

# VD\_OMNI FI.2016.0060 vom 3. November 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-11-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2016.0060](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2016.0060)

FR: VD\_OMNI FI.2016.0060 du 3 novembre 2017

IT: VD\_OMNI FI.2016.0060 del 3 novembre 2017

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux, Municipalité de Lausanne | Taxe de base d'élimination des déchets fondée sur le nouveau règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Lausanne. Notion de déchets urbains (consid. 4a/aa). Notions de coûts (d'élimination des déchets) fixes et variables (consid. 4a/cc). Constat que l'art. 30a al. 2 LGD n'est pas contraire au droit fédéral (consid. 6) et que l'exigence prévue par cette disposition que les 40% au moins des coûts d'élimination des déchets soient financés par une taxe variable (i.e. proportionnelle à la quantité de déchets urbains), est respectée en l'espèce (consid. 7). Les comptes communaux, une fois contrôlés et révisés, bénéficient d'une présomption d'exactitude (consid. 9c). La ventilation entre charges fixes et variables opérée par la Commune de Lausanne peut être admise, compte tenu aussi du pouvoir d'appréciation laissé aux communes en la matière. S'il est vrai que le rapport taxe de base/taxe variable ne correspond pas (même approximativement) au ratio coûts fixes/coûts variables, il ne faut pas se montrer trop rigoureux avec le respect de cette exigence, dans la mesure où la Commune de Lausanne, qui a adhéré au concept régional harmonisé pour la gestion des déchets, ne dispose que d'une faible marge de manoeuvre pour rééquilibrer le rapport taxe de base/taxe variable, en augmentant le prix du sac (cf. déjà arrêt FI.2014.0151 concernant la Commune de Pully). On ne se trouve par ailleurs pas dans la situation (qui aurait été problématique) où la taxe de base couvrirait non seulement les charges fixes dans leur intégralité, mais encore une partie des charges variables (consid. 9). Rejet par conséquent du grief de violation du principe de causalité. Pas de violation non plus du principe d'équivalence: calculée sur la base du volume ECA d'un très grand bâtiment (près de 60'000 m<sup>3</sup>) abritant un hôpital, la taxe de base (environ 15'000 fr.) litigieuse en l'espèce se trouve dans un rapport, vis-à-vis de la taxe proportionnelle (taxe au sac) qui constitue un bon indicateur

## Erwägungen

### E. 1

a) Aux termes de l'art. 47a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; RSV 650.11), les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux relatives au droit de recours s'appliquent par analogie au recours contre les décisions de la commission communale de recours (1<sup>ère</sup> phrase). Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative est applicable (3<sup>ème</sup> phrase). Aux termes de l'art. 75 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), a qualité pour former recours notamment 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). b) Conformément à l'art. 47a LICom, la recourante

a la qualité pour contester la décision attaquée. Pour le surplus, l'acte de recours a été déposé dans les délai et formes prévus (art. 79 et 95 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

## **E. 2**

Les requêtes de mesures d'instruction contenues dans la réplique de la recourante du 16 août 2016, ainsi que dans son écriture du 4 octobre 2016, sont pour l'essentiel sans objet, dès lors que l'autorité concernée a fourni les informations sollicitées. Dans la mesure où certaines informations n'auraient pas été données, la Cour de céans estime, par appréciation anticipée des preuves (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1), qu'il n'y a pas lieu de donner suite à ces réquisitions. Au surplus, s'agissant en particulier des requêtes relatives au régime des subventions, on renvoie au consid. 10 ci-dessous.

## **E. 3**

La recourante requiert de la Cour de céans qu'elle constate la non-conformité au droit supérieur de l'art. 30a al. 2 de la loi vaudoise du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD; RSV 814.11), ainsi que du "système de financement de la gestion et de l'élimination des déchets introduit par la Municipalité de Lausanne le 1er janvier 2013". Or, ces dispositions n'ont pas été contestées conformément à la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSV 173.32), qui institue un contrôle abstrait. Cela ne signifie pas pour autant que la conformité de ces dispositions au droit supérieur échappe désormais à tout contrôle. Il reste en effet possible de demander au Tribunal d'effectuer cet examen dans un cas d'application, dans le cadre d'un recours dirigé contre une décision fondée sur ces dispositions (contrôle concret). L'admission éventuelle du recours ne conduira alors qu'à l'annulation de la décision attaquée, à l'exclusion de celle des dispositions litigieuses (cf. arrêts GE.2013.0105 du 4 novembre 2014 consid. 3; GE.2007.0161 du 1er mai 2009 consid. 7; arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 octobre 2005 CCST.2005.0003 consid. 3b). En l'occurrence, le litige porte sur la décision du 17 décembre 2014, notifiée le 23 mars 2016, par laquelle la commission de recours a confirmé le bordereau du 18 novembre 2013 fixant la taxe de base d'élimination des déchets due par la recourante pour l'année 2013 à 15'125 fr. 85. La recourante peut demander à la Cour de céans d'examiner la conformité au droit supérieur des dispositions sur lesquelles la taxe en question repose. Cet examen ne portera toutefois que sur l'application des dispositions en cause au cas particulier.

## **E. 4**

Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public." Cette disposition pose uniquement des principes généraux sur le financement des installations de ramassage et d'élimination des déchets que les cantons et les communes doivent concrétiser dans leur législation. Elle laisse à la collectivité publique une grande liberté dans l'aménagement des taxes ( ATF 138 II 111 consid. 5.3.4; 137 I 257 consid. 6.1; 129 I 290 consid. 3.2 et les références citées). Cette grande liberté s'inscrit néanmoins dans des limites légales. La première ressort de la let. a de l'art. 32a al. 1 LPE selon laquelle le montant est fixé en fonction " du type et de la quantité de déchets remis ". Cette exigence ne signifie pas que les coûts doivent être répartis exclusivement en proportion des quantités de déchets à éliminer. La taxe doit néanmoins être en rapport avec la valeur objective de la prestation ou de l'avantage dont le contribuable bénéficie. Un certain schématisme n'est pas exclu (ATF 138 II 111 consid. 5.3.4; 137 I 257 consid. 6.1.1; 129 I 290 consid. 3.2). La taxe

doit en outre avoir un effet incitatif, c'est-à-dire qu'elle doit " inciter financièrement le responsable à réduire la pollution causée " (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1). Le Tribunal fédéral a ainsi jugé qu'une taxe purement forfaitaire (ATF 137 I 257) ou fondée uniquement sur un critère sans lien avec la quantité de déchets produite, tel que la valeur d'assurance contre l'incendie des bâtiments (TF 2P.380/1996 du 28 janvier 1998 consid. 2 in DEP 1998 p. 739) ou la consommation d'eau (ATF 129 I 290 consid. 3.2), n'était pas conforme au principe de causalité. Il a relevé en revanche que les collectivités publiques pouvaient opter pour une combinaison de taxes individuelles en fonction de la quantité de déchets produite et d'une taxe de base aussi nommée taxe de mise à disposition de l'infrastructure de collecte et de tri des déchets, qui pouvait être perçue indépendamment de l'utilisation effective de cette dernière ( ATF 138 II 111 consid. 5.3.4; 137 I 257 consid. 6.1; 129 I 290 consid. 3.2 et les références citées). La mise en place d'un tel système est même recommandée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV; anciennement: Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEFP]) et par la doctrine (cf. directive de l'OFEFP sur le financement de l'élimination des déchets selon le principe de causalité, 2001, disponible à l'adresse <<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/00450/index.html?lang=fr>> [ci-après: directive OFEFP 2001], p. 25; Luc Jansen, in Commentaire de la loi sur la protection de l'environnement, op. cit. [cité: Jansen], no 42 ad art. 32 LPE; Anne-Christine Favre/Lia Meyer/Olivier Engel, L'élimination des déchets urbains et l'évacuation des eaux claires et usées, ainsi que leur financement, RDAF 2012 I 239 ss, p. 261 ss). Une deuxième limite résulte indirectement de l'art. 32a al. 2 LPE. La liberté dont jouissent les collectivités dans l'aménagement des taxes de l'art. 32a LPE ne saurait aller jusqu'à la mise sur pied de taxes qui auraient pour effet de compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement. Sous cet angle, il ne s'agit pas seulement de respecter le principe d'équivalence mais également d'aménager la taxe d'élimination des déchets de façon à éviter le risque d'élimination sauvage (ATF 137 I 257 consid. 6.1.2). bb) Une partie des coûts peut être mise à la charge des utilisateurs sous la forme de taxes de base qui ne dépendent pas du critère de la quantité, car les installations nécessaires à la collecte et à l'élimination des déchets doivent être entretenues et amorties. Cette taxe constitue dès lors la contribution incompressible qui rétribue les coûts d'infrastructures liées à la gestion des déchets qui doivent être maintenues, indépendamment de leur utilisation effective (cf. ATF 129 I 290 consid. 3.2; TF 2C\_858/2014 du 17 février 2015 consid. 2.4; 2P.187/2006 du 26 mars 2007 consid. 2.4; 2P.266/2003 du 5 mars 2004 consid. 3.1, in DEP 2004 p. 197). La taxe de base étant destinée à couvrir des coûts fixes, un certain schématisme ne viole pas le principe de causalité; une telle taxe peut en particulier être prélevée auprès des propriétaires immobiliers (cf. ATF 138 II 111 consid. 5.3.4 p. 127; 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 271) et se fonder sur la surface habitable, sur le volume bâti, ou encore sur le nombre de pièces habitables (TF 2C\_446/2016 du 24 mai 2016 consid. 7; 2P.266/2003 précité consid. 3.2). Même s'il n'en est pas le détenteur ou celui qui est directement à l'origine des déchets à éliminer, le propriétaire d'un immeuble loué peut être amené à supporter la taxe de base en raison des coûts d'infrastructure occasionnés par son bâtiment (TF 2P.187/2006 précité consid. 2.4). La taxe d'utilisation, périodique, ne peut en principe être perçue qu'en fonction de l'utilisation effective des installations (TF 2P.266/2003 précité consid. 3.2). Cette taxe, incitative parce que proportionnelle à la production des déchets, est destinée à couvrir les autres dépenses liées à la gestion des déchets (TF 2C\_858/2014 précité consid. 2.4). Elle prend généralement, mais pas nécessairement, la forme d'une taxe au sac. Le rapport entre le montant de la taxe de base et

celle dépendant des quantités doit correspondre approximativement à la proportion existant entre le montant des coûts fixes, pour un tiers, et les coûts variables, pour deux tiers (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 270, avec renvoi à l'arrêt 2P.266/2003 précité, consid. 3.2). Cet objectif de répartition des coûts doit toutefois se comprendre comme une moyenne qui porte sur l'ensemble des taxes périodiques prélevées par la collectivité publique, mais qui ne saurait valoir individuellement pour chacun des contribuables (TF 2C\_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 4.3.1). En outre, pour être conforme à la lettre et au but de l'art. 32a LPE, la taxe doit, d'une part, être fonction du type et de la quantité des déchets produits et, d'autre part, avoir un effet incitatif (TF 2P.266/2003 précité consid. 3.3). Il est toutefois admis, de jurisprudence constante, que la taxe de base en matière de gestion des déchets peut n'avoir aucun effet incitatif, pour autant que le rapport entre la taxe de base et la taxe variable corresponde approximativement au rapport entre coûts fixes et coûts variables (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 269; TF 2C\_446/2016 précité consid. 8; 2C\_858/2014 du 17 février 2015 consid. 2.4). En outre, l'art. 32a LPE exclut en principe un financement par l'impôt et exige un financement par le biais de taxes causales (ATF 137 I 257 consid. 4.2 et 4.3). cc) Les notions de coûts et coûts variables ne sont définies ni dans les normes juridiques, ni dans les directives. Quelques indications ressortent de la jurisprudence et de la doctrine (Jansen, op. cit., no 10 ad art. 32a LPE et les réf.). Cet auteur distingue entre les frais liés aux infrastructures (not. usines d'incinération, déchèteries, points de collecte et centres de tri) et les coûts de l'exploitation de celles-ci. Indépendants de la quantité des déchets traités, les coûts liés aux infrastructures sont considérés comme fixes, alors que les coûts d'exploitation, qui sont fonction du type et de la quantité (volume ou poids) de déchets, sont appelés variables. Les coûts fixes correspondent aux investissements et amortissements pour la construction et la rénovation des installations. S'y ajoutent les frais administratifs (personnel, frais généraux). Dans la mesure où les collectivités disposent elles-mêmes des infrastructures destinées au transport des déchets (véhicules et structures de maintenance), les frais y relatifs doivent être considérés comme fixes. Les coûts d'exploitation portent sur tous les autres frais qui entrent dans le calcul du prix à la tonne de déchets incinérés (Jansen, op. cit., no 11 ad art. 32a LPE). Jansen relève aussi les difficultés, voire l'impossibilité, dans certaines situations, de distinguer les coûts fixes des coûts variables, de sorte qu'en pratique, les collectivités publiques s'en tiennent à une simple fourchette de répartition sous la forme d'un pourcentage, tout en tenant compte des éléments chiffrés de leur comptabilité (op. cit., no 13 ad art. 32a LPE). Ailleurs, cet auteur relève que les communes disposent d'un certain pouvoir d'appréciation dans le choix des modalités de taxation, essentiellement quant à la façon de répartir les coûts (fixes et variables) selon les circonstances locales et quant aux choix des critères de calcul des taxes de base. Il existe ainsi de grandes différences entre les systèmes établis par les communes de toute la Suisse (Luc Jansen in Hettich/Jansen/Norer [édit.], Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, 2016 [cité: Jansen, Commentaire LEaux], no 69 ad art. 60a LEaux). b) Dans le canton de Vaud, la LGD délègue aux communes la gestion des déchets urbains, des déchets de la voirie communale et des boues d'épuration (art. 14 al. 1 LGD). Les communes doivent adopter à cet effet un règlement sur la gestion des déchets, soumis à l'approbation du chef du département concerné (art. 11 al. 1 LGD). L'art. 30 LGD relatif aux coûts d'élimination des déchets renvoie au droit fédéral. L'art. 30a LGD, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, précise que les communes financent les coûts d'élimination des déchets urbains par le biais de taxes (al. 1); le 40 % de ces coûts, au minimum, doit être financé par une taxe proportionnelle à la quantité de déchets urbains

(al. 2); les communes prévoient des mesures d'accompagnement, notamment en faveur des familles (al. 3); le département en charge peut accorder des dérogations aux communes qui ne peuvent atteindre les objectifs de l'alinéa 2 à cause d'une forte variation saisonnière de la population (al. 4). Cette disposition est issue d'une initiative législative parlementaire, dont le texte initial prévoyait de financer les 50% des coûts d'élimination des déchets ménagers par une taxe proportionnelle à la quantité (cf. préavis du Conseil d'Etat, législature 2007-2012, octobre 2011, n°437). Le Grand Conseil a adopté le texte de la commission chargée d'étudier ce préavis, laquelle avait retenu ce qui suit, selon les propos de sa rapporteure (cf. Bulletin du Grand Conseil [BGC], séance du 29 mai 2012, p. 50): "La commission vous propose de passer du chiffre de 50 à celui de 40. L'argumentation, pour cette modification, est essentiellement d'ordre pragmatique. Il s'agit en effet de s'accorder, d'une part, sur un chiffre qui correspond à la réalité dans nombre de régions qui ont déjà adopté la taxe et, d'autre part, aux calculs faits dans le canton de Vaud par les communes qui sont en train de prévoir sa mise en place. Pour la ville de Lausanne, le chiffre du montant qui serait couvert par la taxe incitative, au sac notamment, tourne autour de 40% et les 60% restant seraient financés par la taxe forfaitaire." Lors des débats ayant précédé l'adoption de l'art. 30a LGD, la rapporteure de la commission du Grand Conseil a relevé ce qui suit (BGC, séance du 29 mai 2012, p. 51): "[...] il s'agit vraiment de laisser aux communes une autonomie maximale. Elles doivent pouvoir décider si elles veulent baisser le point d'impôt en compensation du montant qu'elles vont enregistrer à la faveur des taxes ou si elles veulent le redistribuer différemment." Plus généralement, l'art. 4 LICom, intitulé "Taxes spéciales" prévoit que les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières (al. 1). Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du chef de département concerné (al. 2). Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie (al. 3). Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses (al. 4). c) aa) Dans la Commune de Lausanne, le RGD, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, prévoit la combinaison d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle à la quantité (taxe au sac) pour couvrir les coûts d'élimination des déchets urbains produits sur le territoire communal (art. 11 al. 2, art. 12 let. A et B RGD). La taxe de base est due par les propriétaires d'immeubles; elle est calculée sur la base du volume total de l'immeuble admis par l'ECA (art. 12 let. A al. 2 RGD). Une directive municipale, d'application immédiate, précise les modalités d'application du RGD. Elle fixe en particulier la taxe de base à 26 centimes (hors taxes) par m<sup>3</sup> (25 ct. dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014; 24 ct. dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015) pour les propriétaires d'immeuble. Ceux-ci peuvent requérir une exonération partielle de la taxe de base pour les immeubles qui comprennent des locaux ou des espaces dont le plafond est à une hauteur moyenne de vide intérieur supérieure à 4 mètres (cf. art. 12 let. A al. 3 RGD) et une exonération à hauteur de 75% de la taxe de base annuelle lorsque l'immeuble abrite une entreprise éliminant, par ses propres moyens ou en mandatant un tiers autre que le service de la propreté urbaine, la totalité de ses déchets (cf. art. 12 let. A al. 4 RGD). bb) Le 13 novembre 2012, le Conseil communal de Lausanne a adopté un règlement visant à l'introduction d'une subvention annuelle de 80 francs aux habitants en résidence principale à Lausanne, lequel a été approuvé par la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement le 25 mars 2014 (ci-après: RSubv). Ce règlement a pour but de prévoir le versement d'une subvention annuelle aux personnes établies en résidence principale à Lausanne, destinée à compenser partiellement le coût de la vie en ville (art. 1 RSubv).

Toute personne physique établie en résidence principale à Lausanne de manière ininterrompue du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre inclus a droit au montant de 80 fr. (art. 2 RSubv). Le versement a lieu en principe par compensation avec le montant de la première facture adressée l'année suivante par les Services Industriels de Lausanne (art. 3 par. 1 RSubv). L'entrée en vigueur de ce règlement a été fixée en tenant compte de celle du RGD (art. 4 RSubv). Le règlement est applicable dès et y compris l'année 2013 (cf. art. 11 al. 2 des dispositions réglementaires d'application du RSubv, du 20 février 2014). Le Conseil communal de Lausanne a d'ailleurs soumis l'adoption du RSubv à une condition résolutoire: l'adoption était annulée si le RGD n'était pas adopté par le Conseil communal ou par le peuple, ou s'il n'était pas approuvé par le Département, ou encore s'il était annulé par la Cour constitutionnelle ou le Tribunal fédéral (extrait du procès-verbal de la 5<sup>e</sup> séance du 13 novembre 2012, ch. 4).

#### **E. 4.2**

p. 118; cf. aussi Flückiger, op. cit., no 7 ad art. 31b LPE). Les lavures de la restauration sont ainsi des déchets urbains. Les déchets de cuisine et de cantine biodégradables figurent d'ailleurs dans l'énumération du chapitre 20 de l'OListe (code 20 01 08). S'agissant de l'élimination des déchets de manifestations (compte no 4605.1.434.038), la recourante met en doute leur qualification de déchets urbains. Pourtant, le Tribunal fédéral a confirmé que les déchets laissés sur la place publique ou mis dans des poubelles publiques constituent des déchets urbains (ATF 138 II 111 consid. 4.5 p. 123). Le fait que ces déchets sont abandonnés lors de manifestations ne saurait rien y changer. Concernant les prestations de transport et de traitement des huiles usées collectées auprès des déchèteries des communes tierces et des entreprises qui en font la demande (compte no 4605.1.434.071), la recourante prétend, en se référant à l'art. 3 al. 2 let. b RGD, que les huiles végétales ne peuvent être considérées comme des déchets urbains que si elles sont le fait des ménages, ce qui ne serait précisément pas le cas en l'occurrence. Cette interprétation méconnaît le fait que l'art. 3 al. 1 RGD assimile aux déchets produits par les ménages ceux de composition analogue provenant des acteurs de l'économie. La recourante fait ensuite valoir que, selon les directives générales et tarifs de gestion des déchets, l'élimination des huiles végétales est gratuite. Toutefois, selon les tarifs figurant sous ch. 8 desdites directives, la gratuité ne vaut que pour les huiles végétales (code 20 01 25 de l'OListe) qui sont apportées en déchèterie (voir aussi les directives spécifiques "Ramassage et traitement des huiles usées" de la Ville de Lausanne, édition du 1<sup>er</sup> janvier 2013), ce qui n'est précisément pas le cas de celles qui sont collectées auprès des déchèteries des communes tierces et des entreprises qui en font la demande. La recourante soutient par ailleurs, en renvoyant à l'art. 3 al. 4 let. a RGD et à l'OListe (codes 20 01 25 et 20 01 26 de l'OListe), que les huiles minérales ne sont pas des déchets urbains, mais des déchets spéciaux. Elle perd de vue ce faisant que l'un n'empêche pas l'autre: les huiles et matières grasses alimentaires sont certes des déchets spéciaux (ds) ou soumis à contrôle (sc) – avec les conséquences qui en découlent pour leur élimination de manière respectueuse de l'environnement (voir à cet égard l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance fédérale du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets [OMoD; RS 814.610]) –, mais n'en constituent pas moins des déchets urbains ou assimilés au sens du chapitre 20 OListe (codes 20 01 25 et 20 01 26). La recourante relève au surplus qu'au vu de l'art.

#### **E. 5**

La recourante se plaint de ce que le "système lausannois" de financement de l'élimination des déchets violerait le principe de causalité à plusieurs égards. A l'appui de ce grief, elle

fait valoir les arguments suivants (mémoire de recours, p. 20): - Le produit de la taxe de base est supérieur à celui de la taxe proportionnelle. - Les produits respectivement de la taxe de base et de la taxe proportionnelle ne respectent pas – même approximativement – la proportion entre coûts fixes et coûts variables. - Le fait que le produit de la taxe proportionnelle couvrirait plus de 40% des coûts d'élimination des déchets urbains, conformément à l'art. 30a al. 2 LGD, n'est pas déterminant, du moment que cette disposition serait contraire au droit fédéral. Dans ses déterminations finales, la recourante soutient d'ailleurs que le ratio de 40% n'est pas respecté, que ce soit pour les années 2013, 2014 ou 2015. - En vertu du Rsubv, le produit de la taxe au sac est entièrement redistribué aux particuliers sous la forme de subventions (financées par l'impôt), de sorte qu'il ne couvre pas les coûts variables d'élimination des déchets, lesquels sont "en réalité exclusivement assumés par les propriétaires d'immeubles, les entreprises ainsi que les contribuables". - Le versement de ces subventions tendant à compenser les coûts engendrés par l'introduction de la taxe proportionnelle, indépendamment de la capacité contributive, "revient à financer l'élimination des déchets par l'impôt ce qui, sous réserve de certaines circonstances exceptionnelles non remplies dans le cas d'espèce, est inadmissible". D'ailleurs, à supposer même que ces circonstances exceptionnelles soient réalisées, la couverture des frais d'élimination des déchets par l'impôt ne pourrait excéder 30%, limite qui serait largement dépassée en l'occurrence. Le litige porte sur la taxe de base de ramassage des déchets, laquelle n'a par définition pas d'effet incitatif et ne saurait contrevenir au principe de causalité. Cela est admis, pour autant toutefois que le rapport entre le produit de la taxe de base et celui de la taxe variable corresponde approximativement au rapport entre coûts fixes et coûts variables (ATF 137 I 257 consid. 6.1.1 p. 269; TF 2C\_446/2016 précité consid. 8). S'agissant en tout cas de son montant, la taxe de base ne peut ainsi être examinée seulement pour elle-même, mais doit l'être en lien avec (le montant de) la taxe variable (ou proportionnelle). Dans un système prévoyant une combinaison entre taxe de base et taxe proportionnelle, le montant de l'une dépend en effet de celui de l'autre. Dans la mesure où il y a une corrélation avec la taxe de base, il convient par conséquent de traiter aussi les griefs se rapportant au montant de la taxe proportionnelle, comme la Cour de céans l'a d'ailleurs fait dans l'affaire FI.2014.0151 (not. consid. 5b). En droit cantonal, l'art. 30a al. 2 LGD définit la part minimale du produit de la taxe proportionnelle par rapport aux coûts totaux d'élimination des déchets urbains. Ce faisant, il limite la part de la taxe fixe par rapport à ces mêmes coûts, même s'il peut exister d'autres revenus, à côté des produits des taxes fixe et proportionnelle. Dans cette mesure, l'art. 30a al. 2 LGD a une portée aussi pour la taxe de base, litigieuse en l'espèce, de sorte qu'il y a lieu d'examiner les griefs y relatifs. Ainsi, on examinera successivement si l'art. 30a al. 2 LGD est conforme au droit fédéral (consid. 6 ci-après), si cette disposition est respectée en l'espèce (consid. 7), si les prescriptions régissant les rapports entre la taxe de base et la taxe proportionnelle sont observées (consid. 8 et 9) et si les constatations faites auparavant sont remises en cause par le système de subventionnement (consid. 10).

## **E. 6**

La recourante soutient que l'art. 30a al. 2 LGD est contraire au droit fédéral. Elle fait valoir que cette disposition "n'intègre pas les principes fixés par la jurisprudence du Tribunal fédéral voulant que les coûts variables sont dans tous les cas supérieurs aux coûts fixes". a) Le principe de la primauté du droit fédéral, consacré par l'art. 49 al. 1 Cst., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens

qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 142 II 369 consid. 5.2 p. 382; 140 I 218 consid. 5.1 p. 221; 138 I 410 consid. 3.1 p. 414). b) Lorsqu'elle fait valoir que, selon la jurisprudence fédérale, les coûts variables sont dans tous les cas supérieurs aux coûts fixes, la recourante se réfère apparemment aux arrêts où le Tribunal fédéral a évoqué la proportion d'un tiers de coûts fixes pour deux tiers de coûts variables (cf. consid. 3a/bb ci-dessus). Or, comme la Cour de céans l'a relevé dans son arrêt FI.2014.0151, cette proportion n'est pas systématiquement reprise dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cette limite ne semble pas absolue. Une interprétation contraire pénaliserait les communes devant assumer des coûts fixes importants. Ces dernières seraient en effet contraintes de financer une partie de leurs coûts fixes par la taxe variable, ce qui aurait pour effet d'augmenter le risque d'élimination illégale et d'abandon de déchets sur la voie publique. Le pourcentage d'un tiers doit ainsi être considéré comme un simple ordre de grandeur (consid. 5a). D'ailleurs, dans sa directive 2001, précitée, l'OFEFP relève que, certes abstraction faite de la collecte et du transport, l'expérience montre que pour l'élimination des ordures dans une usine d'incinération des ordures ménagères, on peut prévoir environ 70% de coûts fixes et 30% de coûts variables (p. 14). S'agissant cette fois des taxes – mais étant rappelé que, selon la jurisprudence citée, le rapport entre la taxe de base et celle dépendant des quantités doit correspondre approximativement à la proportion existant entre les coûts fixes et les coûts variables, de sorte que le rapport entre les premières, s'il est jugé admissible, donne des indications sur la proportion pouvant exister entre les seconds –, le Tribunal fédéral a jugé qu'une réglementation communale selon laquelle la taxe fixe pouvait représenter jusqu'à 70% de la contribution périodique d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux était conforme au principe de causalité énoncé à l'art. 60a al. 1 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) et ne prêtait pas le flanc à la critique (arrêt 2C\_995/2012 du 16 décembre 2013 consid. 6.5 et 8.1). Or, comme indiqué ci-dessous (consid. 8a), dans le domaine de l'épuration des eaux, la part de la taxe fixe dans les contributions périodiques est diminuée par la perception de contributions uniques (taxes de raccordement et/ou charges de préférence). Par conséquent, si une répartition 70% taxe fixe/30% taxe proportionnelle a été admise dans ce contexte, elle doit l'être d'autant plus en matière d'élimination des déchets, où la part de la taxe fixe n'est pas diminuée par la perception de contributions uniques. En transposant la proportion du côté des coûts, on voit que le droit fédéral ne contient pas de règle selon laquelle les coûts variables seraient dans tous les cas supérieurs aux coûts fixes. Du reste, sous l'angle du principe de causalité et de l'effet incitatif recherché, c'est moins le rapport entre les coûts fixes et variables qui importe que la relation entre le produit de la taxe variable et l'ensemble des coûts d'élimination. A cet égard, dans sa directive 2001, l'OFEFP recommande de limiter le montant de la taxe à la quantité. Il évoque une taxe inférieure à 2 francs pour un sac de 35 litres, en ajoutant qu'"avec des taxes à la quantité de ce niveau, le coût total de l'élimination des déchets urbains sera ainsi couvert en règle générale à raison de 40 à 70%" (p. 26). Or, la limite de 40% retenue par l'art. 30a al. 2 LGD se trouve dans cette fourchette. Au vu de ce qui précède, l'art. 30a al. 2 LGD n'est pas contraire au droit fédéral.

## **E. 7**

Dans ses déterminations finales, la recourante soutient que le ratio de 40% prévu par l'art. 30a al. 2 LGD n'est pas respecté en l'occurrence, que ce soit pour les années 2013, 2014 ou 2015. L'autorité concernée fait valoir que les coûts d'élimination des déchets sont financés à plus de 40% par des taxes liées à la quantité de déchets, de sorte que l'art. 30a al. 2 LGD est

respecté. En effet, pour 2013, les produits des postes "Taxe proportionnelle", "Taxe spéciale" et "Autre revenu" du compte no 4605.434 représentent ensemble 14'710'443 fr., soit 47% du total des charges ascendant à 30'663'292 fr. En outre, si l'on retranche de cette dernière somme le montant attribué aux réserves, soit 6'010'046 fr., le solde de 24'653'246 fr. est couvert à hauteur de 45.24% par le produit de la seule taxe au sac (se montant à 11'153'498 fr.). Il y a divergence en particulier sur le point de savoir si les "autres revenus" représentant 2'522'628 fr. 85 en 2013 doivent être pris en compte dans le montant de la taxe proportionnelle à la quantité de déchets urbains, au sens de l'art. 30a al. 2 LGD. a) Selon le document intitulé "Tableau des charges et des revenus répartis en fixes et variables" (pièce no 10 du bordereau de la recourante du 25 avril 2016), les "autres revenus" totalisant 2'522'628 fr. 85 en 2013 correspondent aux postes suivants: Compte Libellé Montant 2013 4605.1.434.002 Traitement déchets hors tournées régl. 684'629.25 4605.1.434.003 Traitement s/ demande de communes tierces 317'091.15 4605.1.434.004 Transport et location divers tiers 170'491.65 4605.1.434.005 Prestations spéciales fact. à des tiers 207'001.65 4605.1.434.006 Transport et location divers serv. TVA 50.00 4605.1.434.035 Elimin. déchets part. apport déchèteries 215.60 4605.1.434.038 Elimination déchets manifestations 38'812.50 4605.1.434.040 Contrôles et pesages conteneurs enterrés 2'250.00 4605.1.434.042 Transport Multilift services comm. TVA 43'059.30 4605.1.434.070 Transports pour communes 367'646.75 4605.1.434.071 Prestations huiles usées 95'951.15 4605.1.434.080 Pesage CIL, traitement entr. Lsne 274'877.85 4605.1.434.081 Pesage CIL, traitement entr. extérieures 131'680.30 4605.1.434.083 Pesage CIL, traitement, privés extérieurs 12'675.55 4605.1.434.090 Prestations facturées à Gedrel SA 79'157.65 4605.1.434.092 Prestations facturées serv. comm. TVA 4'445.90 4605.1.434.093 Part. frais partenaires textiles 92'592.60 2'522'628.85 Dans son écriture du 31 août 2017, l'autorité concernée a fourni les indications suivantes concernant ces postes: - Traitement déchets hors tournées régl.: Cette facturation concerne le coût du traitement des déchets qui sont ramassés en dehors des horaires de collecte en porte-à-porte auprès d'entreprises qui en font spécifiquement la demande. Cette prestation est réalisée par le CID (Centre intercommunal de gestion des déchets) et facturée selon le tarif officiel en vigueur en fonction du type de déchets collectés. - Traitement s/ demande de communes tierces: Cette facturation concerne le coût du traitement des déchets qui sont ramassés auprès de communes tierces qui en font la demande. Cette prestation est réalisée par le CID et facturée selon le tarif officiel pour les communes membres du périmètre de gestion des déchets. Le transport est quant à lui facturé sous le compte 4605.1.434.070. - Transport et location divers tiers: Cette facturation concerne le transport et la location pour la mise à disposition de bennes ou de conteneurs à lavures. Cette prestation est réalisée par le CID pour le transport et la location de bennes. Concernant la livraison de conteneurs à lavure, la prestation est effectuée par le CID ou un prestataire externe sous mandat du CID et facturée selon le tarif officiel en vigueur par le CID. - Prestations spéciales fact. à des tiers: Les lavures sont collectées dans les restaurants et les sociétés offrant un service de restauration. Cette facturation concerne les frais de nettoyage des conteneurs à lavures. Lors de la collecte, les conteneurs pleins sont échangés contre des conteneurs vides et propres. Cette prestation est réalisée par le CID ou un prestataire externe sous mandat du CID et facturée selon le tarif officiel en vigueur à CHF 3.-/ par conteneur. On trouve également dans ce compte la main-d'oeuvre du personnel affecté au centre de recherche Nestec et dont la facturation se fait selon un accord avec le client. Le contrat n'a plus été renouvelé depuis début 2016. - Transport et location divers serv. TVA: Prestations identiques à celles facturées au compte 4605.1.434.004 pour des

communes soumises à TVA (services commercialisés). - Elimin. déchets part. apport déchèteries (cas particulier): Il s'agit d'une entreprise qui a acheminé en déchèterie des déchets incinérables pour le compte d'un privé. Cette prestation a été facturée à la tonne selon le tarif officiel en vigueur. - Elimination déchets manifestations: Lors de manifestations sur la commune de Lausanne, le CID met à disposition les conteneurs servant à la gestion des déchets. Le coût de traitement des déchets incinérables est ensuite facturé à la société ou l'association organisant la manifestation, en fonction de la quantité de déchets collectés et selon le tarif officiel en vigueur. - Contrôles et pesages conteneurs enterrés: Cette facturation concerne les frais de contrôle et de pesage des conteneurs enterrés pour des clients commerciaux qui ont choisi ce système de collecte des déchets. Cette prestation est réalisée par le CID et facturée selon le tarif officiel en vigueur. - Transport Multilift services comm. TVA: Cette facturation concerne les frais de prise en charge de bennes par un camion multilift pour des services internes commercialisés de la Ville de Lausanne. Cette prestation est réalisée et facturée par le CID selon le nombre de conteneurs et le temps passé sur place à un tarif dégressif. - Transports pour communes: Cette facturation concerne le coût du transport des déchets qui sont ramassés auprès de communes tierces qui en font la demande. Cette prestation est réalisée et facturée par le CID selon le tarif officiel. Les frais de traitement sont quant à eux facturés sous le compte 4605.1.434.003. - Prestations huiles usées: Cette prestation concerne le coût du transport et du traitement des huiles usées qui sont collectées auprès des déchèteries des communes tierces et des entreprises qui en font la demande. La facturation est réalisée en fonction du produit collecté (huile minérale ou végétale), selon le type de prestation (prise en charge de bidons, fûts ou par pompage) et sur la base du tarif en vigueur. - Pesage CIL, traitement entr. Lsne: Ce revenu concerne le coût de l'incinération des déchets qui sont acheminés par des entreprises lausannoises auprès de la déchèterie intercommunale du CID. Ces déchets sont pesés et facturés au poids selon le tarif officiel en vigueur. - Pesage CIL, traitement entr. extérieures: Ce revenu concerne le coût de l'incinération des déchets qui sont acheminés par des entreprises à la déchèterie intercommunale du CID avec une provenance des déchets hors Lausanne. Ces déchets sont pesés et facturés au poids selon le tarif officiel en vigueur. - Pesage CIL, traitement, privés extérieurs: Ce revenu concerne le coût de l'incinération des déchets qui sont acheminés auprès de la déchèterie intercommunale du CID par des non-lausannois. Ces déchets sont pesés et facturés au poids selon le tarif officiel en vigueur. - Prestations facturées à Gedrel SA: Cette facturation concerne le coût de manutention des bennes compactantes servant à l'acheminement des déchets par le rail jusqu'à l'usine d'incinération de TRIDEL. Ces prestations sont facturées en fonction du nombre de bennes et selon un tarif fixé conventionnellement. - Prestations facturées serv. comm. TVA: Cette facturation concerne le coût de traitement des déchets incinérables qui sont acheminés par des services commercialisés de la Ville de Lausanne auprès de la déchèterie intercommunale du CID. Ces déchets sont pesés et facturés au poids selon le tarif officiel en vigueur. - Part. frais partenaires textiles: Les charges en lien avec la collecte du textile sont avancées par la Commune de Lausanne et intégralement refacturées au prix coûtant à nos partenaires qui bénéficient de la collecte du textile (Terre des Hommes, la société coopérative Démarche et Texaid). b) Selon la recourante, plusieurs postes ne concerneraient pas des déchets urbains, de sorte que les revenus correspondants ne pourraient être pris en compte. S'agissant des prestations spéciales facturées à des tiers (compte no 4605.1.434.005), les lavures de la restauration ne sauraient être qualifiées de déchets urbains. La recourante se réfère à cet égard à l'art. 3 let. a de l'ordonnance fédérale

du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED; RS 814.600; entrée en vigueur le 1er janvier 2016), aux termes duquel les déchets urbains sont "les déchets produits par les ménages ainsi que ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions". Selon la recourante, il est "évident que les lavures de la restauration ne sauraient être comparables en termes de proportions avec des déchets ménagers". En l'occurrence, c'est encore l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015, qui est applicable. Celle-ci définit les déchets urbains comme ceux produits par les ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue (art. 3 al. 1; cf. de même art. 2 al. 4 LGD et art. 3 al. 1 RGD; voir aussi consid. 4a/aa ci-dessus). Le Tribunal fédéral a précisé que les déchets produits par les entreprises industrielles et commerciales constituent en principe des déchets urbains, lorsqu'ils sont comparables à ceux des ménages de par leur composition et qu'ils ne sont pas triés; la quantité ne joue en revanche pas de rôle (ATF 138 II 111 consid.

## **E. 12**

La recourante se plaint d'une violation du principe de transparence. a) Le principe de transparence est énoncé à l'art. 32a al. 4 LPE, aux termes duquel les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public. Il vise un double but: d'une part, garantir la transparence lors de la fixation des taxes et, d'autre part, optimiser le système d'élimination des déchets. Il y a transparence par le fait que le pollueur-payeur peut consulter non seulement les données comptables sur les coûts et les rendements des installations, mais aussi tout élément qui a contribué à fixer les taxes (Jansen, op. cit., no 53 ad art. 32a LPE; voir aussi ATF 137 I 257 consid. 4.3.3 p. 265). Le principe de transparence figure également à l'art. 11 al. 3 3e phr. RGD, aux termes duquel la Municipalité communique aux assujettis qui en font la demande les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes. En outre, selon l'art. 12 al. 3 1ère et 3e phrases LGD, les communes doivent établir chaque année un inventaire des quantités de déchets dont elles organisent la collecte sur leur territoire, en distinguant les types de déchets et leur destination; ces informations sont publiques. b) aa) La recourante étaye le grief de violation du principe de la transparence en faisant valoir que l'autorité concernée n'a pas communiqué certaines informations qu'elle avait sollicitées, notamment s'agissant de la comptabilisation des subventions. En outre, il ne serait "toujours pas aisé à ce jour de comprendre de quelle manière ont été déterminées les recettes communiquées, notamment si celles issues de la taxe de base constituent les montants facturés ou encaissés ou encore un autre résultat issu d'un autre mode de comptabilisation tenant compte de provisions, réserves ou d'écritures transitoires" (recours, p. 25). Dans ses déterminations finales, la recourante se plaint de ce que l'autorité concernée a modifié en cours de procédure la répartition entre coûts fixes et coûts variables – ce qui montrerait que les bases de calcul ne sont pas clairement établies – et de ce qu'elle n'a pas fourni d'informations sur l'évolution des charges salariales entre 2013 et 2015. bb) L'autorité concernée a donné entre-temps les informations requises par la recourante, à tout le moins celles concernant les bases de calcul de la taxe (fixe) litigieuse, ainsi que des taxes proportionnelles. Elle a fourni les données – très détaillées – requises lors de l'audience du 17 mars 2017, dans la mesure où la collecte de ces données n'occasionnait pas un travail disproportionné. De manière générale, il apparaît que la recourante a eu accès à tous les éléments ayant servi à fixer la taxe litigieuse. L'on ne voit pas, dans ces conditions, en quoi le principe de la transparence aurait été transgressé. Le

recours est mal fondé sur ce point.

**E. 13**

Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent le Tribunal à rejeter le recours, dans la mesure de sa recevabilité, et à confirmer la décision attaquée. Le sort du recours commande que la recourante en supporte les frais (cf. art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). La Municipalité de Lausanne, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un mandataire, a droit à des dépens (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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