

E. Les déchets

Exercice 1

La commune de Romanel-sur-Lausanne a adopté un nouveau règlement sur la gestion des déchets qui instaure en matière de financement de l'élimination des déchets, une taxe forfaitaire par ménage dont le montant varie en fonction des personnes présentes dans le ménage ainsi que le recours à l'impôt pour 30% des coûts de financement de l'élimination des déchets. L'art. 12 du règlement fixe notamment les sommes de 180.- par an pour un ménage d'une personne et de 450.- pour un ménage de 4 personnes et plus. Monsieur Feldmann, son épouse et ses deux fils, tous très sensibles à la problématique environnementale, se sentent victimes d'une injustice. Ils ont en effet adopté un mode de vie particulier leur permettant de ne produire que très peu de déchets en comparaison avec leurs voisins, les Louis. En vertu du nouveau règlement, les Feldmann doivent désormais payer la somme de 450.- par an et une partie des impôts qu'ils versent est également utilisée pour le financement de l'élimination des déchets de la commune. Or, il semblerait que cette contribution soit quasiment identique à celle de la famille Louis. La famille Louis ne fait pourtant pas du tout attention à la production de ses déchets et compte sept personnes dans le ménage. Monsieur Feldmann se plaint donc à la commune et propose l'institution d'une taxe poubelle, beaucoup plus équitable selon lui, ainsi qu'une participation financière du canton. La commune lui répond que l'instauration de la taxe poubelle n'a pas été retenue par le Conseil communal lors de l'élaboration du règlement, celle-ci risquant de créer une « trafic de poubelle » et une augmentation des dépôts illicites de poubelles dans les communes voisines.

Inspiré de l'ATF 137 I 257 (RDAF 2012, p. 491)

- a) Quelle est l'autorité compétente pour planifier la gestion des déchets ?

C'est au canton conformément à l'art. 31 al. 1 LPE, que revient le devoir de planifier la gestion des déchets, afin d'encourager une action globale, permanente et à long terme grâce au plan de gestion des déchets et ainsi d'abandonner les interventions ponctuelles (cf. art. 4 OLED).

- b) Qu'est-ce qu'un déchet ? Qu'est-ce qu'un déchet urbain ?

Un déchet est une chose meuble dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (cf. art. 7 al. 6 LPE).

Selon l'art. 3 let. a OLED, on entend par déchets urbains les déchets produits par les ménages, ainsi que les autres déchets de composition analogue, c'est-à-dire provenant des entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions. Cela englobe par

exemple les déchets qui proviennent des exploitations artisanales et des entreprises prestataires de services.

- c) Qui doit éliminer les déchets urbains ?

Conformément à l'art. 31b LPE, l'élimination des déchets urbains, au même titre que celle des déchets de la voirie, des stations publiques d'épuration des eaux usées et des déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable, incombe au canton (pour les autres déchets, p. ex. les déchets de chantier, du commerce ou de l'industrie ; cf. art. 31c LPE).

- d) Qui doit assumer en principe le coût de l'élimination des déchets en général et en vertu de quel principe ?

En principe, le détenteur des déchets assume le financement de l'élimination des déchets en vertu de l'art. 32 al. 1 LPE, exception faite des déchets soumis à des dispositions particulières par le Conseil fédéral. L'art. 32 al. 1 LPE met en œuvre le principe du 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. Lorsque le lien entre le détenteur et les déchets ne peut être établi, soit parce que le détenteur ne peut être identifié, soit parce qu'il est dans l'incapacité pour cause d'insolvabilité d'en supporter le coût, ce sont les cantons, qui conformément à l'art. 32 al. 2 LPE doivent assumer le coût de leur élimination.

- e) Est-ce le même système en matière de financement de l'élimination des déchets urbains ?

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 ». Cette disposition s'écarte donc du principe du détenteur de l'art. 32 al. 1 LPE en prescrivant une solution plus conforme au principe du pollueur-payeur de l'art. 2 LPE. Cet article constitue notamment la base légale pour la taxe-poubelle.

- f) Est-ce conforme au droit de l'environnement de prélever une partie des impôts pour le financement de l'élimination des déchets ?

L'art. 32a al. 1 LPE, en précisant que la charge des coûts de l'élimination des déchets urbains doit être transférée par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, exclut un financement par l'impôt mais l'exige par le biais de taxes (causales). L'art. 32a al. 2 LPE pose trois exceptions à ce principe. Cet article autorise le financement de l'élimination des déchets par d'autres modes de financement si de telles taxes causales devaient « compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement », en particulier le principe de la valorisation des déchets (art. 30 al. 2 LPE) et celui de leur élimination respectueuse de l'environnement (art. 30 al. 3 LPE). L'exception doit être motivée.

-
- g) Le règlement de la commune de Romanel-sur-Lausanne est-il conforme à la LPE et plus particulièrement au principe du pollueur-payeur ?

Les coûts n'ont pas forcément besoin d'être répartis exclusivement en proportion des quantités de déchets à éliminer. La taxe doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation et doit avoir un effet incitatif. Les taxes d'élimination des déchets ne doivent pas compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes écologiques et doivent en particulier être conçues de façon à éviter le risque d'élimination sauvage. Le système de taxe forfaitaire par ménage est un mode contraire à l'art. 32a LPE faute d'être incitatif. Deux ménages comprenant un même nombre de personnes peuvent en effet produire une quantité de déchets différente et payer la même taxe. Le règlement de la commune de Romanel-sur-Lausanne n'est pas conforme à la LPE et au principe de causalité. Le principe de primauté droit fédéral est donc violé (cf. art. 49 Cst.).

Exercice 2

André est propriétaire de deux parcelles N1 et N2, comprenant des champs cultivés, en zone agricole sur le territoire de la commune d'Essertines-sur-Rolle (VD).

En 2020, André a étendu des bâches en plastique sur ses parcelles mais ne les a pas enlevées pendant l'hiver. Les champs ont ensuite été labourés début mars 2021. Par conséquent, les bâches qui se trouvaient sur la parcelle N1 ont été broyées et une multitude de déchets plastiques se sont retrouvés sur les parcelles avoisinantes. Les bâches en plastique qui se situaient sur la parcelle N2 étaient également en train de s'effriter très rapidement ; des morceaux de plastique avaient été retrouvés dans la forêt voisine.

Le 8 mars 2021, la Municipalité a notifié à André qu'elle l'accusait de commettre une infraction à la loi sur la gestion des déchets. Elle a considéré que les bâches en plastique étaient des déchets et qu'en omettant de les retirer de ses parcelles, André avait commis une infraction. La Municipalité a donc sommé André de retirer de la parcelle N2 les bâches en plastique restantes, dans un délai de 5 jours, sous la menace de l'art. 292 CP, et de les amener à la déchetterie afin qu'elles puissent être éliminées de manière adéquate car elles portaient atteinte à la fertilité du sol et à l'environnement. André devait également ramasser les débris plastiques poussés par le vent sur les parcelles avoisinantes et, à l'avenir, éliminer les bâches dès la fin de la récolte.

Le 13 octobre 2021, la CDAP a confirmé l'élimination à l'avenir des bâches, dès la fin de la récolte. Agissant par voie du recours en matière de droit public, André demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision de la CDAP afin qu'il n'ait pas d'obligation à l'avenir d'éliminer les paillages à 100% biodégradables dès la fin de la récolte. Selon lui, les bâches qu'il utilise sur ses champs ne sont pas des déchets car elles sont entièrement biodégradables. Il n'y aurait donc aucun intérêt public à considérer une matière compostable comme un déchet et à en ordonner son élimination.

Inspiré de l'arrêt du TF 1C_672/2021 du 18 octobre 2022

- a) Les bâches « biodégradables » à base de PLA utilisées par André sont-elles des déchets au sens de la LPE ? Dans l'affirmative, de quel type de déchets s'agit-il ?

Conformément à l'art. 7 al. 6 LPE, un déchet est une chose meuble dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public. Les bâches d'André sont faites en PLA (acide polylactique). C'est un polymère biodégradable, qui peut être obtenu à base d'amidon de maïs (le terme de bioplastique est parfois utilisé, parce qu'il s'agit d'une alternative naturelle au polyéthylène). Lorsqu'un agriculteur ou maraîcher qui utilise des films de paillage à base de PLA s'en défait (cf. art. 7 al. 6 LPE) après une ou plusieurs récoltes, les règles de droit fédéral sur l'élimination des déchets sont en principe applicables.

Les bâches en PLA sont donc des déchets au sens de l'art. 7 al. 6 LPE.

Elles sont des autres déchets et rentrent dans la catégorie de « biodéchets » définie à l'art. 3 let. d OLED car il s'agit ici de la catégorie des déchets d'origine végétale, animale ou microbienne. Ce ne sont donc pas des déchets urbains (déchets produits par les ménages ou par des entreprises, lorsque leur composition est comparable à celle des déchets ménagers – cf. art. 3 let. a OLED) ni des déchets spéciaux (cf. art. 3 let. c OLED). La notion de biodéchets s'applique à un grand nombre de déchets issus de différents secteurs et branches économiques, comme par exemple, l'agriculture, l'industrie alimentaire, la consommation des ménages et la production énergétique.

- b) À qui incombe l'obligation d'éliminer les bâches ? Comment se passe ce processus d'élimination ?

Conformément à l'art. 31c al. 1 LPE, les autres déchets doivent être éliminés par le détenteur. Par conséquent, André a l'obligation d'éliminer ses bâches.

L'élimination des bâches comprend leur valorisation ou leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage provisoire et le traitement. Par traitement, on entend toute modification physique, biologique ou chimique des déchets (art. 7 al. 6^{bis} LPE).

L'art. 14 OLED prévoit une valorisation des déchets sous certaines conditions. L'OFEV a publié les aides à l'exécution de l'OLED, en particulier un module consacré aux biodéchets. Cette publication comporte une liste des déchets se prêtant au compostage et à la méthanisation (= valorisation), répartis en 7 catégories. En ce qui concerne les PLA, trois méthodes sont considérées comme étant appropriées pour leur valorisation :

- 1) *La méthanisation thermophile ;*
- 2) *Le compostage centralisé ;*
- 3) *La co-digestion dans une station d'épuration des eaux usées.*

Le compostage en bordure de champ est inapproprié ainsi que les autres méthodes consistant à laisser les matériaux biodégradables sur le sol ou à les enfouir ou les enterrer dans un champ.

c) L'ordre d'éliminer les bâches est-il conforme à la LPE ?

Oui, les bâches doivent être considérées comme des déchets et l'ordre de les éliminer, à savoir de les valoriser, n'est pas contraire au droit fédéral. L'ordre de prendre des mesures nécessaires dès la fin de la récolte, à savoir avant que les bâches ne soient abîmées, avec un risque de dissémination de parties qui se détacheraient, est cohérent car il vise à permettre une valorisation efficace de ces matériaux biodégradables. Si le film biodégradable est laissé en entier sur place par André après la récolte, le risque qu'il se dissème et qu'il porte ainsi atteinte à l'environnement devient concret (consid. 2.3). La position de la Municipalité et de la CDAP doit donc être suivie puisqu'elle ne tolère pas que le film couvrant soit laissé en place pendant plusieurs mois sans être enfoui, respectivement broyé, comme cela a été le cas en 2020.

Par conséquent, l'ordre donné à André d'éliminer les bâches dès la fin de la récolte est conforme à la LPE.

Exercice 3

Alexandre est propriétaire d'une parcelle située dans la commune de Satigny (GE) en zone agricole et comprise en partie dans le cadastre viticole, en zone viticole protégée. Il y exploite avec son épouse le domaine viticole et agricole du Clos du Château. Une autorisation de construire un hangar agricole avec salle de dégustation, une installation de sondes géothermiques et de panneaux solaires en toiture a été délivrée sur cette parcelle.

Le 2 décembre 2016, le Service de géologie, sols et déchets de l'Office cantonal de l'environnement du canton de Genève (ci-après : le GESDEC) s'est rendu sur place afin de vérifier la protection des sols dans le cadre de travaux de décapage, de remblayage et d'aménagement de matériaux terreux entrepris par Alexandre. Le GESDEC a alors constaté que ces travaux ne concernaient pas le périmètre en lien avec l'autorisation de construire, prévu dans le cadre de l'aménagement de finition qui justifiait un apport de matériaux terreux. De plus, les travaux nécessitaient l'utilisation de camions à pneus, dont le passage tassait le sol de catégorie « silt argileux sensible à la compaction ».

Invité à se déterminer, Alexandre a expliqué que la zone de remblayage concernait tout le périmètre en lien avec l'autorisation de construire. Il s'était permis d'arrêter le talus jusqu'au chemin sous son hangar, dépassant ainsi d'environ 40 mètres la zone comprise dans l'autorisation, afin d'obtenir une pente douce permettant de replanter et de cultiver la vigne sur un maximum de surface. Le Département cantonal de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le Département) a ordonné à Alexandre de déposer une autorisation de

construire complémentaire pour régulariser le décapage et le remblayage réalisés.

Le 27 janvier 2021, le Département a refusé de délivrer l'autorisation de construire complémentaire à Alexandre en lui ordonnant de procéder à la remise en état, dans un délai de 90 jours, du terrain naturel et en lui infligeant une amende de 5'000 CHF.

Tiré de l'arrêt du TF IC_149/2022 du 28 octobre 2022

- a) Le remblayage sur la parcelle d'Alexandre nécessite-t-il vraiment une autorisation de construire ? Et si oui, est-il possible d'aménager un tel remblayage en zone agricole ? Expliquez votre raisonnement.

Le remblayage réalisé sur la parcelle d'Alexandre répond à la notion de « construction » et « d'installation » définie à l'art. 22 al. 1 LAT car il s'agit d'une réalisation entreprise par l'homme, conçue pour durer, qui altère de manière sensible un terrain au même titre qu'un niveling ou un terrassement de terrain.

Il faut ensuite examiner si le remblayage est conforme à la zone agricole. Hors de la zone à bâtir, la conformité est liée à la nécessité (art. 16a LAT) : la construction doit être adaptée, par ses dimensions et son implantation, aux besoins objectifs du propriétaire ou de l'exploitant.

En introduisant ces exigences, le législateur fédéral entend limiter les constructions nouvelles à celles qui sont réellement indispensables à l'exploitation agricole afin de garantir que la zone agricole demeure une zone non constructible. Il faut donc regarder si le remblayage est nécessaire à l'exploitation de la zone agricole.

La Cour de justice a retenu que l'apport de matériaux terreux ou d'excavation en grande quantité n'était pas justifié et ne permettait pas de corriger un problème agricole initial puisque la parcelle d'Alexandre n'en présentait pas à l'origine. Sa parcelle était également facilement accessible par deux chemins agricoles situés de part et d'autre du périmètre considéré. Il n'y avait donc pas de nécessité d'aplanir le terrain pour circuler.

Les épaisseurs de matériaux terreux se cumulaient à certains endroits à près de 2 mètres de hauteur, soit une hauteur ne pouvant être considérée comme minime.

Le remblayage n'est donc pas nécessaire à l'exploitation agricole ou horticole et ne respecte pas la nature. Il n'est donc pas nécessaire à l'exploitation de la zone agricole et n'est pas conforme à l'affectation de la zone. Par conséquent, il n'est pas possible d'aménager un tel remblayage en zone agricole.

- b) À votre avis, le remblayage sur la parcelle d'Alexandre porte-t-il atteinte à l'environnement ?

Oui, le remblayage a nécessité l'utilisation de camions pneus, dont le passage a compacté le

sol de catégorie « silt argileux sensible à la compaction » et a nui à sa culture. Par conséquent, le remblayage a porté atteinte au sol. L'apport de matériaux d'excavation peut être considéré comme un stockage définitif des déchets sans autorisation et portant atteinte à la structure et aux couches du sol originel.

Le remblayage porte donc atteinte à l'environnement en ayant une incidence sur la fertilité du sol à long terme.

- c) Le Département a-t-il violé le principe de proportionnalité en exigeant d'Alexandre la remise en état du terrain ? Est-ce que le Département aurait pu renoncer à cet ordre de remise en état ?

Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit.

Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel ; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. Cette séparation doit donc, en dehors de certaines exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, sont indéfiniment tolérées en dehors de la zone constructible, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé.

L'autorité peut renoncer à un ordre de démolition, conformément au principe de proportionnalité, si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de reconnaître la construction comme conforme au droit.

Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter des inconvénients qui en découlent pour lui.

Le Tribunal fédéral a suivi l'avis de la Cour de justice qui a considéré que l'intérêt privé d'Alexandre à maintenir le remblayage litigieux ne l'emportait pas sur l'intérêt public au rétablissement à une situation conforme au droit, en tant qu'il porte sur la préservation des terres agricoles en zone viticole protégée. Le remblayage ayant également un impact négatif sur la fertilité du sol, la Cour de justice a jugé dans ces circonstances que l'intérêt de préserver la zone viticole était important.

Le Département n'a donc pas violé le principe de proportionnalité en exigeant d'Alexandre la remise en état du terrain.