[AZA 0/2]
2P.148/2001

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

10 octobre 2001

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger,
président, Hungerbühler, Müller, Yersin et Merkli.
Greffier: M. Dubey.

Statuant sur le recours de droit public
formé par
A._____, société coopérative à Sierre, représentée par Me Philippe Pont, avocat à Sierre,

contre
l'arrêt rendu le 27 avril 2001 par le Tribunal cantonal du canton du Valais, dans la cause qui oppose la recourante à la commune de S i e r r e;

(taxe d'élimination des déchets 1991 et 1992)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- La société coopérative "A._____" à Sierre (ci-après: A._____) est propriétaire de deux caves sises sur plusieurs parcelles à Sierre et à Granges sur le territoire de la commune de Sierre. L'une des caves comporte un local de vente très fréquenté et un carnotzet d'une centaine de places utilisé plusieurs fois par semaine par des associations, notamment pour des repas. Aucun bâtiment n'est habité. En revanche, ils sont occupés le jour de manière saisonnière par les ouvriers.

Le 6 décembre 1991, le conseil communal de Sierre a communiqué à A._____ sa décision d'abandonner l'exonération partielle de 50% de la taxe relative au traitement des déchets et ordures dont certaines entreprises de Sierre bénéficiaient depuis 1975. Il lui a annoncé que la taxe était dorénavant fixée à 1 o/oo de la valeur cadastrale des immeubles conformément au tarif du 18 mai 1979 concernant lestaxes relatives au traitement des déchets et des ordures. Le 10 novembre 1992, la commune de Sierre a ainsi réclamé à A._____ 8'677 fr. pour 1991 et 9'472 fr. pour 1992 au titre de taxe d'élimination des déchets.

A._____ a contesté sans succès ces factures par la voie de la réclamation auprès de la commune de Sierre puis par la voie du recours auprès du Conseil d'Etat du canton du Valais.

B.- Par arrêt du 27 avril 2001, le Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours de A._____ contre la décision du Conseil d'Etat du 20 septembre 2000. Il a constaté que A._____ utilisait, dans une mesure non négligeable, le service public communal d'évacuation et de traitement des ordures ménagères. Il a notamment considéré que les jurisprudences cantonale et fédérale - l'une en particulier concernant le tarif du 18 mai 1979 concernant les taxes relatives au traitement des déchets et ordures de la commune de Sierre - avaient admis la validité du critère fondé sur la taxe cadastrale pour des entreprises se trouvant dans des situations analogues à la recourante durant la même période; en outre ce critère était également valable au regard des art. 2 et 32a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814. 01), pour autant que A._____ puisse invoquer cette dernière disposition sans violer le principe de la confiance.

C.- Agissant par la voie du recours de droit public pour violation des art. 8, 9 et 49 Cst. , A._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 27 avril 2001, avec suite de frais et dépens.

Elle lui reproche d'avoir violé l'art. 2 LPE et d'être tombé dans l'arbitraire et l'inégalité de traitement.

La commune de Sierre conclut implicitement au rejet du recours. Le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat renoncent à émettre des observations.

D.- La demande d'effet suspensif de A._____ a été admise par ordonnance présidentielle du 3 juillet 2001.

Considérant en droit :

1.- a) Déposé en temps utile contre une décision finale prise en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaquée que par la voie du recours de droit public et qui touche la recourante dans ses intérêts juridiquement protégés, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.

2.- a) aa) La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodantes et de conserver la fertilité du sol (art. 1 LPE). Dans sa version en vigueur en 1991 et 1992, elle obligeait les cantons à veiller à ce que les déchets soient recyclés, neutralisés ou éliminés conformément aux prescriptions (art. 31 LPE).
L'art. 2 LPE, qui est demeuré inchangé, prévoit, sous le titre "principe de causalité", que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais. Conformément à ce principe, les collectivités publiques peuvent répercuter, au moyen de contributions causales, les coûts d'élimination et de traitement des ordures ménagères qui leur incombent sur les personnes qui les produisent (cf. Ursula Brunner, in: Kommentar zur Umweltschutzgesetz, n. 16 ad art. 48; Andreas Trösch, ibidem, n. 16 ad art. 31).

bb) Dans leur nouvelle teneur (entrée en vigueur le 1er juillet, respectivement le 1er novembre 1997), les dispositions de droit fédéral en matière d'élimination et de traitement des déchets (art. 30 ss LPE) prescrivent, notamment, que les déchets urbains sont, en principe, éliminés par les cantons (cf. art. 31b al. 1 LPE). Ces derniers veillent à ce que les coûts d'élimination soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets; 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 (cf. art. 32a al. 1 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 financements peuvent être introduits (art. 32a al. 2 LPE). Les détenteurs d'installations d'élimination des déchets constituent les provisions nécessaires (art. 32a al. 3 LPE).

cc) Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur en 1997 alors que la présente procédure était pendante devant les instances cantonales, les factures à l'origine de la cause ayant été notifiées à la recourante en novembre 1992 pour les taxes des années 1991 et 1992. En principe, la validité d'une décision doit être examinée au regard du droit applicable au moment où elle a été prise, sauf lorsque les nouvelles dispositions répondent à un besoin de l'ordre public, à l'instar de celles qui régissent l'élimination et de traitement des déchets (ATF 123 II 359 consid. 3 p. 362 s.; 119 Ib 254 consid. 9g p. 283; 174 consid. 3 p. 177 et les arrêts cités); en ce cas, il importe que les prescriptions produisent leur effet le plus rapidement possible et qu'elles soient donc appliquées dans toutes les procédures en cours lors de leur entrée en vigueur. Toutefois, la perception de taxes périodiques ne peut s'effectuer que sur la base du droit en vigueur au moment où elles sont dues, de sorte que l'art. 32a LPE ne saurait s'appliquer à une situation définitivement passée. C'est donc à la lumière de l'ancienne loi sur la protection de l'environnement que la présente cause doit être examinée. Contrairement à l'opinion de l'autorité intimée,
il ne s'agit nullement d'appliquer, ou non, le principe de la bonne foi, même si les procédures de première instance ou de recours ont subi des retards qui ne sont pas imputables à la recourante (ATF 119 Ib 174 consid. 3 p. 177).

b) L'art. 16 de la loi valaisanne du 16 novembre 1978 concernant l'application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LALPE) prévoit que la commune peut prélever des taxes pour le financement de la construction et de l'exploitation des services de ramassage et des installations de traitement des ordures et de tous autres déchets. Ces taxes doivent être fixées par l'assemblée primaire ou le conseil général et approuvées par le Conseil d'Etat (art. 17 LALPE).

c) Selon le règlement communal d'assainissement urbain du 12 juin 1974 (RAU), le ramassage des ordures ménagères est obligatoire et, sauf exceptions autorisées par les organes communaux compétents, ces ordures doivent être livrées au service officiel de la voirie (art. 69 ss RAU). Le tarif concernant les taxes relatives au traitement des déchets et des ordures a été adopté le 18 mai 1979 par l'assemblée primaire de la commune et approuvé par le Conseil d'Etat le 7 mars 1980. Ce tarif contient notamment les dispositions suivantes:

"Traitement des déchets et ordures

1. Taxes annuelles
a) Immeubles bâtis
1 o/oo de la taxe cadastrale des bâtiments
b) Camping
(...)

2. Prise en charge des déchets
a) Par la commune
paiement de la totalité de la taxe.
b) Par le privé
- déchets industriels:
hormis ceux admis par le règlement de l'UTO
et assimilés aux déchets ménagers,
l'évacuation et l'élimination des déchets
industriels sont totalement à charge de
l'entreprise
- déchets ménagers et similaires:
pour les privés, industries, artisanats,
campings, qui prennent en charge
régulièrement l'évacuation de la totalité
des déchets ménagers ou industriels admis à
l'UTO, une réduction de 50% de la taxe
annuelle, correspondant aux frais de
transport, est appliquée; le 50% restant
représente les frais d'incinération ou
d'élimination à la décharge.

3. Exonération des taxes
Selon liste suivante:
Exonération totale
Bâtiments communaux
[liste nominale]
Bâtiments d'intérêt général appartenant à
des associations
[liste nominale]
Exonération partielle
Bâtiments d'intérêt culturel, sauf
appartements, salles de spectacles

[liste nominale]
Bâtiment servant à l'exercice du sport
[liste nominale]"

d) La question des déchets d'origine industrielle de la recourante a fait l'objet d'un examen circonstancié par l'autorité intimée. Elle n'est plus litigieuse dans la présente procédure qui ne porte dès lors que sur la taxe d'élimination des déchets ménagers et similaires.

3.- Invoquant les art. 8, 9 (art. 4 aCst.) et 49 Cst. (art. 2 Disp. trans. aCst.), la recourante soutient que la décision litigieuse viole l'art. 2 LPE et les principes d'équivalence, d'égalité et d'interdiction de l'arbitraire.

a) aa) En vertu du principe de la force dérogatoire (ou de la primauté) du droit fédéral, les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qui n'en compromettent pas la réalisation (ATF 127 I 60 consid. 4 p. 68; 126 I 76 consid. 1 p. 78; 125 I 474 consid. 2a p. 480 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine en principe librement, dans chaque cas d'espèce, si les normes de droit cantonal ou communal sont compatibles avec le droit fédéral (ATF 126 I 76 consid. 1 p. 78 et les arrêts cités).

bb) L'art. 2 LPE exige que la répartition entre les usagers des coûts engendrés par le service communal d'évacuation et de traitement des ordures tienne compte du principe de causalité (arrêt du 7 octobre 1999 in RDAF 2000 1 284 consid. 4b p. 285; arrêt du 28 janvier 1998 in DEP 1998 p. 739 consid. 2b p. 741; Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in: DEP 1999 p. 35 ss, p. 41 à 43, 51 et 61). Toutefois, d'après la jurisprudence, ce principe n'exige pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités de déchets produits.
La collectivité publique doit en effet supporter des coûts qui ne dépendent pas tous directement de ces quantités, notamment des frais d'entretien d'installations qui existent même si temporairement aucun déchet n'est effectivement évacué ni traité (arrêt du 7 octobre 1999 in: RDAF 2000 1 284 consid. 4b p. 285; arrêt du 28 octobre 1996 in:
DEP 1997 p. 39 consid. 3 b, 3c et 4b p. 40-41 et la jurisprudence citée). Le Tribunal fédéral a jugé qu'en fixant la taxe d'élimination des déchets à un montant forfaitaire modeste par foyer, les communes en cause avaient certes choisi un tarif peu différencié, mais encore compatible avec le principe de causalité prévu par l'art. 2 LPE (arrêt du 20 novembre 1995 in: RDAT 1996 I n°51 consid. 11b p. 149 et arrêt du 29 mai 1997 in: RDAF 1999 1 94 consid. 3b p. 98 s.). De même, il a jugé conforme au principe de causalité la taxe d'enlèvement des ordures prélevée auprès d'un cabinet d'avocats fondée pour moitié sur des montants forfaitaires par ménage, artisanat ou industrie et pour moitié sur la taxe au sac ou au container (arrêt du 4 août 1997 en la cause B. c. commune de K., non publié). En revanche, il a considéré comme contraire à l'art. 2 LPE une taxe annuelle d'élimination des déchets proportionnelle à la valeur d'assurance du bâtiment, parce qu'elle n'incorpore aucun élément relatif à la quantité de déchets à éliminer (arrêt du 28 janvier 1998 in: DEP 1998 739 consid. 2b p. 741).

b) Outre le principe de la couverture des frais, dont la violation n'est pas invoquée en l'espèce, la taxe d'élimination des déchets doit encore respecter le principe d'équivalence qui concrétise ceux d'égalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 8 et 9 Cst. , 4 aCst.).

Selon le principe d'équivalence, le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables.
La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences que ne justifieraient pas des motifs pertinents (ATF 126 I 180 consid. 3a/bb p. 188; 122 I 279 consid. 6c p. 289; 121 II 183 consid. 4 p. 188; 120 Ia 171 consid. 2a p. 174 et les arrêts cités).

L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impos-

sible à déterminer en pratique. Il en va notamment ainsi en matière de ramassage et d'élimination des ordures, où cet avantage dépend de nombreux éléments, tels que la quantité de déchets produite, la variation des frais de ramassage en fonction de l'éloignement et de la période de l'année. Pour cette raison, la jurisprudence admet que les taxes d'utilisation soient aménagées de manière schématique et tiennent compte de normes fondées sur des situations moyennes (arrêt du 29 mai 1999 in: RDAF 1999 1 94 consid. 3a p. 97 s.; 122 I 61 consid. 3b p. 67 et les arrêts cités).

Le Tribunal fédéral a également jugé qu'il n'est pas conforme à ces principes de calculer des taxes annuelles sur la base de la seule valeur d'assurance-incendie des bâtiments en cause. Il a en effet constaté que "la valeur d'assurance-incendie du bâtiment concerné peut constituer une base de calcul appropriée lorsqu'il s'agit d'établir une taxe de raccordement ou une autre contribution unique, mais non pas lorsqu'il s'agit de fixer une taxe d'utilisation périodique qui doit tenir compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question" (arrêt non publié du 24 mai 2000 en la cause K. et F.
c. commune de L.). Dans la mesure où les art. 8 et 9 Cst.
exigent que le calcul d'une taxe périodique ait un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en cause, leur violation se confond et est absorbée par le grief tiré de la force dérogatoire de l'art. 2 LPE.
c) Le Tribunal cantonal concède qu'en l'espèce, les montants des taxes annuelles en cause sont importants, mais il estime qu'ils résultent de l'utilisation du critère schématique de la taxe cadastrale. Selon lui, ce mode de calcul reste dans la ligne du principe de causalité de l'art. 2 LPE et de la jurisprudence du Tribunal fédéral et correspond à l'importance économique de l'entreprise. Les quantités de déchets ménagers et de ceux qui leur sont assimilés générées par la recourante suffiraient à justifier les taxes, même si le critère de la taxe cadastrale n'empêche pas dans certains cas des disparités de traitement. Le système choisi se situerait dans les limites du pouvoir d'appréciation du législateur communal.

Cette opinion est erronée. Le tarif de la commune de Sierre prévoit que la taxe annuelle pour le traitement des déchets et ordures se monte à 1 o/oo de la valeur cadastrale des bâtiments. A l'instar de la valeur d'assurance des bâtiments (cf. arrêt du 24 mai 2000 non publié cité ci-dessus), la valeur cadastrale des bâtiments concernés n'incorpore aucun élément relatif à la quantité de déchet produits dans les bâtiments en cause, à la différence par exemple d'une taxe annuelle forfaitaire unique par ménage, dont le caractère reste certes schématique mais néanmoins admissible au regard de l'art. 2 LPE (cf. arrêt du 29 mai 1997 in RDAF 1999 1 94 consid. 3b p. 98 s.).

S'agissant des bâtiments de la recourante, dont la valeur cadastrale élevée n'est pas contestée par les parties, l'autorité intimée a constaté que l'une des caves comportait un local de vente très fréquenté et un carnotzet d'une centaine de places utilisé plusieurs fois par semaine par des associations, notamment pour des repas, et qu'aucun bâtiment n'était habité, mais que l'un était occupé le jour de manière saisonnière par les ouvriers. Ces circonstances démontrent l'absence, en l'espèce aussi, de relation entre la valeur cadastrale des bâtiments et la quantité de déchets produite par la recourante. Par conséquent, la réglementation en vigueur dans la commune de Sierre pour les années 1991 et 1992 selon laquelle la taxe annuelle d'enlèvement des ordures est fixée proportionnellement à la valeur cadastrale des bâtiments (1 o/oo) contrevient au principe de causalité de l'art. 2 LPE.
Sur ce point, l'autorité intimée s'inspire à tort de l'arrêt non publié du Tribunal fédéral du 25 août 1995.

Certes, le litige visait bien le tarif litigieux de la commune de Sierre, mais il n'avait alors pas fait l'objet d'un examen de conformité au regard du principe de causalité (art. 2 LPE) ou au regard des principes déduits de l'art. 4 aCst. Seule était en cause une éventuelle application arbitraire - qui avait été niée - du règlement communal et de son tarif aux déchets industriels d'une entreprise de la commune.

Enfin, contrairement à l'opinion du Tribunal cantonal, le système prévu par la commune conduit à des disparités de traitement insoutenables que même un certain schématisme ne suffit pas à couvrir; ainsi un complexe immobilier d'une trentaine d'appartements dont la valeur cadastrale s'élèverait à 250'000 fr. chacun se verrait imposer une taxe inférieure à celles imposées à la recourante pour les années 1991 et 1992. Pareille disparité de traitement ne saurait s'expliquer, même en particulier, par la situation économique de la recourante qui est à première vue sans relation avec les déchets urbains qu'elle produit. Au surplus, ce critère n'est nullement prévu

par les dispositions légales applicables à l'élimination des déchets dans la commune de Sierre.

d) Par conséquent, l'autorité intimée a violé les principes de force dérogatoire du droit fédéral, d'égalité et d'interdiction de l'arbitraire en confirmant la décision de l'autorité inférieure.

4.- Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de l'arrêt du Tribunal cantonal du 27 avril 2001.

Vu l'issue du recours, les frais judiciaires doivent être mis à la charge de la commune de Sierre qui succombe et dont l'intérêt financier est en jeu (art. 156 al. 1 et 156 al. 2 a contrario en relation avec les art. 153 et 153a OJ). Cette dernière versera en outre une indemnité de dépens à la recourante qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 159 OJ).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral,

1. Admet le recours.

2. Annule l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 27 avril 2001.

3. Met un émolument judiciaire de 2'000 fr. à la charge de la Commune de Sierre.
4. Met à la charge de la commune de Sierre une indemnité de 2'000 fr. à verser à la société coopérative A._____ à titre de dépens.

5. Communique le présent arrêt en copie au mandataire de la recourante, à la commune de Sierre, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais.

_____
Lausanne, le 10 octobre 2001 DCE/moh

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FÉDÉRAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,