



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Surveillance des prix

Guide et liste de contrôle concernant la fixation des taxes sur les déchets urbains

Berne, septembre 2019



Impressum

Guide et liste de contrôle concernant la fixation des taxes sur les déchets urbains

Surveillance des prix
Einsteinstrasse 2
3003 Berne

www.monsieur-prix.ch

Berne, septembre 2019



Table des matières

1	Introduction	1
2	Méthode d'examen des tarifs des déchets urbains	1
2.1	<i>Principes de la législation sur les émoluments</i>	1
2.2	<i>Examen préliminaire</i>	2
2.3	<i>Liste de contrôle pour les déchets urbains</i>	3
2.4	<i>Explications sur les listes de contrôle</i>	3
2.4.1	Principe de causalité	3
2.4.2	Principe de l'équivalence	4
2.4.3	Délimitation des coûts et coûts imputables	4
2.4.4	Constitution de réserves	5
2.4.5	Couverture des coûts et montant des taxes	5
2.5	<i>Examen approfondi</i>	6
2.6	<i>Déclaration spontanée concernant les taxes sur les déchets urbains</i>	6
	Bibliographie	7



1 Introduction

Les communes ou les cantons qui approuvent ou fixent les taxes applicables aux déchets urbains sont en principe tenus de soumettre au Surveillant des prix les documents pertinents pour avis avant la décision définitive (art. 14 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix [LSPr]).

Le présent document a pour but d'indiquer aux communes les points à observer pour que le Surveillant des prix ne considère pas d'emblée leurs taxes comme abusives¹.

2 Méthode d'examen des tarifs des déchets urbains

Lorsque des taxes sont soumises au Surveillant des prix pour examen, le projet de taxes fait généralement d'abord l'objet d'un examen préliminaire en vue notamment de déterminer si un examen approfondi s'impose. S'il n'est pas nécessaire de procéder à un examen approfondi, soit les taxes sont déclarées acceptables et la procédure est close, soit une recommandation est émise concernant les points qui ne sont pas satisfaits. L'examen préliminaire peut aussi être effectué par la commune à l'aide de la liste de contrôle prévue à cet effet.

Lorsque le Surveillant des prix constate qu'un examen approfondi s'impose, celui-ci est effectué dès que les informations requises sont disponibles.

En fonction de l'état d'avancement du projet de taxes, la commune peut choisir entre trois options : (1) se contenter d'envoyer, dans un premier temps, les documents nécessaires à l'examen préliminaire ; (2) effectuer elle-même l'examen préliminaire à l'aide de la liste de contrôle prévue à cet effet ; (3) envoyer directement toute la documentation utile à l'examen approfondi.

2.1 Principes de la législation sur les taxes et émoluments

Les grands principes applicables à la fixation des émoluments, taxes et autres contributions sont les principes de l'équivalence, de la couverture des coûts et de la légalité. En outre, le principe de causalité s'applique aux coûts des mesures de protection de l'environnement, et donc aux taxes sur les déchets urbains².

Le *principe de l'équivalence* exige que l'émolument perçu ne soit pas en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et qu'elle se situe dans des limites raisonnables. En d'autres termes, la prestation de la collectivité et la contrepartie de l'assujéti à la taxe doivent être équivalentes. Ce principe vaut pour tous les émoluments, puisqu'il découle de deux principes constitutionnels d'application générale : le principe de la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. L'applicabilité du principe de l'équivalence,

¹ L'aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité publiée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) offre un aperçu complet en la matière : OFEV, Financement de l'élimination des déchets urbains, 2018, www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/publications-etudes/publications/financement-elimination-dechets-urbains.html.

² Le principe de causalité appliqué aux coûts des mesures de protection de l'environnement est inscrit dans la Constitution (art. 74, al. 2, 2^e phrase) et concrétisé à l'art. 2 de la loi sur la protection de l'environnement.



associée à la valeur objective de la prestation fournie, exige que celle-ci puisse être chiffrée d'un point de vue financier. Cette condition est remplie dans le cas des taxes sur les déchets. La valeur de la prestation se mesure principalement à l'avantage économique qu'en retire le bénéficiaire.

Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les émoluments ne doivent pas nécessairement correspondre exactement aux charges ; ils doivent plutôt être mesurés à l'aune de critères défendables d'un point de vue objectif et ne pas présenter des divergences, à moins que celles-ci ne s'appuient sur des motifs raisonnables et évidents.

Le *principe de la couverture des coûts* exige que le produit des émoluments ne dépasse pas (ou seulement légèrement) l'ensemble des frais supportés par le service concerné. Il ne signifie pas pour autant que les émoluments doivent couvrir les coûts. Il n'a qu'une fonction de plafond. Le principe de la couverture des coûts ne s'applique que dans le cas d'émoluments qui ont un rapport avec les coûts ; il vaut donc pour les taxes sur les déchets.

Dans la législation sur les contributions causales, des exigences strictes sont posées par le *principe de légalité*. Toute contribution doit d'abord être clairement délimitée dans une norme juridique générale et abstraite, de façon à ne pas laisser une trop grande latitude aux autorités d'application du droit et à permettre à chaque citoyen de déterminer s'il est tenu ou non de payer la contribution en question. De plus, les éléments essentiels d'une contribution publique exigent une base légale formelle. La jurisprudence et la doctrine dominante assouplissent ces exigences pour certains types de contributions causales. Si le niveau de la contribution est limité par le principe de la couverture des coûts et le principe de l'équivalence et que les assujettis à la taxe peuvent vérifier le montant de la contribution, ce dernier ne doit pas obligatoirement être fixé dans le règlement³.

Le *principe de causalité* (ou principe du pollueur-payeur) est un principe d'imputation des coûts. Il exige que celui qui est à l'origine d'une atteinte à l'environnement supporte les frais des mesures prescrites par la législation afférente. Ces frais doivent pouvoir être quantifiés et, si possible, imputés individuellement au responsable. En d'autres termes : pour être conformes au principe de causalité, les taxes doivent être fixées en fonction non seulement des coûts, mais encore de l'utilité.

2.2 Examen préliminaire

Avant de déterminer si un examen approfondi s'impose, le Surveillant des prix commence par clarifier plusieurs points fondamentaux.

Se posent d'abord trois questions générales sur la délimitation du domaine tarifaire et sur les grands principes régissant le prélèvement des taxes :

- Les coûts sont-ils correctement délimités ?
- Tous les utilisateurs de la prestation paient-ils leur part ?
- La structure des taxes est-elle conforme aux principes de causalité et de l'équivalence ?

³ Cf. ATF 2C_192/2012 du 7 juin 2012, consid. 2.1 ; ATF 2C_404/2010 du 20 février 2012, consid. 4.1 ; Christophe Cueni in KPG-Bulletin 2/2016, p. 50 ss.



La nécessité de procéder à un examen approfondi est déterminée par trois autres questions.

- À quelle hauteur se situent les taxes en termes absolus et par rapport à d'autres communes ?
- Quelle est l'ampleur du relèvement des taxes ?
- Les taxes permettent-elles de générer des excédents ou de constituer des réserves, et, si oui, quel est leur montant ?

2.3 Liste de contrôle pour les déchets urbains

La liste de contrôle ci-après explique comment s'opère l'examen préliminaire, si bien que la commune peut effectuer elle-même cet examen.

En général, le Surveillant des prix renonce à un examen approfondi si les conditions suivantes sont remplies :

1. La structure des taxes tient suffisamment compte du principe de causalité (cf. ch. 2.4.1).
2. La structure des taxes tient suffisamment compte du principe de l'équivalence (cf. ch. 2.4.2).
3. Les coûts sont délimités correctement, c'est-à-dire que les coûts liés au littering et à la levée des poubelles publiques, notamment, ne sont pas financés par la taxe au sac ni la taxe de base. Les éventuels amortissements sont effectués sur l'ensemble de la période. Pour les installations préfinancées, les amortissements sont comptabilisés avec les préfinancements et n'ont pas d'incidence sur la taxe (cf. ch. 2.4.3).
4. Les réserves ne servant pas à financer les installations s'élèvent à 20 % au maximum des charges annuelles inscrites dans le compte de gestion des déchets ou sont en passe d'être abaissées sous ce plafond (cf. ch. 2.4.4).
5. Les taxes servent uniquement à couvrir les charges inscrites dans la comptabilité (cf. ch. 2.4.5).

La commune qui satisfait à ces 5 critères peut le confirmer dans une déclaration spontanée (cf. ch. 2.6) et transmettre celle-ci au Surveillant des prix, accompagnée des annexes (cf. ch. 2.6). Si les taxes sont supérieures au 75^e centile⁴, la commune doit expliquer les facteurs objectifs qui motivent des taxes nettement supérieures à la moyenne suisse. Enfin, la commune doit communiquer si une augmentation des taxes dépasse 30 % pour certains ménages types ou entreprises utilisés dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix.

Si la commune ne reçoit pas en retour de rapport de la Surveillance des prix dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la déclaration spontanée, elle peut considérer que le Surveillant des prix ne prévoit pas d'émettre une recommandation⁵.

2.4 Explications sur la liste de contrôle

2.4.1 Principe de causalité

⁴ www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1.

⁵ Par analogie avec l'art. 6 LSPr.



Le premier point sert à clarifier si les principaux critères applicables aux taxes causales sont remplis. Plus précisément, il s'agit de s'assurer que les coûts et les prestations sont correctement délimités et que tous les bénéficiaires des prestations sont pris en considération.

En matière d'élimination des déchets urbains, les communes proposent des prestations concrètes qui peuvent aussi être fournies par des entreprises privées et qui ont donc une valeur marchande. Il s'ensuit que les coûts et les prestations en la matière, contrairement aux prestations administratives générales, peuvent être clairement délimités. Les exigences liées au principe de causalité sont dès lors plus élevées que dans le cas d'émoluments administratifs généraux.

En général, la taxe de base sert avant tout à financer les collectes spéciales, notamment des déchets verts, qui constituent de loin la collecte la plus coûteuse. Étant donné que bon nombre de communes ne prélèvent pas de taxes séparées pour la collecte des déchets verts, la taxe de base sert principalement à financer cette dernière. Toutefois, les ménages ne produisent pas tous le même volume de déchets spéciaux, en particulier de déchets verts. Cette différence doit par conséquent être prise en considération lors de la définition de la taxe de base dans les communes qui ne prélèvent pas de taxe séparée pour les déchets verts. Dans ces communes, appliquer une taxe de base uniforme par ménage serait contraire au principe de causalité en matière de protection de l'environnement. Il est par conséquent recommandé de définir les ménages types suivants : logements de 1 à 2,5 pièces, logements de 3 à 4,5 pièces, et logements de plus de 5 pièces. Il est en outre recommandé de prévoir une catégorie de taxe plus élevée pour les maisons individuelles et les maisons mitoyennes, qui produisent normalement le plus de déchets verts à collecter.

Dans certains groupements intercommunaux, la taxe au sac sert uniquement à financer la valorisation thermique des déchets urbains, le transport des déchets étant financé par la taxe de base. Cela va à l'encontre du principe fixé dans les directives de l'Office fédéral de l'environnement selon lequel les coûts variables d'élimination doivent être couverts par une taxe volumétrique. Le tarif doit donc être modifié en conséquence.

Pour tenir suffisamment compte du principe de causalité, ces groupements intercommunaux doivent prévoir, durant la période transitoire, des taxes de base différentes même s'ils prélèvent une taxe séparée pour couvrir les coûts de la collecte des déchets verts.

2.4.2 Principe de l'équivalence

Le principe de l'équivalence exige que l'émolument perçu ne soit pas en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et qu'elle se situe dans des limites raisonnables. Par exemple, l'application uniforme d'une taxe au m³ du volume du bâtiment ou au m² de la surface bâtie peut enfreindre tant le principe de l'équivalence que celui de causalité, étant donné que les entreprises détenant des bâtiments volumineux mais peu exploités, comme des garages, des granges ou des entrepôts, paieraient alors un prix trop élevé par rapport à la prestation fournie ou aux coûts d'élimination qu'elles occasionnent. Si une commune se fonde donc sur ces données pour établir la taxe de base, elle doit veiller à ce que celle-ci soit échelonnée en fonction de l'intensité d'utilisation (en ce qui concerne la production de déchets).

Pour satisfaire au principe de l'équivalence, la commune doit veiller à ce qu'aucun groupe d'utilisateurs n'ait à subir de charge excessive.

2.4.3 Délimitation des coûts et coûts imputables



Des taxes fondées sur le principe de causalité supposent qu'elles visent exclusivement à couvrir des coûts occasionnés par les utilisateurs de la prestation. À cet égard, la pratique observée dans certaines communes, qui imputent aux propriétaires d'immeubles les coûts liés au littering et la levée des poubelles publiques par le biais de la taxe de base pose problème. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette pratique contrevient au principe de causalité⁶.

La détermination des coûts d'exploitation s'appuie, en règle générale, sur les trois derniers exercices. Par ailleurs, les prestations et installations inscrites à l'actif doivent être amorties de manière linéaire sur leur durée de vie escomptée et sur la base de leur valeur d'acquisition historique. Les taxes doivent aussi permettre de financer les éventuelles charges d'intérêts. Les coûts d'emprunt effectifs sont comptabilisés, à condition qu'ils soient conformes à ceux du marché. La commune n'a le droit d'inscrire au compte d'exploitation que les coûts propres liés aux capitaux mis à disposition. Le renchérissement (IPC) n'est pas pris en considération. On part de l'idée qu'il peut être compensé par les gains de productivité.

2.4.4 Constitution de réserves

Si les taxes projetées servent non seulement à couvrir les charges imputables à l'exercice, mais encore à préfinancer des investissements ultérieurs, un examen approfondi est en général effectué. Contrairement à l'approvisionnement en eau et à l'élimination des eaux usées, l'élimination des déchets urbains ne constitue habituellement pas une prestation à forte intensité de capital. Le Surveillant des prix estime par conséquent que des réserves non liées correspondant à environ 20 % des charges annuelles d'élimination des déchets sont généralement suffisantes. Ces réserves doivent principalement permettre de couvrir au besoin sur 2 ou 3 ans des excédents de charges inattendus, afin de donner suffisamment de temps à la commune d'adapter les taxes à la nouvelle situation sans risquer un surendettement dans les comptes d'élimination des déchets.

2.4.5 Couverture des coûts et montant des taxes

Selon le ch. 2.4.3, les taxes prévues couvrent seulement les coûts annuels imputables. Si les réserves visées au ch. 2.4.4 sont supérieures à 20 % des charges annuelles d'élimination des déchets, le montant excédant ce plafond doit être dissous en vue de l'abaissement des taxes dans un délai de 5 à 10 ans.

Pour que la majoration d'une taxe n'appelle aucune réserve, il faut s'assurer qu'elle ne soit plus élevée pour certains groupes d'utilisateurs que dans des cas dûment motivés. En fonction de la composante de la taxe visée par la hausse, les différents groupes d'utilisateurs seront touchés dans des proportions variables.

Si toutes les taxes sont supérieures, dans l'absolu, au 75^e centile, la commune doit examiner pour quelles raisons ses coûts sont nettement supérieurs à la moyenne suisse. Si aucun facteur objectif ne permet d'expliquer ces coûts élevés, il vaut la peine de procéder à une analyse comparative par rapport à des communes qui sont dans une situation comparable mais dont les frais sont nettement plus bas.

⁶ Cf. ATF 138 II 111 (peut être consulté sur l'internet).



Si la couverture des coûts exige une hausse des taxes supérieure à 30 %, il convient d'examiner si la hausse peut être échelonnée, et de veiller à ce que le système de taxe choisie suffisamment compte des principes de causalité et de l'équivalence.

2.5 Examen approfondi

Les situations suivantes appellent un examen critique :

1. Les coûts d'exploitation utilisés pour calculer les taxes dépassent les coûts d'exploitation annuels moyens (corrigés) des trois dernières années.
2. Le renchérissement est pris en considération dans les coûts d'exploitation⁷.
3. Les durées d'amortissement sont inférieures aux valeurs recommandées par la branche ou les cantons.
4. Des préfinancements sont effectués ou les réserves sont trop élevées selon le ch. 2.4.4 et il n'est pas prévu de dissoudre le montant dépassant la part admise.

Si l'une de ces situations se vérifie, les tarifs pourraient être soumis à un examen approfondi.

Un examen approfondi est en outre effectué s'il ressort de l'examen préalable que les taxes peuvent appeler des réserves. Seront alors soumis les documents suivants :

1. Les comptes annuels de plusieurs exercices précédents, y compris les bilans comptables et les comptes en cours (comptes de résultats).
2. Les comptes des investissements de plusieurs exercices précédents, accompagnés d'informations concernant l'utilisation des fonds.
3. Le budget et la planification financière, y compris la planification des investissements et des informations sur l'utilisation des fonds.
4. Des informations sur les adaptations de taxes des dix années précédentes et sur celles prévues.
5. Les règlements.
6. Des informations détaillées sur les coûts d'enlèvement des déchets. Présentation des coûts par catégorie (déchets ménagers, vieux papiers, verre usagé, etc.).
7. Des informations détaillées sur les coûts d'incinération des déchets urbains, y compris des informations concernant les quantités incinérées.
8. Des informations détaillées sur les charges de personnel.
9. Des informations détaillées sur les recettes des émoluments.

2.6 Déclaration spontanée concernant les taxes sur les déchets urbains

La commune confirme au moyen de la déclaration spontanée que son projet de règlement sur les taxes satisfait aux cinq conditions énoncées ci-dessous (cf. ch. 2.3).

La commune ... confirme par la présente, que :

1. La structure des taxes tient suffisamment compte du principe de causalité, en veillant notamment à ce que, en cas d'absence d'une taxe sur les déchets verts (pour autant que la commune offre un service de collecte des déchets verts) et

⁷ On peut considérer que les éventuelles augmentations de salaire réel sont compensées par des progrès dans la productivité.



- / ou là où la taxe au sac ne finance que l'incinération des déchets, la taxe de base soit fixée en fonction du type de ménage (cf. 2.4.1).
2. Le principe de l'équivalence est respecté (cf. ch. 2.4.2).
 3. Les coûts sont délimités de manière objective et transparente (cf. ch. 2.4.3). Cela signifie notamment que :
 - Les coûts liés au littering et à la levée des poubelles publiques ne sont pas financés par la taxe au sac ni la taxe de base.
 - Les éventuelles installations inscrites à l'actif sont amorties sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire sur l'ensemble de leur durée de vie restante.
 4. Les réserves indiquées et non liées s'élèvent à 20 % au maximum de la charge annuelle inscrite dans le compte de gestion des déchets ou sont en passe d'être abaissées sous ce plafond.
 5. Les taxes servent uniquement à couvrir les charges inscrites dans la comptabilité (cf. ch. 2.4.5).

Veillez en outre répondre aux questions suivantes :

1. Est-ce que les coûts d'exploitation utilisés pour calculer les taxes dépassent les coûts d'exploitation annuels moyens (corrigés) des 3 dernières années ?
2. Est-ce que ces coûts d'exploitation comprennent un renchérissement général calculé et si oui, à combien s'élève-t-il ?
3. Est-ce que des installations sont inscrites à l'actif et si oui, quelle est la durée d'amortissement prévue ?
4. Si les taxes sont supérieures au 75^e centile, quels sont les facteurs objectifs expliquant pourquoi ces dernières sont nettement supérieures à la moyenne suisse ?
5. Est-ce que l'augmentation des taxes pour certains ménages types ou entreprises utilisés dans les comparaisons de taxes du Surveillant des prix dépasse 30 % ?

La déclaration spontanée doit être accompagnée de l'ancienne et de la nouvelle version du tarif. La remise simultanée des comptes annuels et du budget permet en outre d'éviter tout retard dû à la nécessité de fournir des renseignements complémentaires. Si la commune ne reçoit pas en retour de rapport de la Surveillance des prix dans un délai de 30 jours à compter de la remise de la déclaration spontanée, elle peut considérer que la Surveillance des prix ne prévoit pas d'effectuer un examen approfondi ni d'émettre de recommandation⁸.

Bibliographie

[1] Surveillance des prix, Obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr, document d'information, février 2017, www.monsieur-prix.admin.ch.

[2] Loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20), www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19850345/index.html.

⁸ Par analogie avec l'art. 6 LSPr
www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19850345/201301010000/942.20.pdf.



[3] Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (éd.), Manuel – Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes : MCH2, publications du Groupe d'études pour les finances cantonales, vol. 10, 2008.

[4] OFEV, Financement de l'élimination des déchets urbains, 2018, www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/dechets/publications-etudes/publications/financement-elimination-dechets-urbains.html.