Cette modification tendait à faire abandonner le mode de financement fondé sur des subventions et sur les recettes fiscales ordinaires pour passer à un système conforme au principe de causalité (pollueur-payeur) qui est également de nature à influencer le comportement de la population dans un sens plus respectueux de l'environnement (BOCE 1996 IV 1166, intervention de la conseillère fédérale Ruth Dreifuss

lors du débat d'entrée en matière; v. ég. FF 1996 IV 1219 et 1237). A la première lecture, l'art. 32a al. 1 LPE paraît régler deux objets distincts qui seraient d'une part la fixation du critère de calcul de la taxe, à savoir le type et la quantité de déchets remis (lit. a) et d'autre part la définition du cercle des dépenses à couvrir par les taxes (lit. b à e). On serait tenté d'en déduire que l'art. 32a al. 1 LPE impose aux cantons et communes une taxe fondée sur le seul critère de la quantité de déchets remis, ceci pour couvrir les dépenses énumérées sous b à e. Toutefois, le Message du Conseil fédéral expose que les cantons et les communes souhaitent disposer d'une grande souplesse et que pour en tenir compte, le projet de loi (il est pratiquement identique au texte finalement adopté) prévoit un système combinant des taxes de base et des taxes qui sont fonction de la quantité d'eau usée à évacuer ou de déchets à traiter (FF 1996 IV 1219). C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la règle de l'art. 32a al. 1 LPE LEaux selon laquelle la contribution des responsables doit être prélevée "par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes" ("mit Gebühren oder anderen Abgaben"). Pour ce qui concerne l'art. 60a LEaux, le Message du Conseil fédéral se réfère aux solutions envisagées par l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (p. 1228). Un amendement visant à permettre aux cantons d'introduire une péréquation pour les cas où le coût des installations serait insupportable pour les habitants en raison de la structure de l'habitat (régions isolées) a été rejeté, non pas parce que le principe en était contesté, mais parce qu'il allait de soi que les cantons étaient libres d'utiliser cette possibilité (BOCE 1996 IV 1167-1169). Le Conseil national avait introduit un amendement prévoyant que les émoluments variables (liés à la consommation) doivent couvrir au moins 50% des coûts (BOCN 1997 I 434), le but étant de favoriser ceux qui économisent l'eau (Lenkungswirkung, BOCN 1997 I 428). Le Conseil des Etats ne s'y est pas rallié pour le motif que les directives des professionnels aboutissent déjà à prélever sur une base proportionnelle une part supérieure, de l'ordre de 50 à 65 % (BOCE 1997 III 427-428). Le Conseil national a abandonné son amendement au vu de cette constatation (BOCN 1997 III 1118). La question n'a plus été évoquée dans la suite des débats où il n'est plus question que des subventions et de leur taux (BOCE 1997 III 613, BOCN 1997 III 1316, BOCE 1997 III 665, etc.). Pour ce qui concerne l'élimination des déchets urbains, le message du Conseil fédéral indiquait ce qui suit (FF 1996 IV 1233): "Pour la mise en oeuvre du principe de causalité, la marge de manoeuvre est plus grande. Il ne fait aucun doute que la combinaison d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle à la quantité de déchets remis - plus connue sous le terme de taxe-poubelle - correspond tout à fait à ce principe. La taxe de base, qui peut être fonction de la taille du ménage par exemple, permet de couvrir les coûts de la mise sur pied de l'infrastructure nécessaire ainsi que les coûts de la collecte de matériaux récupérables. On peut également imaginer un système où une partie des taxes serait perçue sous forme de charge de préférence (contributions sur la propriété foncière proportionnelles à la taille de l'habitation p. ex.). Les cantons et les communes ont la possibilité d'adapter leur système de taxation à des particularités régionales ou locales." Les débats des Chambres ont aussi fait apparaître qu'il ne s'agissait pas de prescrire purement et simplement la "taxe au sac", ceci en raison des réticences des cantons romands à l'égard de ce système, et qu'il restait possible, par exemple dans les régions touristiques, de prélever les taxes par personne ou par nuitée (intervention du rapporteur du Conseil des Etats lors du débat d'entrée en matière, BOCE 1996 IV 1163). On observera aussi qu'a aussi été évoquée la question de la constitutionnalité de l'art. 32a LPE (le Message du Conseil fédéral se réfère au ce sujet aussi aux explications relatives à l'art. 60a LEaux), car cette disposition porte atteinte à l'autonomie organisationnelle et financière des cantons (art. 3 Cst), comme le

Conseil fédéral le reconnaissait lui-même avant de faire taire ses scrupules en affirmant que le principe de causalité permettait d'agir sur le comportement des individus, ce qui nécessitait un cadre juridique uniforme dans toute la Suisse (FF 1996 IV 1237). On rappellera enfin que le Tribunal fédéral considère que dans ce domaine, la LPE (du moins dans sa teneur initiale) "ne fixe que des principes généraux qui doivent être concrétisés par le droit cantonal et communal, lequel revêt un caractère autonome" (v. dans ce sens les deux arrêts cités ci-dessus ainsi que l'ATF 2P.380/1996 du 28 janvier 1998, F. c/ Flims et tribunal administratif des Grisons, non publié sur ce point dans DEP 1998 p. 739). Il faut bien voir cependant que nombre d'auteurs, principalement alémaniques, considèrent que l'adoption de la taxe au sac est obligatoire (Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, DEP 1999 p. 51, ainsi que les références citées en note 67), combinée éventuellement avec une taxe de base (op. cit., p. 54-56; cet auteur précise en p. 56 que les exigences légales ne peuvent pas être réalisées sans une taxe au sac ou une taxe analogue). Certains admettent toutefois que la taxe au sac, si elle est trop élevée, conduit dans un cul de sac en incitant les utilisateurs à se défaire illégalement de certains déchets (Huber-Wälchli, op. cit. p. 53-54: "Sackgebühr, Sackgasse !"; c'est la situation que vise l'art. 32a al. 2 LPE). L'un des principaux commentateurs de la LPE, consulté par le canton de Schaffhouse au sujet du cas de deux communes dont les électeurs paraissaient s'obstiner à ne pas adapter le règlement communal au droit fédéral (ces communes n'avaient pas de taxe du tout ou une taxe fondée sur l'adduction d'eau), considère que le droit fédéral exige un financement conforme au principe de causalité depuis quatorze ans déjà; il n'envisage pas moins que d'adresser aux électeurs une commination pour le cas où ils n'accepteraient pas le nouveau règlement dans un ultime délai de grâce à l'échéance duquel l'autorité cantonale adoptera un tarif conforme au droit fédéral à la place des autorités communales compétentes (Heribert Rausch, Rechtsgutachten betreffend bundesrechtswidrige Abfallgebühren, DEP 1998 p. 635, spéc. p. 643 et 647). Le tribunal administratif ne saurait se rallier à cette conception excessive. Il est frappant à cet égard de constater qu'il existe un décalage considérable entre ces vues doctrinales et la pratique: on sait par exemple qu'en 1996, 45 % des communes suisses, principalement à l'ouest et au sud du pays, finançaient encore le service des ordures à l'aide des recettes fiscales ordinaires ou de taxes qui ne dépendaient pas de la quantité d'ordures (Huber-Wälchli, op. cit., p. 60). Dans le canton de Vaud, on a vu (lettre C in fine de l'état de fait) que le nombre de communes percevant une taxe a doublé durant les dix dernières années (passant de 106 en 1989 à 199 en 1999) mais il n'est resté pas moins qu'actuellement encore, près de la moitié des 385 communes du canton ne prélèvent aucune taxe et que nombre de celles qui le font utilisent un système de taxe par habitant ou par ménage, indépendant de la quantité de déchets. Compte tenu du fait que la jurisprudence du Tribunal fédéral admettait en l'état de tels systèmes (ci-dessus lit. b; le tribunal n'a pas à examiner ici comment il en irait en application du nouveau droit), il serait évidemment disproportionné de considérer que les taxes existantes devraient être immédiatement condamnées au 1er novembre 1997 en application immédiate des exigences nouvelles de l'art. 32a LPE. D'ailleurs, les publications récentes de la doctrine, qui constatent que le législateur fédéral n'a pas fixé de délai d'adaptation, admettent néanmoins le principe d'une adaptation par étape et avec des délais transitoires (Huber-Wälchli, op. cit., p. 60, qui cite l'exemple de la ville de Coire dont la réglementation adoptée à fin 1998 prévoit l'introduction par étape d'un système mixte au terme d'un délai maximal de cinq ans; v. ég. Revaz, op. cit. p. 318, qui rappelle que le but de la modification de la LPE était de laisser aux cantons une grande

liberté quant à la manière de mettre en oeuvre les nouvelles exigences). d)

D'après le projet de révision de la loi sur la gestion des déchets mis en consultation par le Département cantonal de la sécurité et de l'environnement (rédaction du 21 avril 1999), l'art. 29 LGD (dont on a vu qu'actuellement, il permet simplement de manière potestative la perception de taxes) serait modifié pour rendre obligatoire la perception de taxes couvrant les frais d'élimination des déchets urbains selon un système tenant compte de la quantité de déchets ou prévoyant une taxe forfaitaire par habitant ou par ménage. Toujours d'après ce projet, les communes disposeraient d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la modification de la loi cantonale pour adapter leur droit communal. e)

En l'espèce est litigieuse la taxe annuelle que la commune intimée réclame pour la première fois en 1997 sur la base du règlement approuvé par le Conseil d'Etat le 13 novembre 1996. Fondée exclusivement sur la valeur d'assurance incendie, elle paraît non conforme aux principes introduits par l'art. 32a LPE avec effet au 1er novembre 1997. Le Tribunal administratif juge cependant qu'il n'y a pas lieu de condamner d'emblée et dans l'abstrait le système communal dès le 1er novembre 1997, soit pour deux mois seulement s'agissant de 1997. Il faut bien voir que si le législateur fédéral a choisi cette date (curieuse pour le domaine des taxes qui sont en général annuelles et dont la perception concorde avec les années civiles), c'est parce l'objet principal de la modification touchait aux subventions fédérales et que le droit antérieur fixait à cette date un délai péremptoire pour l'obtention de ces subventions (il fallait que la réalisation ait commencé avant le 1er novembre 1997; la modification de la loi sur ce point consistait non pas à prolonger le délai mais à prévoir qu'il suffisait qu'à cette date, le permis de construire ait été délivré en première instance; FF 1996 IV 1221; voir un exemple où ce délai a été observé de justesse dans le cas de l'usine d'incinération Tridel à Lausanne, arrêts AC 96/074 et AC 97/212 du 30 juin 1998 qui ont fait l'objet d'un arrêt du Tribunal fédéral du 27 avril 1999). Pour ce motif, il ne se justifie pas d'exiger d'une commune qu'elle modifie son règlement avec effet au 1er novembre 1997. Il faut au contraire tenir compte du fait qu'un certain délai d'adaptation est nécessaire (le législateur cantonal paraît d'ailleurs envisager d'en assigner un aux communes en modifiant la LGD, comme on l'a vu ci-dessus). En l'état, la commune supporte environ 200'000 francs de charge annuelle au titre des déchets tandis qu'elle n'encaisse que 150'000 francs environ, soit approximativement les trois quarts environ de cette somme, par l'intermédiaire de la taxe perçue en 1997 pour la première fois. On peut donc imaginer que la taxe augmentera en même temps que sa perception sera réorganisée pour se conformer aux exigences nouvelles de l'art. 32a LPE. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'empêcher la perception de la taxe litigieuse auprès des recourantes. Il importe peu à cet égard de savoir (les parties sont divisées sur ce point de fait) si l'atelier de Kif Parechoc, à l'époque où il était encore en service, produisait ou non des ordures ménagères. Il suffit de constater qu'il bénéficiait, à proximité immédiate, du conteneur disponible vers l'immeuble locatif de la fondation recourante: il jouissait donc de toute manière de la mise à disposition du service de ramassage au même titre que les autres bâtiments du territoire communal. Quant à l'immeuble locatif de la fondation recourante, rien n'indique qu'il présente des caractéristiques particulières et pour ce motif, compte tenu du fait que tous les immeubles locatifs ont une valeur d'assurance incendie (il s'agit d'une valeur à neuf) qui dépend essentiellement de leur volume, qui influence lui-même le nombre d'habitants qu'ils abritent, on peut considérer que le système de taxation ne provoque pas de distorsions particulièrement importantes. Peut-être un système tenant compte de la quantité de déchets effective pourrait-il amener quelques variations entre immeubles mais il ne faut pas perdre

de vue que de toute manière, une taxe de base serait admissible dans son principe pour couvrir l'avantage provenant, quel que soit l'usage effectif du service public, du fait que la commune le met de toute manière à disposition et encours de ce fait des frais fixes. Il n'appartient cependant pas au tribunal administratif d'élaborer un système de taxation à la place de la commune. Le Tribunal juge en conséquence que si le système en vigueur peut être la source de certaines distorsions, celles-ci ne sont pas telles qu'il se justifie de déroger en l'état à l'application du règlement en vigueur. On soulignera cependant que la commune ne pourra pas compter résister longtemps avec succès aux contestations que pourrait susciter la perception ultérieure de la taxe selon le système actuellement en vigueur.

f) Certes, il n'échappe pas au tribunal administratif que dans l'arrêt déjà cité concernant la commune grisonne de Flims (ATF 2P.380/1996 du 28 janvier 1998, partiellement publié dans DEP 1998 p. 739), le Tribunal fédéral n'a pas envisagé de ménager un délai d'adaptation durant lequel le droit communal pourrait provisoirement continuer de s'appliquer. Selon cet arrêt, le droit fédéral, du moins jusqu'ici (la taxe litigieuse était celle de 1996), n'impose pas la "taxe au sac" et permet qu'une partie du coût soit, pour la disponibilité du service, prélevé sans égard à la quantité de déchets. Des critères forfaitaires sont admissibles (aux conditions jurisprudentielles déjà évoquées): ils ne doivent pas créer des distinctions ne reposant pas sur des motifs raisonnables (consid. 2). La valeur d'assurance de l'immeuble est un critère adéquat pour les taxes de raccordement uniques (charge de préférence) mais pas pour les redevances périodiques, qui doivent tenir compte de l'usage effectif des installations. Le Tribunal fédéral a donc jugé que le critère unique de la valeur d'assurance incendie va clairement au-delà du schématisme (Pauschalisierung) admissible (consid. 2, lit. b, p. 6). Enfin, le Tribunal fédéral a considéré que le tribunal administratif des Grisons ne pouvait pas se contenter de constater l'illégalité de la taxe litigieuse, mais qu'il devait élaborer un système de taxation provisoire ou en charger la commune, qui disposait d'ailleurs d'une nouvelle réglementation pour les années ultérieures (consid. 3). Cette nouvelle jurisprudence condamne, pour les taxes relatives aux ordures, le système cantonal qui, au terme des longs débats du Grand Conseil rappelés ci-dessus, permet aux communes de percevoir les taxes annuelles en fonction de la seule valeur d'assurance incendie. Elle anticipe en quelque sorte les effets de la modification du droit fédéral opérée par l'introduction de l'art. 32a LPE. En l'espèce, le tribunal administratif juge que les conditions ne sont pas remplies pour qu'un règlement provisoire soit imposé à la commune. On ne voit d'ailleurs guère la portée qu'aurait une telle réglementation provisoire puisqu'elle serait limitée aux recourantes (et aux deux autres auteurs de recours analogues sur la taxe relative aux ordures). Il n'y a donc pas lieu de suivre en l'espèce la solution de l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 janvier 1998 concernant la commune grisonne de Flims. Certes, une jurisprudence nouvelle s'applique en principe immédiatement aux causes pendantes (ATF 111 V 161 consid. 5b; Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd. 1994, p. 74; ATF 1P 570/1995 du 22 mars 1996; AC 96/073 du 28 juin 1996 dans RDAF 1996 p. 485). Toutefois, de même qu'il faut accorder un délai de transition à la commune pour adapter son règlement à l'art. 32a LPE, de même faut-il, compte tenu des assurances que la commune pouvait tirer, quant à l'utilisation de la valeur d'assurance incendie pour les taxes annuelles, de la récente modification de l'art. 4a LIC, laisser à la commune un délai lui permettant de se conformer à la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral. g) Pour terminer, le tribunal juge non fondé le grief d'inégalité de traitement formulé par les recourantes en relation avec le taux réduit (0,2 %) applicable aux "volumes agricoles en exploitation" en vertu de l'art. 31 du règlement communal. Selon les renseignements

recueillis en audience, ce taux réduit est appliqué aux hangars, granges, dépendances, etc., ainsi qu'aux constructions qui comprennent à la fois de telles volumes et une habitation, mais pas aux habitations agricoles qui font l'objet d'une police d'assurance incendie indépendante; il n'y a de toute manière plus que huit exploitations sur le territoire communal. Le fait que le règlement corrige ainsi forfaitairement certaines conséquences du critère schématique de taxation (v. également l'art.

E. 31

al. 1 in fine au sujet des chalets d'alpage, églises, etc.) ne doit pas empêcher l'application du règlement aux immeubles qui, comme en l'espèce, n'entrent pas dans les catégories réservées par les dispositions exceptionnelles du règlement. h) On observera au passage que l'art. 12 du règlement communal, selon lequel les déchets ménagers (notamment) des entreprises sont traités aux frais du détenteur, ne s'oppose pas à la perception de la taxe. Il résulte en effet de la jurisprudence la plus récente du tribunal administratif que les déchets urbains des entreprises industrielles et artisanales doivent être pris en charge par les communes, qui peuvent percevoir une taxe pour toutes les opérations successives de gestion de ces déchets (FI 97/0046, G. SA c/ Commission communale de recours de Chavornay du 4 novembre 1998, qui fait actuellement l'objet d'un recours au Tribunal fédéral). 6. Vu ce qui précède, le recours sera rejeté aux frais des recourantes qui n'ont pas droit à des dépens. S'agissant des voies de droit ouvertes à l'encontre du présent arrêt, on rappellera que jusqu'ici, le Tribunal fédéral a jugé qu'en matière de taxe pour les ordures, le droit fédéral ne pose que des principes généraux; le droit cantonal ou communal qui concrétise ces principes peut prendre des teneurs diverses et il ne s'agit pas de simples dispositions d'exécution du droit fédéral. Seul était donc ouvert devant le Tribunal fédéral le recours de droit public pour violation des droits constitutionnels, à l'exclusion du recours de droit administratif (voir notamment ATF 2A.403/1995 du 28 octobre 1996 résumé dans DEP 1997 p. 39; ATF 2P.380/1996 du 28 janvier 1998, F. c/ Flims et tribunal administratif des Grisons, non publié sur ce point dans DEP 1998 p. 739). Il n'appartient pas au Tribunal administratif d'examiner si l'entrée en vigueur des art. 60a LEaux et 32a LPE entraîne le changement de cette pratique mais, dès lors que cela ne saurait avoir pour effet de préjuger la question, on indiquera ci-dessous la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral et on communiquera l'arrêt à l'autorité fédérale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.