

Raphaël Mahaim  
Avocat au barreau  
Grand-Chêne 4 et 8  
Case postale 7283  
1002 Lausanne

---

## RECOURS EN MATIERE DE DROIT PUBLIC

adressé au

**Tribunal fédéral suisse**

par

**La commune de Bassins (VD)**, représentée par sa Municipalité, Place de la Couronne 4, 1269 Bassins, dont le conseil est l'avocat Raphaël Mahaim, Grand-Chêne 8, CP 7283, 1002 Lausanne (ci-après la recourante),

(ci-après : la recourante)

à l'encontre de

**l'arrêt rendu le 27 mars 2019 par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud** (ci-après : la Cour cantonale) dans la cause **FI.2017.0158**

(ci-après : l'arrêt entrepris)



## I. RECEVABILITÉ

### A. Voie de recours ouverte devant le Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral connaît des recours contre les décisions rendues dans des causes de droit public (art. 82 let. a LTF ; RS 173.110), sauf exception prévue par l'art. 83 LTF.

En l'espèce, le présent recours porte sur la conformité au droit fiscal et au droit de l'environnement d'une taxe d'élimination des déchets urbains. Il concerne le domaine du droit fiscal et du droit de l'environnement, lesquels sont compris dans la notion de cause de droit public de l'art. 82 let. a LTF (cf. arrêt du TF 2C\_11/2018 du 10 décembre 2018 c. 1.1).

La voie du recours en matière de droit public est ainsi ouverte en l'espèce.

### B. Qualité pour recourir

D'après l'art. 89 al. 2 let. d LTF, les personnes, organisations et autorités auxquelles une autre loi fédérale accorde un droit de recours ont qualité pour recourir. L'art. 57 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) prévoit que les communes sont habilitées à user des moyens de recours prévus par le droit fédéral et le droit cantonal contre les décisions des autorités fédérales ou cantonales fondées sur la loi fédérale sur l'environnement et ses dispositions d'exécution, en tant qu'elles sont concernées par lesdites décisions et qu'elles ont un intérêt digne de protection à ce que celles-ci soient annulées ou modifiées.

En l'espèce, la commune recourante a introduit la taxe de rattrapage dans le cadre de la politique de gestion des déchets, plus particulièrement pour se conformer au principe de causalité concrétisé dans le droit fédéral de l'environnement (art. 32a LPE), également en droit cantonal (art. 30a LGD). En jugeant de façon incompréhensible que cette taxe n'était pas admissible sous l'angle de l'art. 32a LPE (cf. *infra* III/B) et qu'elle n'était pas fondée sur une base légale suffisante (cf. *infra* III/C), la Cour Cantonale a violé le droit fédéral et l'autonomie communale de la recourante (cf. *infra* III/D), dans une domaine où il ne fait aucune doute que le droit cantonal confie aux communes les compétences de prélever les contributions causales destinées à couvrir les frais d'élimination des déchets urbains (art. 30a LGD). L'atteinte à l'autonomie communale par l'autorité de recours cantonale est grave, dans la mesure où la solution préconisée par le Tribunal cantonal revient à décourager les communes à adopter des solutions de financement de l'élimination des déchets conformes au principe de causalité. Il y a donc un intérêt public important à ce que la commune puisse soumettre la présente cause à l'autorité judiciaire suprême de la Confédération (cf. ATF 2C\_740/2009, consid. 1.3).

L'intérêt digne de protection de la recourante a trait à la politique communale qu'elle conduit en matière de financement de l'élimination des déchets, politique qui se voit sanctionnée sans aucune justification légale par l'autorité cantonale de recours, par des arguments qui confinent à l'arbitraire. Vu la très faible valeur litigieuse, ce n'est pas un intérêt fiscal que poursuit la commune, mais bien la défense de son autonomie communale dans le domaine de la politique de gestion des déchets. A l'heure où la taxe proportionnelle (taxe « poubelle ») n'en est encore qu'à ses débuts dans le canton de

Vaud (suites de l'ATF 137 I 257), il importe que l'autonomie communale soit préservée dans ce domaine. La recourante a ainsi également qualité pour recourir sous l'angle de l'art. 89 al. 2 let. c LTF. Elle a en effet dûment invoqué la violation de l'autonomie que lui confère la loi cantonale du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD/VD; RSVD 814.11) en la matière (cf. notamment art. 14, 15 et 30a LGD/VD) (cf. ATF 2C\_740/2009, consid. 1.4).

Ainsi, la recourante a la qualité pour recourir à l'encontre de l'arrêt entrepris.

### C. Délai et forme du recours

Le recours contre une décision doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent la notification de l'expédition complète (art. 100 al. 1<sup>er</sup> LTF). Les délais fixés en jours par la loi ou par le juge ne courent pas du septième jour avant Pâques au septième jour après Pâques (art. 46 al. 1<sup>er</sup> let. a LTF). Les mémoires doivent être rédigés dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signés (art. 42 al. 1<sup>er</sup> LTF).

En l'espèce, le présent recours est déposé à l'encontre de l'arrêt rendu le 27 mars 2019 par la Cour cantonale (**pièce 1**). Le conseil soussigné a reçu l'arrêt entrepris le lendemain au plus tôt. Le délai de 30 jours a commencé à courir le 29 mars 2019 (art. 44 al. 1<sup>er</sup> LTF), et échoit, compte tenu des fêtes, le lundi 13 mai 2019. Déposé ce jour à l'attention de la Cour de céans, motivé de manière circonstanciée, comportant des conclusions, et signé par un avocat inscrit au Registre cantonal des avocats vaudois et au bénéfice d'une procuration qu'il produira à première réquisition, le présent recours respecte les conditions formelles de recevabilité.

Au vu de tout ce qui précède, le présent recours est recevable.

## II. FAITS

1. Les faits de la cause, simples, sont ceux de l'arrêt querellé. On peut s'y référer intégralement.

## III. MOYENS

### A. Préambule

Le Tribunal cantonal a rejeté le recours de la commune de Bassins aux motifs que la taxe litigieuse ne reposait pas sur une base légale suffisante (arrêt entrepris, consid. 4d, p. 9) et qu'il n'existait pas d'obligation en vertu du droit fédéral ou cantonal d'assurer un financement entièrement causal de l'élimination des déchets urbains dans l'hypothèse où la lacune de couverture causale (par le biais de taxes) n'est que temporaire (arrêt entrepris, consid. 4d, p. 10).

Ce raisonnement viole le droit fédéral, en particulier l'art. 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) (*infra* B). Il constitue une mauvaise application du principe de la légalité de l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) et des principes de la couverture des coûts et de l'équivalence des prestations déduits de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.) (*infra* C). L'arrêt de la Cour cantonale viole également l'autonomie (art. 50 Cst.) dont dispose la commune de Bassins en matière de financement de l'élimination des déchets urbains, telle que le reconnaît le droit cantonal (*infra* D).

### B. Violation de l'art. 32a LPE

Dans son raisonnement, la Cour cantonale omet complètement d'examiner à quelles conditions une commune est en droit de recourir au produit de l'impôt pour financer l'élimination des déchets urbains. Le cadre est posé par l'art. 32a LPE, lequel a été concrétisé notamment dans l'arrêt relatif au règlement de la commune de Romanel-sur-Lausanne (ATF 137 I 257).

Jusqu'à l'arrêt précité, il n'existait pour ainsi dire aucune jurisprudence explicite au sujet de la conformité au droit fédéral d'un financement par l'impôt de l'élimination des déchets urbains. Quelques arrêts isolés datant de la période antérieure à l'introduction de l'art. 32a LPE portaient sur cette thématique. La Haute Cour faisait preuve d'une certaine souplesse en se contentant de dire que le financement par des taxes causales "respectait mieux" le principe de causalité que le financement par l'impôt général (ATF 2A.403/1995 du 29 mai 1997, RDAF 1999 I, p. 94). En outre, le Tribunal fédéral avait laissé entendre incidemment, dans des arrêts plus récents portant sur d'autres questions litigieuses, que le principe de causalité excluait le recours aux recettes fiscales pour le financement de l'élimination des déchets urbains (ATF 125 I 449, 455; ATF 2P.63/2006 du 24 juillet 2006, DEP 2006, p. 859).

La doctrine était quant à elle de l'avis qu'un recours à l'impôt n'était pas conforme au droit fédéral (cf. notamment BENOÎT REVAZ, *Financement de l'élimination des déchets*:

*Principes et couverture des taxes d'élimination*, in: DEP 1999, p. 321; URSULA BRUNNER, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, n° 24 ad art. 32a). Dans la mesure où cette opinion n'avait jamais été explicitement confirmée par le Tribunal fédéral à la lumière d'un cas concret, il régnait toutefois un certain flou en la matière, en raison notamment du fait que de nombreuses communes en Suisse n'avaient pas introduit de financement causal.

L'interprétation juridique de l'art. 32a LPE s'est clarifiée avec l'arrêt du 4 juillet 2011 (ATF 137 I 257). Le Tribunal fédéral a retenu en substance, d'une part, que l'art. 32a LPE exige l'introduction d'une taxe véritablement proportionnelle à la quantité de déchets; une taxe forfaitaire par ménage, si elle n'est pas accompagnée d'une taxe calculée en proportion de la quantité de déchets réellement produits, n'est pas conforme au droit fédéral. D'autre part, le Tribunal fédéral a confirmé que « l'art. 32a LPE exclut un financement par l'impôt et exige un financement par le biais de taxes causales » (ATF 2C\_740/2009 du 4 juillet 2011, consid. 4.2.).

Dans cet arrêt, il a également été précisé à quelles conditions le recours à l'impôt est admissible. Le Tribunal fédéral retient deux catégories d'exceptions prévues par la loi (i. et ii.) et une exception improprement dite liée à l'absence de comptabilité analytique au sein d'une commune (iii.).

(i.) Il peut tout d'abord y avoir une exception au financement causal en cas de **menaces pour l'environnement**. C'est la principale exception au régime du financement causal, qui se fonde sur des motifs environnementaux. Conformément à l'art. 32a al. 2 LPE, « 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 ».

La mise en œuvre de cette exception est précisée dans une directive de la Confédération: « s'il faut 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, les autorités cantonales (...) peuvent choisir un mode de financement qui déroge au principe de causalité » (OFEFP, *Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité*, Berne 2001, p. 29). Les cas visés sont typiquement l'élimination sauvage des déchets ou les incinérations en plein air ou dans des cheminées (REVAZ, *op. cit.*, p. 315). L'élimination des déchets urbains peut alors être financée par une taxe de base unique ou, « en dernière extrémité, par le produit des impôts » (OFEFP, *op. cit.*, p. 29). La doctrine rappelle toutefois que des problèmes ponctuels d'élimination illégale des déchets ne peuvent suffire à justifier l'application de cette exception légale. Tout comme dans d'autres domaines du droit administratif (droit fiscal, droit de la circulation routière, etc.), il faut s'accommoder d'un certain nombre de comportements illégaux (URSULA BRUNNER, *op. cit.*, n° 35 ad art. 32a; MARGIT HUBER-BERNINGER, *Verursachergerechte Gebühren für die Entsorgung von Siedlungsabfällen – zwingend oder à discrétion?*, in: DEP 1999, p. 346). En outre, l'utilisation de cette exception doit être motivée. Comme le précise le Tribunal fédéral, « les collectivités publiques sont toutefois tenues de motiver et justifier l'usage de l'exception, à tout le moins par des données d'expérience en relation avec leur situation concrète et doivent en réexaminer le bien-fondé périodiquement, afin de donner priorité à l'application du principe prévu par l'art. 32a al. 1 LPE » (ATF 2C\_740/2009 du 4 juillet 2011, consid. 4.3.1. et les références citées).

(ii.) Une seconde exception a trait aux situations où le détenteur de déchets est impossible à identifier ou insolvable. Le principe de l'art. 32 al. 1 LPE ne peut pas être respecté lorsque la relation entre détenteur et déchets ne peut pas être établie. La loi fédérale prévoit ainsi également une exception au régime général du financement causal dans le cas où le détenteur de déchets est impossible à identifier ou insolvable (art. 32 al. 2 LPE). Il s'agit ici non pas d'une possibilité offerte aux autorités cantonales de déroger au principe de causalité, mais d'une obligation: les cantons doivent financer l'élimination de ces déchets au moyen de leurs recettes fiscales générales, cas échéant les communes si cette tâche leur est déléguée par le droit cantonal. Cette obligation ne vaut du reste pas seulement pour les déchets ménagers, mais également pour toute autre forme de déchets (URSULA BRUNNER, *op. cit.*, n° 26 ad art. 32).

(iii.) La troisième exception envisageable est le cas d'**absence de comptabilité analytique communale** relative aux déchets. Les déchets de voirie et les déchets des stations publiques d'épuration des eaux usées ne tombent pas sous le coup de l'art. 32a LPE (cf. art. 3 al. 1 OTD *a contrario*). Il en va de même pour les déchets dont le détenteur est impossible à identifier ou insolvable, comme exposé ci-dessus. Pour tenir compte de ces catégories de déchets qui doivent échapper à l'application du principe de causalité, il peut être autorisé le recours au produit de l'impôt pour la part des coûts correspondant à ces catégories de déchets ne tombant pas sous le coup de l'art. 32a LPE. Selon le Tribunal fédéral, cette exception, qualifiée « d'improprement dite », n'est pas une réelle dérogation au principe de causalité: « lorsqu'une collectivité tient une comptabilité indifférenciée en matière de coûts d'élimination des déchets, autrement dit des comptes de charges mixtes, le débat ne porte en effet plus sur une véritable exception au principe de causalité au sens de l'art. 32a al. 2 LPE, mais bien sur l'examen de cas en cas, sous l'angle légal et comptable, de la structure et du contenu du compte de charges mixte tel qu'il est prévu par la collectivité publique ainsi que sur la quantité *in concreto* de déchets non urbains dont les coûts d'élimination sont englobés dans le compte mixte ». Toujours selon le Tribunal fédéral, « 30% de financement par l'impôt en cas de compte de charges mixte constitue une limite supérieure qui ne saurait être dépassée sans justifications dûment établies » (ATF 137 I, consid. 4.3.3.).

**En l'espèce, aucune des deux exceptions légales n'était envisageable pour justifier le recours à l'impôt dans le dispositif de financement de l'élimination des déchets urbains, ni l'exception improprement dite, puisque la commune de Bassins traite de façon distincte dans sa comptabilité les déchets de voirie et les déchets des STEP.** Le Tribunal cantonal n'a d'ailleurs jamais prétendu que l'une de ces exceptions était réalisée. C'était donc à bon droit que la commune de Bassins a perçu une taxe causale complémentaire. A dire vrai, il aurait même été possible de prélever cette taxe sur la seule base du droit fédéral (art. 32a LPE), sans base réglementaire particulière. La recourante avait cependant un fondement supplémentaire avec l'art. 12 ch. 3 du règlement communal sur la gestion des déchets (RGD), comme exposé dans la partie « faits » de l'arrêt entrepris. C'est dire que l'argument de la Cour cantonale lié à l'absence de base légale est intenable (cf. à ce sujet *infra* C).

La Cour cantonale, outre l'argument du prétendu défaut de base légale discuté plus bas, convoque une motivation pour le moins étonnante en lien avec le droit fédéral. Elle juge qu'en l'espèce la lacune dans le financement causal était temporaire (fluctuation imprévue des recettes liées à la taxe variable) et qu'une telle lacune doit être tolérée si

elle ne dure pas plusieurs exercices comptables (arrêt entrepris, consid. 4d, p. 9-10). Une directive cantonale, citée dans l'arrêt entrepris, énonce même une durée maximale de 3 ans. Cet argument n'est pas convaincant. La directive cantonale citée vise à établir une limite maximale de temps à partir de laquelle un citoyen pourrait commencer à se plaindre, le cas échéant devant la justice, du non-respect du principe de causalité ancré dans le droit fédéral et cantonal. En aucun cas cette directive n'interdit à une commune d'opter pour un dispositif plus ambitieux qui tend à respecter le principe de causalité chaque année, sans tolérer des lacunes de financement causal sur un ou plusieurs exercices comptables ! Le Tribunal cantonal transforme l'*injonction* posée par la directive cantonale – qui enjoint les communes à ne pas attendre plus de trois ans avant de corriger le tir – en une *interdiction* pour les communes d'en faire davantage. C'est bien mal comprendre la maxime populaire qui rappelle que « qui peut le plus peut le moins ». C'est surtout totalement contraire aux objectifs poursuivis par l'art. 32a LPE et viole frontalement l'autonomie communale de la recourante (cf. *infra* D).

En résumé, la Cour cantonale n'a pas saisi que la recourante avait prélevé la taxe litigieuse pour respecter le droit fédéral, lequel interdit le recours au produit de l'impôt pour financer l'élimination des déchets urbains. Les exceptions à ce principe général ne sont pas applicables en l'espèce, et n'ont du reste jamais été invoquées par les 24 habitants de la commune ayant contesté la taxe litigieuse.

Pour ce premier motif, le présent recours doit être admis.

### **C. Mauvaise application du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.) et des principes de la couverture des coûts et de l'équivalence des prestations déduits de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.)**

Dans une autre partie de son raisonnement, la Cour cantonale juge que la taxe litigieuse ne repose pas sur une base légale suffisante (consid. 4d).

Comme exposé ci-dessus, la taxe litigieuse aurait pu se fonder sur le droit fédéral seul (art. 32a LPE), destiné à concrétiser le principe de causalité. Si toutefois par impossible on soutient que le droit fédéral n'est pas suffisant à lui tout seul, la taxe litigieuse demeure tout de même conforme au principe de la base légale de l'art. 5 al. 1 Cst.

A juste titre, la Cour cantonale, dans l'arrêt entrepris (consid. 4c), commence par énoncer les principes de couverture des coûts et d'équivalence des prestations, applicables en matière de taxes causales (pp. 8-9). Le principe de la couverture des frais veut que le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés pour l'administration concernée (ATF 135 I 130, consid. 2). Le principe d'équivalence commande que le montant d'une taxe causale soit en adéquation avec la valeur objective de la prestation fournie qu'elle rétribue (rapport d'équivalence individuelle) (cf. notamment ATF 135 I 130, consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C\_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1 et 2C\_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2).

C'est ce qui suit immédiatement cet exposé qui est erroné. La Cour cantonale affirme ainsi que la disposition réglementaire litigieuse « n'arrête ni le montant (maximal) susceptible d'être prélevé, ni les éventuelles modalités de son calcul. Les exigences



inhérentes au respect du principe de la légalité supposaient au moins l'adoption d'une directive communale définissant les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution. » (consid. 4d, p. 9 *in medio*). Or, ces exigences sont celles qui découlent du principe de la légalité appliqué aux impôts, non celles qui découlent des principes de couverture et d'équivalence !

Pour la Cour cantonale, « il est sans importance que la taxe de rattrapage respecte les principes d'équivalence et de couverture des frais, dès lors que cela ne dispense pas l'autorité de taxation de respecter le principe de la légalité » (consid. 4d, p. 9 *in medio*). Cette affirmation dénote d'une mauvaise compréhension de l'application des deux principes précités aux taxes causales. En matière de taxes causales et dès lors qu'il y a une contre-prestation étatique, le Tribunal fédéral s'en tient à un examen des deux principes, qui ne viennent pas s'ajouter aux exigences usuelles découlant de l'art. 5 al. 1 Cst ; ils les remplacent pour ce qui concerne les taxes causales.

Les deux principes étant respectés par la taxe litigieuse, comme le reconnaît la Cour cantonale dans la phrase citée au paragraphe précédent, il n'y a pas de violation du principe de la légalité ; celui-ci n'est donc pas applicable tel quel. La taxe litigieuse reposait sur une base réglementaire suffisante et ses modalités de calcul étaient conformes aux deux principes applicables aux taxes causales.

Pour ce second motif, le présent recours doit être admis.

#### **D. Violation de l'autonomie communale dans le domaine du financement de l'élimination des déchets urbains (art. 50 Cst. en conjonction avec l'art. 30a LGD VD)**

Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (cf. par ex. ATF 135 I 43, consid. 1.2).

Il n'est pas contesté que le financement de l'élimination des déchets est une compétence exclusive des communes en droit vaudois, conformément à l'art. 30a LGD. Cette disposition ne pose que quelques principes généraux guidant le calcul des taxes, principes qui au demeurant commandent aussi de renoncer à recourir à l'impôt.

Le Tribunal cantonal a violé l'autonomie de la recourante en jugeant qu'elle ne pouvait pas se montrer plus ambitieuse que les minimaux prescrits par la directive cantonale en matière de respect du principe de causalité (tolérance de 3 ans de lacune de financement causal, cf. consid. 4d, p. 9-10). Choisir par quels moyens, avec quels outils et dans quels délais le principe de causalité doit être respecté pour l'élimination des déchets urbains fait pourtant partie des prérogatives essentielles des communes dans le canton de Vaud. Dès lors que le droit fédéral proscrit le recours à l'impôt (cf. *infra* B), que les principes de couverture des coûts et d'équivalence sont respectés (*infra* C), l'atteinte à l'autonomie

communale causée par le jugement du Tribunal cantonal ne se fonde sur aucun motif pertinent.

Pour ce troisième motif, le présent recours doit être admis.

## IV. CONCLUSIONS

Fondée sur ce qui précède, la Commune de Bassins, représentée par sa Municipalité, a l'honneur de conclure à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral suisse bien vouloir prononcer, sous suite de frais et dépens :

### **Principalement :**

- I. Le recours est admis.
- II. L'arrêt rendu le 27 mars 2019 par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud dans la cause FI.2017.0158 est réformé comme il suit :

« I. Le recours est admis.

- II. Les décisions rendues le 7 novembre 2017 par la commission de recours en matière de taxes et d'impôts communaux de la commune de Bassins à propos de la contribution perçue pour le financement de l'élimination des déchets de l'année 2014 (rattrapage 2014) sont réformées en ce sens que les recours des 24 recourants

*sont rejetés et les taxes de rattrapage 2014 correspondantes confirmées.*

- III. Un émolument judiciaire de Fr. 2'000.- est mis à la charge des 24 recourants

- IV. Une indemnité de 3'000.- (trois mille) francs, à payer à la Commune de Bassins, à titre de dépens, est mise à la charge des 24 recourants

**Subsidiairement :**

- I. Le recours est admis.
- II. L'arrêt rendu le 27 mars 2019 par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud dans la cause FI.2017.0158 est annulé et la cause est renvoyée à cette autorité ou à la commission de recours en matière de taxes et d'impôts de la commune de Bassins – en application de l'art. 107 al. 2 *in fine* LTF – pour nouvelle décision allant dans le sens des considérants.

Lausanne, le 13 mai 2019.

Pour la commune de Bassins :

  
Raphaël Mahaim, av.