

## **VD\_OMNI FI.2004.0072 vom 29. Juni 2005**

VD Tribunal cantonal, 2005-06-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2004.0072](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2004.0072)

FR: VD\_OMNI FI.2004.0072 du 29 juin 2005

IT: VD\_OMNI FI.2004.0072 del 29 giugno 2005

### **Regeste**

MARTHALER/Commission de recours en matière d'impôts de Prilly, Municipalité de Prilly | Une taxe annuelle d'élimination des déchets de 120 fr. par ménage de deux personnes et plus s'analyse comme une taxe de base. En l'occurrence, la taxe litigieuse ne finance qu'à une hauteur de 30% environ le coût d'élimination des déchets, le solde étant couvert par le produit des impôts. Cette taxe n'est pas conforme aux exigences du droit fédéral, telles qu'elles résultent de l'art. 32a LPE qui prévoit que les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains soient mis, par le biais d'émoluments ou de taxe, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. La conclusion en annulation de la taxe litigieuse ne peut toutefois être accueillie car elle entraînerait un vide juridique qui pourrait, en définitive, avoir des conséquences plus néfastes que le maintien provisoire de la taxe actuelle. Dans ce sens, le recours doit être rejeté et la municipalité invitée à adopter un règlement conforme au principe de la causalité, ancré notamment à l'art. 32a al. 1 LPE (décision incitative).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Le recourant conteste la conformité du Règlement communal à la législation fédérale. Il fait valoir que la taxe forfaitaire de 120 fr. mise à sa charge (montant fixé pour un ménage de deux personnes ou plus) n'est pas conforme aux principes de causalité et de couverture des coûts prévus par la LPE. Il fait ainsi implicitement valoir le principe de la primauté ou de la force dérogoratoire du droit fédéral, consacré par l'art. 49 Cst., selon lequel le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Les cantons ne sont ainsi pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qui n'en compromettent pas la réalisation (ATF 127 I 60 consid. 4 p. 68; 126 I 76 consid. 1 p. 78). b) La première conclusion du recourant, tendant à la constatation de la non-conformité au droit fédéral de la taxe qui lui est réclamée, est irrecevable. En effet, une telle conclusion ne pourrait être reçue que si son auteur pouvait se prévaloir d'un intérêt digne de protection à la constatation immédiate d'un rapport de droit litigieux. Un intérêt de fait suffirait, pour autant qu'il s'agisse d'un intérêt actuel et immédiat. L'intérêt digne de protection requis fait généralement défaut lorsque le justiciable peut obtenir en sa faveur un jugement condamnatore. Cette restriction s'applique aussi bien à l'action en constatation de droit civil (ATF 114 II 253; SJ 1988 p. 589 consid. 4) qu'à celle fondée sur le droit administratif (ATF 109 Ib 85); en ce sens, le droit d'obtenir une décision en constatation est subsidiaire (André Grisel, Traité de droit administratif, p. 867; Pierre Moor, Droit administratif, vol. 2, p. 110). Le tribunal n'entrera donc en matière que sur la deuxième conclusion du recourant, tendant à l'annulation de la taxe litigieuse, quand bien même on

pourrait douter également de sa recevabilité. Le recourant plaide en effet pour des taxes individuelles plus élevées, non seulement pour lui-même mais pour l'ensemble des ménages de la commune de Prilly. Dans la mesure où il fait valoir un intérêt de nature politique, on peut hésiter à lui reconnaître un intérêt digne de protection.

## **E. 2**

a) Sous le titre "principe de causalité", l'art. 2 LPE dispose que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais. Selon l'art. 32 al. 1 LPE, il incombe au détenteur des déchets d'assumer le coût de leur élimination. L'art. 32a al. 1 LPE, entré en vigueur le 1er novembre 1997, prévoit que les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains soient mis, par le biais d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. Le montant des taxes doit être fixé en fonction: "a) du type et de la quantité de déchets remis; b) des 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." L'alinéa 2 de l'art. 32a LPE précise que si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des déchets urbains selon le principe de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits. Enfin, selon l'al. 4 de cette disposition, les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes (soient) doivent être accessibles au public. Les critères prévus aux lettres b à e ci-dessus ne sont que l'expression du critère de la couverture des coûts. Quant à la lettre a), elle consacre la mise en oeuvre du principe de la causalité ou d'équivalence. A ce propos, le message du Conseil fédéral (FF 1996 IV 1233) apportait les précisions suivantes: "Pour la mise en oeuvre du principe de causalité, la marche 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 connu 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 charges de préférence (contribution sur la propriété foncière proportionnelle à la taille de l'habitation par exemple). Les cantons et les communes ont la possibilité d'adapter leur système de taxation à des particularités régionales ou locales." L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a publié en 2001 une directive sur le financement d'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité (ci-après: Directive). Il en ressort que l'art. 32a LPE laisse une marge d'appréciation importante dans l'application du principe de causalité. La loi permet ainsi aux cantons et aux communes d'adapter leur système de taxation aux particularités régionales ou locales. Un mode de financement conforme au principe de causalité repose en règle générale sur les deux instruments suivants: - les taxes de base: elles sont prélevées pour financer une prestation déterminée, indépendamment de la fréquence et de l'importance du recours à cette prestation. Elles sont dues même si celui qui est à l'origine des déchets ne recourt pas à la prestation "élimination des déchets" - les taxes à la quantité: le montant de celles-ci dépend de la quantité de déchets à éliminer. b) En droit cantonal, l'art. 29 de la loi du 13 décembre 1989 sur la gestion des déchets (LGD) dispose que 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. En outre, cet article précise que ces taxes peuvent être perçues proportionnellement à la quantité de déchets produits. Suite à la mise en vigueur de la LPE, l'exposé des motifs du projet de loi cantonale sur les déchets précisait ce qui suit, quant au calcul des taxes communales (BGC, Automne 1989, p. 223, spéc. p. 234): "L'adaptation de la taxe à la quantité de déchets produite peut permettre, par exemple, d'introduire une taxe sur les sacs à ordures et de pénaliser ainsi les citoyens qui ne jouent pas le jeu de la séparation à la source". L'art. 29 LGD, dans la mesure où il n'impose pas de solution aux communes, est de nature purement dispositif. On rappellera que le canton de Vaud a élaboré une modification de la LGD, afin de l'adapter à l'art. 32a LPE. Adopté par le Grand Conseil le 6 mai 2002 (BGC mai 2002, p. 120 ss, 3e débat), ce texte de loi a été refusé en votation populaire, à la suite d'un référendum, de sorte que l'art. 29 LGD est resté en vigueur. c) L'interprétation de l'art. 32a LPE pose notamment la question de son application dans le temps; concrètement, il s'agit de savoir si les cantons sont liés par cette disposition dès le 1er novembre 1997, date de son entrée en vigueur, ou s'ils disposent au contraire d'un délai en vue d'adapter leur législation. Comme le Tribunal fédéral l'a relevé, le législateur n'a pas prévu de délai d'adaptation du droit cantonal à la règle de l'art. 32a LPE, de sorte qu'il appartenait en principe aux autorités cantonales et communales d'adapter leur législation pour le 1er novembre 1997 (ATF 2P.249/1999 et 2A.425/1999 du 2 mai 2000, consid. 4c). Toutefois, la doctrine retient qu'un tel délai est indispensable dans un domaine où prévaut une large autonomie des cantons dans la mise en oeuvre des principes arrêtés par la législation sur la protection de l'environnement; une telle solution s'impose a fortiori lorsque, comme c'est fréquemment le cas, les cantons ont chargé les communes de l'exécution des tâches d'élimination des déchets urbains découlant de la LPE. A cet égard, un délai d'adaptation de cinq ans paraît approprié (Brunner, Commentaire de la LPE, nos 27 ss, ad art. 32a LPE). En l'espèce, la taxe litigieuse est celle de l'année 2003. Bien que l'on ne puisse guère faire grief aux communes d'avoir tardé à adapter leur règlement, compte tenu notamment de l'issue de la votation populaire de 2002 et de l'absence de modification de la loi cantonale, on ne peut pas admettre qu'un délai de plus de cinq ans depuis l'entrée en vigueur de l'art. 32a LPE soit encore acceptable. d) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une taxe sur les ordures ménagères fondée sur les valeurs d'assurance immobilière est contraire au principe du pollueur-payeur (ATF du 28 janvier 1996, résumé in RDAF 1999 I 620). Il en va de même d'une taxe fixée selon la valeur d'assurance-incendie des bâtiments (ATF du 24 mai 2000, causes 2P.249/1999 et 2A.425/1999) ou d'une taxe fixée en fonction de la valeur du bâtiment et de la consommation d'eau courante (ATF 129 I 290). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a cependant retenu que le principe de la causalité n'imposait pas impérativement le système de la taxe au sac. La combinaison d'une taxe fixe et d'une taxe individualisée, présentant même un certain schématisme, était admissible. Dans un autre arrêt, la Haute Cour a également considéré que les cantons pouvaient combiner émoluments individuels, émoluments liés à la quantité de déchets et émoluments de base fixes. Les taxes introduites sur la base de l'art. 32a al. 1 LPE pouvaient d'ailleurs inclure le financement de l'aménagement futur ou l'agrandissement d'installations de déchets. Le principe de causalité ne devait pas être compris au sens étroit. Il exigeait, en matière d'élimination de déchets, que l'ensemble des détenteurs de déchets prenne en charge l'ensemble des coûts d'élimination et que les taxes payées par chacun aient un certain lien de connexité avec la quantité de déchets produits. A cet égard, la schématisation et le forfait étaient admissibles

lorsqu'il s'agissait de répartir une taxe causale entre les particuliers qui y étaient soumis; il n'était notamment pas exigé que la taxe due pour chacun d'eux couvre exclusivement les coûts dont il était personnellement responsable (ATF 125 I 449 = JdT 2000 I 808). Le Tribunal fédéral a également jugé qu'en fixant la taxe d'élimination des déchets à un montant forfaitaire modeste par foyer, les communes en cause avaient certes choisi un tarif peu différencié, mais encore compatible avec le principe de causalité (ATF non publié du 20 novembre 1995 et ATF du 29 mai 1997 publié in RDAF 1999 I 94). De même a-t-il jugé conforme au principe de causalité la taxe d'enlèvement des ordures prélevée auprès d'un cabinet d'avocats fondée pour moitié sur un montant forfaitaire par ménage, artisanat ou industrie et pour moitié sur la taxe au sac ou au container (ATF non publié du 4 août 1997). Il est à noter que ces trois arrêts du Tribunal fédéral ont été rendus avant l'entrée en vigueur de l'art. 32a LPE.

### **E. 3**

In casu, le Règlement communal prévoit une taxe annuelle d'élimination des déchets de 60 fr. par ménage d'une personne et de 120 fr. par ménage de deux personnes et plus. Les enfants jusqu'à l'âge de 18 ans révolus ne sont pas pris en considération pour le calcul de la taxe. Fondée sur des montants forfaitaires calculés par ménage et par habitant, elle s'analyse comme une taxe de base. Elle ne finance qu'à hauteur de 30% environ le coût d'élimination des déchets, le solde étant couvert par le produit des impôts. Au vu des principes jurisprudentiels rappelés ci-dessus, il apparaît que la part du coût d'élimination des déchets financée par le compte général d'impôt est excessive. Si le principe de la répartition du financement entre l'impôt ordinaire et une taxe individuelle peut être admis, encore faut-il que la part du financement assurée par la taxe soit suffisante pour respecter le principe de causalité. On peut se demander également si ce principe n'implique pas que la taxe forfaitaire soit davantage individualisée. En effet, selon la réglementation communale en vigueur, un ménage formé d'un couple âgé sera frappé de la même taxe qu'un ménage formé de trois jeunes adultes et de trois adolescents. Même si un certain schématisme peut être admis, on pourrait concevoir que la taxe individuelle par ménage doive prendre en compte de manière plus nuancée la composition des ménages auxquels elle s'applique. Il faut cependant souligner qu'une telle solution pourrait se heurter à des préoccupations d'ordre social tenant au souci des autorités communales de ne pas taxer trop lourdement les familles nombreuses. Il résulte de ces considérants que la taxe litigieuse n'est pas conforme aux exigences du droit fédéral, telles qu'elles résultent de l'art. 32a LPE.

### **E. 4**

Il convient d'examiner encore la question de l'admissibilité d'une dérogation au principe de causalité. A teneur de l'art. 32a al. 2 LPE, "si l'instauration des 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 pourraient être introduits". Il est ainsi possible de s'écarter du principe de causalité "s'il fallait s'attendre à ce que le manque d'acceptation de la population pour une taxe à la quantité provoque une forte augmentation de l'élimination illégale et polluante des déchets (Directive OFEFP p. 29). L'intimée, qui se borne à affirmer que la taxe litigieuse est conforme au règlement communal et se fonde sur le document intitulé "Base de calcul servant à fixer le montant des taxes d'élimination des déchets", n'aborde pas la question. Il résulte toutefois de la base de calcul précitée que "l'introduction d'une taxe au sac pourrait nuire à la bonne utilisation des containers disposés sur le territoire de la commune de Prilly.

En l'absence de possibilité de contrôle systématique, la tentation serait en effet grande de déposer des déchets non conformes dans les réceptions destinées aux matériaux recyclables, avec pour conséquence une baisse de leur qualité". En bref, l'intimée semble exclure l'application du principe de causalité au motif que celle-ci aurait des effets néfastes pour l'environnement. Force est toutefois de constater que l'intimée ne démontre pas concrètement qu'une dérogation au principe de causalité entraînerait des effets néfastes pour l'environnement. Par conséquent, sous cet angle également, la taxe litigieuse viole l'art. 32a LPE.

#### **E. 5**

On peut encore ajouter que le grief du recourant portant sur la violation du principe de la couverture des coûts n'est pas fondé dans la mesure où ce principe implique uniquement que le produit du total des taxes ne doit pas dépasser à moyen terme les coûts totaux de l'élimination des déchets urbains, ce qui n'est pas contesté en l'espèce. En revanche, les remarques du recourant liées au principe de la transparence sont justifiées; selon l'art. 32a al. 4 LPE, les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public. En l'espèce, la "Base de calcul" produite par l'intimée fait bien état du montant des taxes d'élimination des déchets mais ne fournit aucune information sur les coûts qui les justifient. Au demeurant, la "Base de calcul" produite a été adoptée postérieurement à la date de la décision litigieuse.

#### **E. 6**

Il résulte des considérants qui précèdent que la taxe perçue par la commune de Prilly ne répond pas entièrement aux exigences du droit fédéral. La conclusion en annulation de cette taxe ne peut toutefois pas être accueillie; elle entraînerait en effet un vide juridique qui pourrait, en définitive, avoir des conséquences plus néfastes que le maintien provisoire de la taxe actuelle. Dans ce sens, le recours doit être rejeté. Le Tribunal administratif, qui ne peut pas se substituer à l'autorité communale, rendra dès lors une décision incitative invitant la Municipalité de Prilly à adopter un règlement conforme au principe de causalité, plus particulièrement en tenant compte des explications fournies aux considérants 2 et 3 ci-dessus. Malgré le rejet du pourvoi, le recourant obtient partiellement gain de cause, de sorte que le présent arrêt doit être rendu sans frais pour le recourant et sans dépens pour l'autorité intimée.

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