Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2C 740/2009

Arrêt du 4 juillet 2011
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Zünd, Président,
Merkli, Karlen, Aubry Girardin et Donzallaz.
Greffier: M. Dubey.

Participants à la procédure
Commune de Romanel-sur-Lausanne,
1032 Romanel-sur-Lausanne,
agissant par les Conseil communal et Municipalité de Romanel-sur-Lausanne, 1032 Romanel-sur-Lausanne,
eux-mêmes représentés par Me Alain Thévenaz,
recourante,

contre

Brigitte Gabioud,
représentée par Me Laurent Trivelli, avocat,
intimée,

Département de la sécurité et de l'environnement
du canton de Vaud,
1014 Lausanne Adm cant VD.

Objet
Règlement communal sur la gestion des déchets,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour constitutionnelle, du 7 octobre 2009.

Faits:

A.
Le Conseil communal de Romanel-sur-Lausanne a adopté le 2 avril 2009 un règlement communal sur la gestion des déchets (ci-après: le Règlement communal), qui a été approuvé par le Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud (ci-après: le Département) le 18 juin 2009. Cette approbation a fait l'objet d'une publication dans la Feuille des avis officiels du 26 juin 2009. Les articles 11 et 12 du Règlement communal prévoient ce qui suit:
"Art. 11 Principes

1 Le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets.
2 La Commune perçoit des taxes pour couvrir les frais de gestion des déchets dont elle a la charge.
3 La Municipalité réévalue chaque année le montant des taxes en fonction des charges budgétisées. Les excédents et les déficits des années précédentes sont pris en compte.

4 Elle communique les éléments sur lesquels elle se base pour déterminer le montant et les modalités des taxes.
5 Jusqu'à concurrence des maximums précisés à l'article 12, la Municipalité est compétente pour adapter le montant des taxes à l'évolution des coûts effectifs, tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale.
6 Les taxes sont destinées à couvrir au moins le 70% des charges du chapitre 450 de la comptabilité communale.

Art. 12 Taxes

1 Les taxes forfaitaires sont fixées à
- 180 fr. par an (TVA comprise) au maximum par ménage d'une personne
- 270 fr. par an (TVA comprise) au maximum par ménage de 2 personnes
- 360 fr. par an (TVA comprise) au maximum par ménage de 3 personnes
- 450 fr. par an (TVA comprise) au maximum par ménage de 4 personnes et plus.
2 Pour les résidences secondaires, il est perçu du propriétaire une taxe forfaitaire de 90 francs par an (TVA comprise) au maximum par résidence.
3 La situation familiale au 1er janvier, ou lors de l'arrivée dans la Commune est déterminante pour le calcul de la taxe de l'année en cours.
4 Les mineurs sont exonérés de la taxe et ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'équivalent ménage.
5 En cas de départ ou d'arrivée en cours d'année, la taxe est due par mois entier et calculée prorata temporis.
6 Pour les petites entreprises, dont la qualité des déchets est comparable à celle d'un ménage, il est perçu une taxe forfaitaire de 180 francs par an (TVA comprise) au maximum.
7 Pour les autres entreprises qui ont recours au service communal pour l'élimination de leurs déchets urbains, une taxe de 500 francs (TVA comprise) au maximum par tonne est perçue. Le tonnage est déterminé selon le décompte mensuel fourni par le transporteur."

B.
Par acte du 16 juillet 2009, Brigitte Gabioud a demandé à la Cour constitutionnelle du canton de Vaud d'annuler le Règlement communal et de constater que la taxe forfaitaire qu'il prévoit n'est pas conforme aux art. 2 et 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) ni « favorable à la protection de l'environnement et à la maîtrise des coûts globaux de gestion des déchets ». La Cour constitutionnelle a ordonné un double échange des écritures.

C.
Par arrêt du 7 octobre 2009, la Cour constitutionnelle a admis la requête et annulé le Règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Romanel-sur-Lausanne. En substance, elle a jugé que la taxe forfaitaire par ménage avait un rapport avec l'importance des déchets produits, de sorte qu'elle était conforme au droit fédéral. Le recours à l'impôt pour 30% du coût des déchets était en revanche contraire au droit fédéral. La commune n'avait en effet pas fait état de difficultés financières momentanées et n'exposait pas devoir éviter une opposition massive de la population et le recours par cette dernière à l'élimination illégale des déchets. La modification des normes contraires au principe de causalité étant susceptible d'entraîner celle d'autres dispositions, le règlement communal devait être annulé dans son entier.

D.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la Commune de Romanel-sur-Lausanne, agissant par sa Municipalité, demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt rendu le 7 octobre 2009 par la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud en ce sens que la requête déposée le 16 juillet 2009 par Brigitte Gabioud est rejetée et que le règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Romanel-sur-Lausanne, adopté le 2 avril 2009, est confirmé. Subsidiairement, elle demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu le 7 octobre 2009 et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants, plus subsidiairement de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que seul l'art. 11 al. 6, subsidiairement le chapitre 3 du règlement sur la gestion des déchets de la Commune de Romanel-sur-Lausanne est annulé. Invoquant son autonomie ainsi que son intérêt fiscal, la Commune de Romanel-sur-Lausanne se plaint de l'application arbitraire des art. 13 et 18 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; RSVD .173.32) et 32a LPE.

La Cour constitutionnelle conteste avoir étendu excessivement son examen ou violé le droit d'être entendu de la Commune. Sur le fond, elle se réfère aux considérants de l'arrêt attaqué. Le Service cantonal des eaux, sols et assainissement conclut implicitement à l'admission du recours. Brigitte Gabioud conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens. La recourante a déposé une réplique et Brigitte Gabioud une duplique.
L'Office fédéral de l'environnement a déposé des observations sur recours datées du 31 août 2010. Il est d'avis que, plus de dix ans après l'introduction de l'art. 32a LPE, le financement par l'impôt ordinaire de l'élimination des déchets ne respecte pas le principe de causalité.

Considérant en droit:

1.
1.1 Le Tribunal fédéral connaît des recours en matière de droit public contre les actes normatifs cantonaux (art. 82 let. b LTF), dont font partie les actes normatifs édictés par les communes dès leur approbation par l'autorité cantonale. La liste des exclusions du recours en matière de droit public de l'art. 83 LTF ne concerne que les décisions et ne trouve donc pas d'application en cas de recours contre un acte normatif cantonal (arrêt 2C 88/2009 du 19 mars 2010, consid. 1 et les références citées). D'après l'art. 87 al. 1 LTF, le recours est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux qui ne peuvent faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs cantonaux, l'art. 86 LTF est applicable (art. 87 al. 2 LTF).

1.2 En l'espèce, le litige porte sur un règlement communal de la recourante que la Cour constitutionnelle du canton de Vaud, agissant en tant que dernière instance cantonale supérieure (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF; art. 3 al. 3 de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RSVD 173.32]), a annulé dans son entier après avoir admis le recours déposé Brigitte Gabioud pour violation de l'art. 32a LPE. Il est recevable sous cet angle.

1.3 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 LPE 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 recourante a déposé un recours contre la décision rendue le 7 octobre 2010 par la Cour constitutionnelle annulant son règlement communal sur la gestion des déchets en application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement. La recourante a un intérêt évident à ne pas devoir recommencer un processus législatif tendant à l'adoption d'un nouveau règlement sur la gestion des déchets. Elle a par conséquent qualité pour recourir contre l'arrêt attaqué au sens de l'art. 89 al. 2 let. d LTF, sans devoir en outre remplir les conditions de l'art. 89 al. 1 LTF (ATF 134 V 53 consid. 2.2.2 p. 56 s.). Elle peut au surplus invoquer les motifs énoncés aux art. 95 à 98 LTF (ATF 134 II 124 consid. 3.3 p. 132 s.).

1.4 Elle a 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 et 15 LGD/VD) ainsi que dans le choix du mode de financement de cette gestion (art. 30 LGD/VD), qui doit toutefois rester conforme au droit fédéral. C'est aussi la conclusion à laquelle est arrivée la Cour constitutionnelle dans l'arrêt attaqué en examinant le champ d'autonomie de la recourante (cf. consid. 2b et la référence aux délibérations du Grand Conseil vaudois sur la question).

2.
La recourante soutient que la Cour constitutionnelle a appliqué de manière arbitraire l'art. 13 LJC/VD aux termes duquel "la Cour limite son examen aux griefs invoqués par le requérant, sauf s'il apparaît que l'acte attaqué est manifestement contraire au droit de rang supérieur." Invoquant dans ce contexte l'art. 105 al. 2 LTF, elle demande au Tribunal fédéral de compléter les faits retenus dans l'arrêt attaqué par les conclusions exactes du

recours déposé par Brigitte Gabioud sur le plan cantonal ainsi que par un extrait de la réplique de cette dernière précisant clairement le grief soulevé. Ces précisions démontrent, selon elle, que la Cour constitutionnelle a examiné d'office la validité de l'art. 11 al. 6 du Règlement communal, dont le contenu n'avait fait l'objet d'aucun grief de la part de Brigitte Gabioud en procédure cantonale.
Il n'est pas nécessaire d'examiner les griefs que la recourante tire de l'établissement inexact des faits en relation avec la saisine de la Cour constitutionnelle ni celui qu'elle tire de l'application arbitraire de l'art. 13 LJC. Il ressort en effet de ce qui suit que c'est à tort que le Règlement communal a été annulé en raison de l'incompatibilité de l'art. 11 al. 6 dudit règlement avec le droit fédéral.

3.
3.1 Le chapitre 4 de la loi sur la protection de l'environnement règle le sort des déchets, par quoi l'on entend les choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (art. 7 al. 6 LPE; cf. sur la notion de déchets: ATF 123 II 359 ainsi qu'ALEXANDRE FLÜCKIGER, La distinction juridique entre déchets et non déchets, in DEP 1999 p. 90 ss et les références citées). C'est aux cantons que revient le devoir de planifier la gestion de leurs déchets (art. 31 al. 1 LPE). L'art. 30 LPE fixe les principes généraux en la matière: non seulement la production de déchets doit être limitée et ces derniers valorisés dans la mesure du possible (al. 1 et 2), mais encore les déchets doivent être éliminés (cf. art. 7 al. 6bis LPE) d'une manière respectueuse de l'environnement et, pour autant que ce soit possible et approprié, sur le territoire national (al. 3). Il est par conséquent interdit d'incinérer les déchets ailleurs que dans une installation (cf. art. 7 al. 7 et 30h LPE), à l'exception des déchets naturels, provenant des forêts, des champs et des jardins, si leur incinération n'entraîne pas d'immissions excessives (art. 30c al. 2 LPE).

3.2 Les art. 30 ss et 31 ss LPE réglementent l'élimination des déchets. Lorsqu'elle désigne celui à qui revient le devoir d'éliminer les déchets, la loi sur l'environnement instaure deux catégories: elle distingue les déchets urbains (art. 31b LPE) des autres déchets (art. 31c LPE). Les déchets urbains, par quoi l'on entend les déchets provenant des ménages ainsi que les autres déchets de composition analogue (art. 3 al. 1 de l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets [OTD; RS 814.600]; cf. ATF 125 II 508 consid. 6 p. 512 s.), auxquels s'ajoutent les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable, sont éliminés par le canton (art. 31b al. 1 1e phrase LPE), sous réserve des déchets régis par des prescriptions fédérales particulières mentionnées par l'art. 31b al. 1 2e phrase LPE dont l'élimination est réglée par l'art. 31c LPE. En raison de l'obligation imposée au détenteur par l'art. 31b al. 3 LPE, la jurisprudence a précisé qu'il s'agit d'un véritable monopole d'élimination des déchets en faveur des cantons institué par le droit fédéral et conforme à la liberté économique (ATF 123 II 359 consid. 5b p.
368). Le canton peut déléguer cette tâche aux communes (ATF 125 II 508 consid. 5a p. 511; 123 II 359 consid. 5a p. 367). Dans le canton de Vaud, la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD/VD; RSVD 814.11) met à charge des communes l'élimination des déchets urbains, ceux de la voirie communale ainsi que les boues d'épuration (art. 14 al. 1 LGD/VD). Les autres déchets doivent être éliminés par leur détenteur (art. 31c LPE).
Les art. 32 ss LPE régissent le financement de l'élimination des déchets. En principe, c'est le détenteur des déchets qui en assume le coût (art. 32 al. 1 LPE). Cette disposition met en oeuvre la notion de pollueur payeur de l'art. 2 LPE dans le domaine de la gestion des déchets, en mettant à charge du "détenteur" le coût de leur élimination (URSULA BRUNNER, Commentaire LPE, mars 2001, n10 ss ad art. 32 LPE). Le principe de l'art. 32 al. 1 LPE ne peut toutefois pas être entièrement respecté notamment lorsque la relation entre détenteur et déchets ne peut pas être établie. Ainsi, lorsque le détenteur ne peut être identifié ou s'il est dans l'incapacité, pour cause d'insolvabilité, d'en supporter le coût, ce sont les cantons qui doivent assumer le coût de l'élimination (art. 32 al. 2 LPE).

4.
4.1 Reprenant les termes de l'art. 2 LPE, l'art. 32a al. 1 LPE dispose que "les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci leur soit confiée, soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets." En désignant celui qui est à l'origine des déchets comme étant celui qui doit prendre en charge le coût d'élimination des déchets,

la règle de l'art. 32a LPE s'écarte du principe du détenteur fixé par l'art. 32 al. 1 LPE, tout en prescrivant une solution plus conforme au principe pollueur payeur (cf. URSULA BRUNNER, Commentaire LPE, n°34 ad art. 32 LPE).
Bien que la lettre de l'art. 32a al. 1 LPE ne mentionne que les "déchets urbains", le Message du Conseil fédéral soutient qu'entrent dans "le champ d'application de la disposition [...]conformément à l'article 31b, 1er alinéa, première phrase, de la LPE [...]les déchets urbains mélangés (qu'ils soient collectés par les services de voirie communaux ou livrés directement à une usine d'incinération), les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable" (FF 1996 1232). Dans la même ligne que le Message, un auteur est d'avis, sans donner de raisons, que le champ d'application s'étend également aux déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi qu'aux déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable (BENOIT REVAZ, Financement de l'élimination des déchets: principes et couverture des taxes d'élimination, in DEP 1999, p. 306 ss, p. 312). D'autres auteurs estiment en revanche que ces derniers en sont exclus (URSULA BRUNNER, Commentaire LPE, n16 à 18 ad art. 32a LPE; CLAUDIA RÖCK/MARC CHARDONNENS/ HANS-PETER FAHRNI, Directive - Financement de l'élimination des déchets urbains
selon le principe de causalité, OFEFP, Berne 2001, p. 19). Cette dernière interprétation est convaincante. En effet, selon la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause (ATF 131 II 13 consid. 7.1 p. 31). De telles raisons font défaut en l'espèce. Comme l'obligation d'élimination des déchets au sens de l'art. 31b LPE ne se recoupe pas avec celle d'en assumer le coût au sens de l'art. 32 al. 1 LPE, il ne saurait être question d'interpréter l'art. 32a LPE à la lumière de l'art. 31b LPE. Il serait en outre contraire au principe même du pollueur payeur de l'art. 32a LPE de mettre à charge de "ceux qui sont à l'origine des déchets urbains" le coût de l'élimination d'autres déchets dont précisément le détenteur ne peut pas être identifié. L'art. 32a LPE ne concerne par conséquent que les déchets urbains tels que définis par l'art. 3 al. 2 OTD et la jurisprudence, pour autant que leur élimination soit confiée au canton (cf. art. 31b al. 1 2e phrase et 31c LPE).

4.2 En précisant que la charge des coûts doit être transférée "par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes", l'art. 32a LPE exclut un financement par l'impôt et exige un financement par le biais de taxes causales (ATF 125 I 449 consid. 3b/bb p. 455 et les références à la jurisprudence fédérale citée; cf. URSULA BRUNNER, Commentaire LPE, n°24 ad art. 32a LPE et les nombreuses références).

4.3 Ce principe aujourd'hui largement admis connaît des exceptions.
4.3.1 L'art. 32a al. 2 LPE autorise l'introduction d'autres modes de financement 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. Parmi ces principes figurent notamment celui de valorisation des déchets (art. 30 al. 2 LPE) et celui de leur élimination respectueuse de l'environnement (art. 30 al. 3 LPE). Selon le Message, le compostage peut être financé par d'autres moyens si le fait de répercuter la totalité des coûts sur celui qui a produit les déchets urbains devait rendre la valorisation plus chère, donc moins attractive, que l'incinération (FF 1996 p. 1233) ou induire l'élimination illégale des déchets urbains (Dioxin- und PAK-Emissionen der privaten Abfallverbrennung, Literaturstudie und Situationsanalyse, OFEV 2004, p. 17) notamment par des incinérations en plein air ou dans des cheminées, ce qui a pour effet dommageable pour l'environnement de produire deux fois plus de dioxine et de furane que l'ensemble des usines d'incinération des ordures ménagères (cf. notamment www.bern.ch/leben in bern/sicherheit/ umweltschutz/Luft/lufthygiene/abfallverbrennung/LE Dioxin). D'autres motifs
peuvent entrer en considération, dont la conformité à l'art. 32a al. 2 LPE n'a pas à faire l'objet d'un examen approfondi en l'espèce (cf. URSULA BRUNNER, Commentaire LPE, n°37 ad art. 32a LPE). 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 (SEILER, Commentaire LPE, n°119 ad art. 2 LPE et BRUNNER, op. cit., n°36 ad art. 32a LPE).

4.3.2 Une autre exception a trouvé son origine dans la mise en oeuvre graduelle du principe de l'art. 32a LPE au

lendemain de son entrée en vigueur le 1er novembre 1997 (RO 1997 2243 2248), telle qu'elle était prônée par l'Office fédéral de l'environnement. Ce dernier avait encore affirmé en juin 2006 qu'un financement par l'impôt des coûts de l'élimination des déchets urbains restait conforme à l'art. 32a LPE, pour autant qu'au minimum 70% de ceux-ci soient financés par les taxes causales (cf. rapport complémentaire adressé au Grand Conseil du canton de Vaud en juin 2006). Ce même Office fédéral de l'environnement faisait cependant remarquer que "l'objectif restait, à terme, d'atteindre 100% de taux de couverture". Il est vrai que le législateur fédéral n'a pas prévu de dispositions transitoires pour la mise en oeuvre de l'art. 32a LPE et du principe de causalité. Il n'en demeure pas moins, en accord avec la doctrine, qu'un délai de 3 à 5 ans pour la mise en oeuvre effective de cette disposition légale constitue la limite et tient suffisamment compte du fait que la procédure législative concerne en général deux niveaux de collectivités publiques, cantonal et communal (URSULA BRUNNER, Commentaire LPE, n°27 ad art. 32a LPE).
Sous cet angle, force est de constater que plus de dix ans ont passé depuis le 1er novembre 1997, date de l'entrée en vigueur de l'art. 32a LPE. Le délai de 3 à 5 ans pour la mise en oeuvre législative de l'art. 32a LPE est par conséquent largement dépassé, de sorte qu'une exception au principe de causalité fondée sur la volonté d'assurer un régime transitoire de mise en oeuvre graduelle de l'art. 32a al. 1 LPE est aujourd'hui contraire au droit fédéral de l'environnement. C'est aussi la conclusion à laquelle parvient l'Office fédéral de l'environnement dans ses observations sur recours du 31 août 2010. Il s'ensuit que les cantons, respectivement les communes, ne bénéficient sous cet angle plus d'aucune latitude dans la mise en oeuvre du principe de causalité.
4.3.3 Une dernière exception (improprement dite) au principe résulte, indirectement, de l'absence de disposition légale de droit fédéral contraignant les collectivités publiques à tenir une comptabilité analytique permettant d'isoler le coût de l'élimination des déchets urbains des autres coûts résultant notamment de l'élimination des déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que des autres déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable (pour un exemple: RÖCK/CHARDONNENS/FAHRNI, op. cit., p. 34 s.). Certes, l'art. 32a al. 4 LPE ordonne bien aux collectivités publiques de rendre accessibles au public les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes. Il ne dit en revanche rien de la structure de la comptabilité. Les collectivités publiques restent, sous réserve de dispositions légales édictées dans d'autres domaines, libres d'aménager à leur guise les comptes liés à l'élimination des déchets, jusqu'au point de ne tenir qu'un seul compte de charges pour l'ensemble des coûts provoqués par l'élimination des déchets, pour autant qu'elles rendent accessibles au public les bases de calcul. On ne saurait en effet déduire de la lecture conjointe de l'al. 1 et de l'al. 4
de l'art. 32a LPE une obligation pour les collectivités de tenir un compte de charges séparé et exclusif pour la seule gestion de l'élimination des déchets urbains. La tenue d'une comptabilité analytique différenciée est à n'en pas douter souhaitable non seulement parce qu'elle permettrait de s'assurer aisément du respect plein et entier du principe de causalité prévu par l'art. 32a al. 1 LPE, le financement par l'impôt étant de facto réservé aux autres postes de charges liés à l'élimination des déchets non urbains, mais également, par voie de conséquence, parce que la transparence complète en la matière facilite l'acceptation par les contribuables d'un régime d'application strict de l'art. 32a LPE (MARGRIT HUBER-BERNINGER, Taxes conformes au principe de causalité pour l'élimination de déchets urbains - un impératif ou un choix facultatif, DEP 1999, p. 336, p. 340). Elle n'est toutefois pas imposée par la loi fédérale sur l'environnement.
Il ne s'agit cependant que d'une exception improprement dite. 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. Même en pareille hypothèse, il reste toutefois contraire au droit fédéral de financer la part du compte qui concerne le coût d'élimination des déchets urbains au moyen de l'impôt général, hormis les exceptions prévues par l'art. 32a al. 2 LPE. A cet égard, l'obligation de l'art. 32a al. 4 LPE de rendre accessible les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes revêt toute son importance en ce qu'elle doit permettre au contribuable, mais également aux autorités de surveillance concernées, notamment l'Office fédéral de l'environnement, de s'assurer, le cas échéant par la voie judiciaire, que la
part généralement fixée en pour-cent par les collectivités publiques dans les dispositions légales qu'elles édic-

tent, correspond sinon strictement à la réalité locale au moins aux données d'expérience en la matière. 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.

5.
5.1 Dans le canton de Vaud, l'art. 30 LGD/VD relatif aux coûts d'élimination des déchets renvoie au droit fédéral en particulier à l'art. 32a LPE. Le Grand Conseil vaudois a interprété le droit cantonal en ce sens qu' "avec ou sans norme cantonale, il leur [les communes]appartient dans tous les cas de préciser le système de financement et ses modalités dans leur propre règlement sur la gestion des déchets" (Bulletin du Grand Conseil du canton de Vaud, Session de janvier 2006, p. 7132). Cette interprétation du droit cantonal n'est d'ailleurs pas remise en cause par la recourante et ne saurait faire l'objet d'un examen par le Tribunal fédéral en l'absence de grief à cet effet (art. 106 al. 2 LTF).

5.2 La commune recourante a réglé le financement des déchets notamment par l'art. 11 de son Règlement communal, dont l'al. 6 à la teneur suivante:
"Les taxes sont destinées à couvrir au moins le 70% des charges du chapitre 450 de la comptabilité communale."
Rien au dossier ne permet de comprendre ce que le compte 450 de la comptabilité communale prend en considération. Le règlement communal ne fournit pas plus de précisions. En effet, l'art. 11 al. 2 du Règlement communal prévoit que la Commune perçoit des taxes pour couvrir les frais de gestion des déchets dont elle a la charge, ce qui couvre, d'après l'art. 4 al. 1 du Règlement communal, non seulement les déchets urbains sur son territoire mais également les déchets de la voirie ainsi que certains déchets spéciaux. Pris à la lettre, le Règlement communal semble ainsi soumettre au financement par la "taxe" non seulement les déchets urbains, mais aussi les déchets de la voirie et certains déchets spéciaux, alors même que l'art. 11 al. 6 du Règlement communal limite la couverture de financement par les taxes à 70%.

5.3 Quoi qu'il en soit et indépendamment de la lettre peu claire du Règlement communal, en mettant à charge de l'impôt une partie du financement de l'élimination des déchets, l'art. 11 al. 6 du Règlement communal n'est pas ipso jure contraire au principe de l'art. 32a al. 1 LPE, du moment que l'art. 32a al. 2 LPE autorise des exceptions et que le droit fédéral n'impose pas de mettre en place une comptabilité permettant d'isoler le coût des déchets urbains au sens de l'art. 32a al.1 LPE. Un régime de financement mixte fondé sur les dispositions de l'art. 32a al. 2 LPE est ainsi admissible pour autant que l'instauration de taxes couvrant l'entier des coûts et conformes au principe de causalité ait pour résultat de compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement. Le préavis municipal n°33/2009 au Conseil communal de la commune de Romanel-sur-Lausanne relatif au Règlement communal sur la gestion des déchets expose à cet égard que "l'article 32a de la LPE laisse une marge d'appréciation importante dans l'application de causalité. La loi permet aux cantons et aux communes d'adapter leur système de taxation aux particularités régionales ou locales. La Commission déchets de Lausanne
Région a planché longuement sur cet élément. Dans un but d'uniformisation intercommunale et régionale, la répartition suivante a été retenue: 30% financés par l'impôt 70% financés par une taxe forfaitaire appliquée aux ménages" (tiré à part, p. 3). En faisant références aux "particularités régionales ou locales" et aux réflexions de la Commission déchets de Lausanne Région, le préavis municipal ne permet pas encore de dire si la rédaction de l'art. 11 al. 6 du Règlement communal en cause a été guidée par des considérations concrètes liées au risque de compromettre la protection de l'environnement au sens où l'entend l'art. 32a al. 2 LPE ou s'il s'est agi uniquement de profiter d'un régime temporaire autorisant la mise en oeuvre graduelle du principe de causalité ou encore s'il a été tenu compte du caractère mixte des charges - dans des proportions non établies - du compte 450. Dans ces circonstances, on ne saurait considérer qu'une disposition telle que celle de l'art. 11 al. 6 du Règlement communal est par principe contraire à l'art. 32a LPE. Sa validité dépend, d'une part, du type des charges comptabilisées dans le compte 450 et de la proportion des coûts d'élimination des déchets urbains qui y sont inclus par rapport aux autres
coûts et, d'autre part, de la mise en oeuvre d'éventuelles exceptions fondées sur l'art. 32a al. 2 LPE dans le respect des cautèles exposées ci-dessus (cf. consid. 4.3). La Cour constitutionnelle ne pouvait par conséquent pas annuler l'art. 11 al. 6 du Règlement communal ni a fortiori le Règlement lui-même. Ce constat ne conduit

pas encore à l'admission du recours.

5.4 Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a déclaré conforme au droit fédéral la perception d'une taxe forfaitaire telle que prévue par l'art. 12 du Règlement communal. La Commune recourante n'a, il va de soi, pas formulé de griefs sur ce point. Conformément à la jurisprudence cependant, l'intimée, qui a pourtant eu gain de cause devant la dernière instance cantonale, peut contester dans sa réponse au recours déposé devant le Tribunal fédéral une éventuelle faute de cette dernière qui pourrait la désavantager si, comme en l'espèce, le Tribunal fédéral en vient à prononcer un jugement différent (cf. ATF 134 III 332 consid. 2.3 p. 334). Il y a lieu par conséquent d'entrer en matière sur le grief, dûment motivé (art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF), de violation des art. 49 Cst. et 32a al. 1 LPE en relation avec l'art. 12 du Règlement communal formulé par l'intimée, auquel la Commune recourante a pu répondre dans ses observations du 23 février 2010.

6.
6.1 D'après l'art. 32a LPE, le montant des taxes est fixé en particulier en fonction a) du type et de la quantité de déchets remis, b) des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets, c) des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations, d) des intérêts, e) des investissements prévus pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation (al. 1). En outre, les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires (al. 3).
L'art. 32a LPE constitue une disposition cadre, qui 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 (ATF 129 I 290 consid. 2.2 p. 294 s. et les références citées). Il est par conséquent dépourvu d'application immédiate et ne constitue pas une base légale suffisante pour percevoir des contributions en la matière (BRUNNER, Commentaire LPE, n°1 ad art. 32a LPE). Il laisse à la collectivité publique une grande liberté dans l'aménagement des taxes. Elle peut notamment 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 (ATF 129 I 290 consid. 3.2 p. 296; 125 I 449 consid. 3b p. 454 ss; Message du Conseil fédéral du 4 septembre 1996 relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, FF 1996 p. 1213 ss, p. 1232 qui renvoie à la p. 1219). Cette grande liberté s'inscrit néanmoins dans des limites légales.
6.1.1 La première ressort de la let. a de l'art. 32a LPE selon laquelle le montant est fixé en fonction "du type et de la quantité de déchets remis". La jurisprudence a déjà précisé que l'art. 32a LPE n'exige pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités de déchets à éliminer. La taxe doit cependant 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 129 I 290 consid. 3.2 p. 296). Il n'est ainsi pas conforme de calculer des taxes annuelles pour l'élimination des déchets sur la base de la seule valeur d'assurance contre l'incendie des bâtiments, du moment qu'il n'y a aucun rapport entre la valeur d'un bâtiment et la prestation administrative relative aux ordures ménagères (arrêt 2P.380/1996 du 28 janvier 1998 consid. 2 in DEP 1998 p. 739). De même, une taxe relative à l'élimination des déchets (perçue en sus d'une taxe de base) calculée en fonction de la consommation de l'eau viole le principe de causalité de l'art. 32a LPE (ATF 129 I 290 consid. 3.2 p. 296). La taxe d'utilisation (périodique) ne peut en principe être perçue qu'en fonction de l'utilisation effective des installations (arrêt 2P.266/2003 du
5 mars 2004 consid. 3.2 in DEP 2004 p. 197 et les nombreuses références citées).
Le Tribunal fédéral a jugé qu'une taxe de base indépendante des quantités ("Bereitstellungsgebühr") peut être prélevée pour financer des infrastructures de traitement des déchets qui doivent être maintenues indépendamment de leur utilisation effective, la proportion entre le montant de la taxe de base et celle dépendant des quantités devant correspondre approximativement au rapport existant entre le montant des coûts fixes, pour un tiers, et les coûts variables, pour deux tiers (arrêt 2P.266/2003 du 5 mars 2004 consid. 3.2 in DEP 2004 p. 197 et les nombreuses références citées). Une taxe de base fondée sur la valeur d'assurance du bâtiment ne permet pas dans le cas de maisons de luxe de respecter cette proportion et viole par conséquent l'art. 32a LPE (arrêt 2P.223/2005 du 8 mai 2006, consid. 4 ss in ZBl 2007, p. 493).
Dans deux arrêts, le Tribunal fédéral a jugé que le chiffre d'affaires (arrêt 2P.447/1998 du 7 octobre 1999, consid. 5) et la quantité encavée de raisins (arrêt 2P.63/2006 du 24 juillet 2006 in DEP 2006 p. 859, consid. 3.2) constituaient des critères en principe aptes à déterminer la quantité des déchets provenant d'un restaurant,

respectivement d'une cave à vins, car ces facteurs reflétaient directement la production et, indirectement au moins, la quantité de déchets produite, de sorte qu'il existait une relation suffisamment étroite avec la quantité (présumée) de déchets. Dans le deuxième arrêt, le Tribunal fédéral a reconnu qu'une telle taxe n'a pas d'effet incitatif puisqu'elle est calculée sur la base d'une quantité présumée de déchets et non pas sur les déchets effectivement produits. Selon cet arrêt toutefois, l'art. 32a al. 1 LPE mettrait de manière prépondérante l'accent sur la fonction de financement de l'élimination par les producteurs de déchets eux-mêmes. Cette disposition se distinguerait ainsi des (pures) taxes d'incitation prévues aux art. 35a ss LPE qui, dans l'hypothèse idéale de l'atteinte de leurs objectifs, ne devraient plus rien rapporter (arrêt 2P.63/2006 du 24 juillet 2006 in DEP 2006 p. 859, consid. 3.3).
Nonobstant le fait qu'elle concernait des entreprises commerciales et non pas les ménages, directement mis en cause en l'espèce par l'art. 12 du Règlement communal litigieux, cette jurisprudence, qui a fait l'objet de nombreuses critiques dans la doctrine (cf. pour un aperçu parmi d'autres auteurs: cf. HUGO CASANOVA, Die steuerrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 2006 - Kantonale Abgaben (inkl. Steuerharmonisierung), Archives 77, 71 p. 90 s. et les nombreuses références citées), doit être corrigée: elle s'écarte en effet indûment à la fois de la volonté du législateur fédéral qui ressort de la lettre de l'art. 32a LPE et du but assigné à cette disposition, dont "l'objectif [du projet]est de fixer les émoluments en fonction du type et de la quantité [des eaux usées]et des déchets afin d'inciter financièrement le responsable à réduire la pollution causée". "Outre qu'elle garantit le financement [de la protection des eaux], la répercussion des coûts sur le responsable, en incitant celui-ci à réduire la pollution [des eaux], permet d'atteindre un objectif écologique: elle contribue à diminuer l'utilisation des installations de traitement et ménage l'environnement" (Message du Conseil fédéral du 4 septembre 1996
relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, FF 1996 p. 1213 ss, p. 1232 qui renvoie aux p. 1219 et 1220). Par conséquent, on ne saurait continuer à affirmer (arrêt 2P.63/2006 du 24 juillet 2006 in DEP 2006 p. 859, consid. 3.3) que la taxe "peut" être conçue par le législateur cantonal comme une taxe causale d'incitation selon l'art. 32a LPE lorsqu'elle est calculée directement en rapport avec la quantité de déchets effectivement produite (taxe au sac). En réalité, 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 comme l'avait pourtant déjà relevé le Tribunal fédéral dans un arrêt antérieur (arrêt 2P.266/2003 du 5 mars 2004 in DEP 2004 p. 197 consid. 3.3). L'introduction des taxes d'incitation des art. 35a ss LPE n'y change rien. Non seulement ces dispositions légales ne s'opposent pas à ce que la taxe de l'art. 32a LPE doit avoir un effet incitatif, mais encore leur champ d'application est différent puisqu'elles ne concernent pas les déchets urbains, mais bien uniquement les composés organiques volatils. Le caractère nécessairement incitatif de la taxe de l'art.
32a LPE ne saurait non plus être mis en échec du seul fait qu'une détermination - schématique seulement - du montant de la taxe, liée à la quantité de déchets, est admissible au regard du principe de causalité, comme semblait l'affirmer l'arrêt 2P.63/2006 du 24 juillet 2006 (in DEP 2006 p. 859, consid. 3.3). Un certain schématisme dans le mode de calcul de la taxe de l'art. 32a LPE peut également être mis en oeuvre sans nuire à son caractère incitatif.
Dans l'arrêt 2P.447/1998, la taxe examinée était calculée en fonction du chiffre d'affaires, mais était dépourvue d'effet incitatif du moment qu'elle mettait le restaurateur dans l'obligation de réduire le nombre de ses clients pour diminuer le montant de la taxe d'élimination. Un tel mode de calcul de la taxe ne peut plus être considéré comme conforme à l'art. 32a LPE, qui laisse suffisamment de souplesse dans les limites qu'il impose aux collectivités publiques pour ne pas porter atteinte, notamment, à la liberté économique.
6.1.2 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 (cf. consid. 4.3.1 ci-dessus).

6.2 En l'espèce, l'art. 12 du Règlement communal prévoit que
"les taxes forfaitaires sont fixées à :
· 180 francs par an (TVA non comprise) au maximum par ménage d'une personne

· 270 francs par an (TVA non comprise) au maximum par ménage de 2 personnes
· 360 francs par an (TVA non comprise) au maximum par ménage de 3 personnes
· 450 francs par an (TVA non comprise) au maximum par ménage de 4 personnes et plus.
Pour les résidences secondaires, il est perçu du propriétaire une taxe forfaitaire de 90 francs par an (TVA non comprise) au maximum par résidence. [...]."

6.3 Comme le fait remarquer à juste titre la doctrine, il est difficile de s'imaginer comment une taxe forfaitaire par ménage tient compte de la quantité de déchets produite et déploie un effet incitatif (VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursacher-gerechte Gebühren, in DEP 1999 35 p. 43 et 56; URSULA BRUNNER, Commentaire LPE, n°82 ad art. 32a LPE; BENOÎT REVAZ, op. cit., p. 314; MARTIN FRICK, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Berne 2004, p. 181 et les références citées). En effet, dans un tel système, deux ménages comprenant un même nombre de personnes peuvent produire une quantité de déchets différente et payer la même taxe. Il n'y a là aucune incitation à réduire la quantité de déchets. Il en va de même pour une taxe forfaitaire perçue par entreprise ou par résidence secondaire. Enfin, la Commune recourante n'expose pas et le Tribunal fédéral ne voit pas qu'une taxe incitative aurait en l'espèce pour effet de compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement. Dans ces conditions, en prélevant une taxe forfaitaire par ménage, l'art. 12 du Règlement communal de la recourante est contraire à
l'art. 32a LPE et viole par conséquent l'art. 49 Cst.

6.4 Sous l'empire de l'ancienne OJ et du recours de droit public, lorsque l'arrêté cantonal attaqué ne violait le droit constitutionnel que sous certains aspects seulement, le Tribunal fédéral n'annulait en principe que les seules dispositions litigieuses. Il n'annulait intégralement l'arrêté cantonal attaqué que si ces dispositions ne pouvaient pas être supprimées sans dénaturer l'acte dans son ensemble (ATF 123 I 112 consid. 2b p. 116 s.; 118 Ia 64 consid. 2c p. 72, 113 Ia 126 consid. 5 p. 131). Cette jurisprudence garde sa valeur sous le régime de la loi sur le Tribunal fédéral, pour autant que la motivation (art. 42 et 106 al. 2 LTF) et les conclusions du recours le permettent (art. 107 al. 1 LTF; cf. arrêt 2C 88/2009 du 19 mars 2010, consid. 3.2).
En l'espèce, l'annulation de l'art. 12 du Règlement communal est certes le noyau central du financement de la gestion des déchets et de leur élimination dans la Commune recourante. Mais elle n'a pas pour effet d'imposer à la Commune de modifier l'ensemble du système mis en place, en particulier l'art. 11 al. 6 du Règlement.

7.
Les considérants qui précèdent conduisent à réformer l'arrêt rendu le 7 octobre 2009 par la Cour constitutionnelle en ce sens que seul l'art. 12 du Règlement communal est annulé. Il appartiendra à la Commune recourante de corriger le règlement communal litigieux dans le sens des considérants.
Succombant partiellement, la Commune de Romanel-sur-Lausanne, dont l'intérêt patrimonial est en cause, doit supporter une partie des frais de la procédure fédérale (art. 66 al. 4 LTF) et n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF). Elle versera en outre à Brigitte Gabioud, qui obtient partiellement gain de cause, une équitable indemnité de partie réduite.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est partiellement admis dans la mesure où il est recevable.

2.
L'arrêt rendu le 7 octobre 2009 par la Cour constitutionnelle est réformé en ce sens que l'art. 12 du Règlement communal de la Commune de Romanel-sur-Lausanne du 2 avril 2009 est annulé.

3.
Les frais de justice, arrêtés à 3'000 fr. sont mis à raison de 1'500 fr. à la charge de la recourante et à raison de 1'500 fr. à la charge de Brigitte Gabioud.

4.
La recourante versera une indemnité de partie de 1'500 fr. à Brigitte Gabioud.

5.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la Commune de Romanel-sur-Lausanne et de Brigitte Gabioud, au Département de la sécurité et de l'environnement du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour constitutionnelle et à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 4 juillet 2011

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Zünd

Le Greffier: Dubey