

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_797/2013

{T 0/2}

Arrêt du 8 juillet 2014

Ile Cour de droit public

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

Participants à la procédure
X._____, recourant,

contre

Municipalité de Ballaigues,
représentée par Me Alain Thévenaz, avocat,
Commission de recours en matière d'impôts de la Commune de Ballaigues.

Objet
Taxes ordures ménagères,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 9 août 2013.

Faits :

A.
X._____ est domicilié sur le territoire de la Commune de Ballaigues.

Le 6 octobre 2008, le Conseil communal de Ballaigues a adopté 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 le 11 novembre 2008. Les art. 11 et 12 du règlement communal prévoient ce qui suit:

"Art. 11 Principes

Le détenteur assume le coût de l'élimination de ses déchets.
La Commune perçoit des taxes pour couvrir les frais de gestion des déchets dont elle a la charge.
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.
Elle communique les éléments sur lesquels elle se base pour déterminer le montant et les modalités des taxes.

Art. 12 Taxes

Taxes sur les sacs à ordures

Une taxe au sac est perçue pour couvrir les frais de collecte et de traitement des ordures ménagères.
Cette taxe est au maximum de
- 1.50 franc par sac de 17 litres,
- 3.- francs par sac de 35 litres,
- 5.- francs par sac de 60 litres,
- 8.- francs par sac de 110 litres.

Ces montants s'entendent avec TVA comprise.

Jusqu'à concurrence des maximums précités, la municipalité est compétente pour adapter le montant de la taxe à l'évolution des coûts effectifs tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale.

Taxes forfaitaires

Une taxe forfaitaire est perçue pour financer les autres frais de gestion des déchets et en particulier celle des déchets recyclables. Elle est fixée comme suit:

180.- francs par an au maximum par ménage de 2 personnes et plus

Les ménages habitant les maisons foraines et les résidences secondaires paient une taxe forfaitaire de 90.- francs par an au maximum par ménage ou par résidence secondaire.

Ces taxes sont réduites de moitié pour les personnes seules.

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.

En cas de départ ou d'arrivée en cours d'année, la taxe est due par mois entier et calculée prorata temporis.

Jusqu'à concurrence des maximums précités, la Municipalité est compétente pour adapter le montant de la taxe à l'évolution des coûts effectifs, tels qu'ils ressortent de la comptabilité communale."

En application de ce règlement, la Municipalité a adopté le 2 juin 2008 des "Directives communales relatives à la gestion des déchets à Ballaigues". Elles prévoient notamment ce qui suit:

"10. Financement

La commune perçoit une taxe forfaitaire pour la gestion des déchets, cette taxe est actuellement de

- 120.- fr. par an et par ménage de deux personnes ou plus,

- 60.- fr. par an et par ménage habitant les maisons foraines et les résidences secondaires.

Ces taxes sont réduites de moitié pour les personnes seules.

La vente des sacs taxés se fait dans les commerces de la région ainsi qu'à l'administration communale. Le prix des sacs est fixé en accord avec les municipalités de la région ayant adopté le même système de taxation. Il est actuellement fixé à:

- 1.- fr. pour les sacs de 17 l.

- 1.95 fr. pour les sacs de 35 l.

- 3.80 fr. pour les sacs de 60 l.

- 6.- fr. pour les sacs de 110 l.

Pour atténuer les effets sociaux de ce système de taxes, deux mesures d'accompagnement sont prises:

- une distribution gratuite de 5 sacs de 35 litres par personne et par année,

- les couches culottes peuvent être remises en sac transparent aux points de collecte."

Le 13 juillet 2012, la Commune de Ballaigues a adressé à X._____ une facture de 120 fr. au titre de taxe d'ordures ménagères pour l'année 2012. Par lettre du 10 juillet (recte: août) 2012, ce dernier a recouru contre ce bordereau en concluant à la nullité de celui-ci ainsi que du règlement communal et au remboursement de la totalité des taxes perçues depuis l'entrée en vigueur du Règlement attaqué.

Par décision du 21 août 2012, la Municipalité de Ballaigues a déclaré ce recours irrecevable. Puis, constatant qu'elle n'était pas compétente pour connaître du recours, elle a rapporté sa décision et transmis d'office le recours du 10 août 2012 à la "Commission communale de recours en matière d'impôts communaux du Conseil communal de Ballaigues" (ci-après: la Commission communale de recours), qui a été constituée par le Conseil communal de Ballaigues le 10 septembre 2012.

Par décision du 10 octobre 2012, rendue sans avoir convoqué ni entendu X._____, la Commission communale de recours a rejeté le recours. Le 29 octobre 2012, ce dernier a déposé recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal du canton de Vaud reprenant les conclusions formulées devant la Commission communale.

Le 6 juin 2013, le juge instructeur a interpellé X. _____ pour lui demander si le vice résultant du fait qu'il n'avait pas été convoqué ni entendu personnellement par la Commission communale de recours avant qu'elle ne statue pouvait être réparé par une renonciation expresse, a posteriori, à son audition, rendant ainsi la décision attaquée non viciée sur ce point. Le 7 juin 2013, l'intéressé a répondu qu'il avait bien remarqué ce vice, qu'il gardait "en réserve comme il est d'usage" (sic). Il a néanmoins admis renoncer expressément à son audition par la Commission communale de recours.

B.

Par arrêt du 9 août 2013, le Tribunal cantonal a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable. Il a constaté que la Commune de Ballaigues avait versé au dossier la plupart des pièces dont la production avait été requise, que la liste du nombre de sacs taxés vendus depuis 2009 aux habitants de la Commune de Ballaigues n'était pas déterminante pour l'issue du recours et que l'audition d'un témoin pouvait être refusée au vu de la pièce produite par l'intéressé. Par appréciation anticipée des preuves, il a renoncé à donner suite aux réquisitions d'instruction de ce dernier. Le droit d'être entendu n'avait pas été violé, puisque les griefs qui n'auraient pas été discutés par la Commission communale de recours l'étaient en procédure de recours devant le Tribunal cantonal de sorte que le vice affectant la décision de la Commission communale de recours avait été réparé. En outre, l'intéressé avait expressément renoncé par écrit à son audition le 7 juin 2013. Le retard dans l'élection de la commission communale de recours ne la rendait pas incompétente pour connaître des recours fondés sur l'art. 45 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom/VD; RSVD 650.11), ni l'imprécision de sa désignation sur la décision.

Les membres de la commission communale de recours avaient été élus lors de la séance du 10 septembre 2012, ce que savait l'intéressé parce que l'ordre du jour de cette séance était publié sur le site de la commune. La conclusion tendant à l'annulation ou à la nullité du règlement communal était irrecevable, de même que celles demandant l'annulation et le remboursement des taxes payées depuis l'entrée en vigueur du règlement. Sur le fond, la combinaison d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle à la quantité des déchets était admissible. L'examen du poste 450 des comptes relatif aux ordures ménagères et décharges montrait, pour la période 2008 à 2011, qu'après déduction du prix de vente des déchets recyclables, les charges avaient toujours été bien supérieures aux produits des taxes, la différence étant moindre depuis 2009, année de l'entrée en vigueur du règlement communal et avec lui celle de la taxe au sac. La part du financement du coût d'élimination des déchets par la taxe était inférieure d'environ 5 % au minimum de 70 % fixé par le Tribunal fédéral, ce qui signifiait que le produit des taxes perçues étaient légèrement insuffisant. Il n'y avait en outre pas de violation du droit à l'égalité puisque les entreprises qui produisaient de petites quantités de déchets urbains étaient de fait soumises à une taxation forfaitaire, correspondant à un ou plusieurs "équivalent-ménage" (correspondant à celle produite par un ménage, au double, au triple, etc.), en fonction des constatations faites par les employés communaux quant à la quantité de déchets produits par chaque entreprise et que ces montants atteignaient 6'900 fr. en 2009, 6'840 fr. en 2010, 6'880 fr. en 2011 et 7'120 fr. en 2012.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public et celle subsidiaire du recours constitutionnel, X. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu le 9 août 2013 et de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle instruction et nouvelle décision au sens des considérants. Il sollicite le bénéfice de l'assistance judiciaire. Il se plaint de la violation des art. 5, 7 ss et 29 Cst., du droit cantonal de procédure et du droit communal.

La Municipalité de Ballaigues et la commission communale de recours ont conclu au rejet du recours. Ces prises de position ont été communiquées à l'intéressé.

Considérant en droit :

1.

Déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites par la loi (art. 42 LTF) par le recourant, qui a un intérêt digne de protection à son annulation, sous réserve des considérants qui suivent (art. 89 LTF), contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu dans une cause de droit public par une autorité judiciaire supérieure de dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF), sans qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF ne soit réalisée, le présent recours en matière de droit public est en principe recevable. Il s'ensuit que le recours constitutionnel, que le recourant a lui-même déposé à titre subsidiaire, est irrecevable (art. 113 LTF).

2.

2.1. Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2 p. 539). L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision; tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Le recours formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 p. 164; 138 V 292 consid. 4 p. 296).

2.2. L'instance précédente a retenu que le produit des taxes perçues par la commune intimée était - légèrement - insuffisant, qu'il n'avait jamais atteint le seuil minimum de 70 % fixé par la jurisprudence (ATF 137 I 257), de sorte que la part d'impôts communaux qui était dévolue au financement du coût d'élimination des déchets était trop élevée. Il s'ensuit que le recourant n'a pas d'utilité pratique à faire valoir une violation des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement ni des dispositions communales du règlement sur la gestion des déchets. En effet, la taxe qui lui est réclamée est en réalité inférieure à celle qui devrait être perçue. Il s'ensuit que les griefs relatifs au calcul de la taxe que le recourant fait valoir sous le chiffre 4 de son mémoire sont irrecevables faute d'être titulaire de la qualité pour recourir.

3.

3.1. En vertu de l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Cela signifie que la partie recourante doit exposer en quoi l'état de fait retenu par l'instance précédente est arbitraire ou contraire au droit et préciser en quoi la correction du vice aurait une influence sur l'issue de la cause, faute de quoi il n'est pas possible de s'écarter des faits arrêtés dans l'arrêt attaqué.

3.2. Sous chiffre 5 de son mémoire de recours intitulé "Établissement d'un état de fait convenable", le recourant reproche à l'instance précédente d'avoir établi les faits de manière inexacte. Il ne motive toutefois pas en quoi la correction des vices dont il allègue l'existence aurait une influence sur le sort de la cause. Il n'est par conséquent pas possible de s'écarter des faits arrêtés dans l'arrêt attaqué.

4.

Le recours en matière de droit public peut être formé en particulier pour violation du droit fédéral (let. a). La notion de droit fédéral englobe les dispositions cantonales ou communales d'application qui sont prises en vertu d'une délégation de compétence et trouvent leur fondement dans un acte normatif fédéral (ATF 107 IV 200; cf. B. CORBOZ, Commentaire romand de la LTF, 2e éd. Berne 2014, n° 25 ad art. 95 LTF), ce qui n'est pas le cas de la législation cantonale ou communale fondée, comme en l'espèce, sur l'art. 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), parce que cette disposition laisse une grande liberté au canton dans la mise en oeuvre des principes qu'elle prévoit (cf. ATF 129 I 290 consid. 2.2 p. 294 s.).

5.

5.1. En dehors des griefs mentionnés à l'art. 95 let. c et d LTF, le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal ou du droit communal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral (art. 95 let. a LTF), en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466). Le Tribunal fédéral n'examine les moyens fondés sur la violation d'un droit constitutionnel que s'ils ont été invoqués et motivés de manière précise (art. 106 al. 2 LTF; ATF 136 I 65 consid. 1.3.1 p. 68). L'acte de recours doit, sous peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation (ATF 136 I 229 consid. 4.1 p. 235).

5.2. Le recourant se plaint de ce que l'instance précédente a statué par voie de circulation et a déclaré irrecevable sa conclusion en annulation du règlement communal sur la gestion des déchets. Il

lui reproche également d'avoir accordé à sa charge des dépens à la commune intimée alors qu'il avait requis et obtenu l'assistance judiciaire. Sur ce dernier point, il ressort de l'arrêt attaqué que l'assistance judiciaire qui a été accordée au recourant par l'instance précédente le 30 novembre 2012 était limitée à l'exonération de l'avance de frais. Le recourant ne démontre pas conformément aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF en quoi l'instance précédente aurait violé le droit constitutionnel ou appliqué de manière insoutenable le droit cantonal relatif au contrôle abstrait des règles de droit et à la procédure de recours ni en quoi elle aurait violé l'interdiction de l'arbitraire ou le droit à l'assistance judiciaire en limitant cette dernière à l'exonération de l'avance de frais et en le condamnant aux dépens dus à la commune intimée. Ces griefs sont donc irrecevables.

6.

Invoquant l'art. 29 Cst., le recourant se plaint de ce que la composition du Tribunal cantonal ne lui a pas été communiquée de sorte qu'il n'a pas pu faire valoir de moyen de récusation à l'encontre des membres qui ont statué sur son recours. Il se plaint aussi d'une violation de son droit d'être entendu et de son droit à un procès équitable par l'instance précédente qui l'a invité, alors qu'il n'était pas pourvu d'un défenseur, à renoncer a posteriori à son droit d'être convoqué et entendu oralement par la commission communale de recours.

6.1. La composition du Tribunal cantonal ayant été communiquée aux parties et donc au recourant le 17 juillet 2013, le grief est rejeté dans la mesure où il est recevable.

6.2. Il est admis en jurisprudence comme en doctrine qu'une partie peut renoncer à exercer son droit d'être entendu, parce que cette garantie de procédure ne constitue qu'un droit et non pas un devoir à la charge de son bénéficiaire. Une telle renonciation ne peut être admise facilement; elle doit en principe être formulée en des termes dépourvus d'ambiguïté (ATF 119 Ia 136 consid. 2g p. 140; 118 Ia 17 consid. 1d p. 19 s.; A. AUER/G MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3e éd., Berne 2013, p. 619 n° 1356 s.; P. MOOR/E. POLTIER, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd., Berne 2011, p. 325 s. M. ALBERTINI, Der Verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Berne 2000, p. 333 s.). En l'espèce, le recourant ayant répondu par écrit en connaissance de cause qu'il renonçait expressément à une audition par l'autorité communale, après avoir pris connaissance du courrier détaillé de l'instance précédente du 6 juin 2013, le grief est rejeté dans la mesure où il est recevable.

7.

Invoquant les art. 7 et 29 Cst. ainsi que 34 de la loi vaudoise sur la procédure administrative (LPA/VD; RS VD 173.36), le recourant se plaint de ce que l'instance précédente a refusé de procéder aux mesures d'instruction qu'il avait demandées.

7.1. La recevabilité de ce grief dépourvu d'une motivation répondant aux exigences accrues de l'art. 106 al. 2 LTF en ce que le recourant n'explique en quoi il serait contraire à l'art. 29 Cst. de procéder à l'appréciation anticipée de preuves, peut rester ouverte. En effet, de jurisprudence constante rendue en relation avec l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 137 III 208 consid. 2.2 p. 210; 134 I 140 consid. 5.2 p. 147 s.; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429).

7.2. En l'espèce, le recourant n'expose pas en quoi l'art 34 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative lui accorderait plus de droits que l'art. 29 al. 2 Cst. ne lui en garantit. Il ne précise pas non plus concrètement en quoi le refus par appréciation anticipée d'administrer certaines preuves, qu'il ne cite du reste pas, serait arbitraire. Le grief est irrecevable.

8.

Invoquant l'art. 29 Cst., le recourant se plaint de n'avoir pas eu un procès équitable, l'instance précédente n'ayant pas sanctionné le fait que, contrairement à ce prévoit l'art. 45 LiCom, la

commission communale de recours n'a été nommée et élue qu'après que les parties et la teneur du procès fiscal lui étaient connues. Il se plaint également du mode de nomination de la commission qui a été saisie de sa cause, en ce que rien ne serait dit dans le procès-verbal du Conseil quant au mode d'élection utilisé.

8.1. Bien que le recourant invoque uniquement l'art. 29 Cst., il faut comprendre qu'il entend en l'espèce se plaindre de la violation des garanties de l'art. 30 Cst., dont la portée est comparable pour les autorités judiciaires à celle de l'art. 29 Cst. (cf. ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198/199; 125 I 119 consid. 3b p. 123, 209 consid. 8a p. 217/218), qui est susceptible de trouver application en l'espèce, puisque l'exposé des motifs relatifs au projet de loi sur les impôts communaux précise que la commission communale de recours instaurée par le droit cantonal n'a pas de fonction politique mais bien une véritable fonction juridictionnelle.

La garantie d'un tribunal indépendant et impartial découlant de l'art. 30 al. 1 Cst. permet d'exiger la récusation d'un juge dont la situation ou le comportement sont de nature à susciter des doutes quant à son impartialité. Elle vise à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire puissent influencer le jugement en faveur ou au détriment d'une partie. Elle n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du juge est établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle du magistrat. Cependant, seuls les éléments objectivement constatés doivent être pris en considération; les impressions purement individuelles du plaideur ne sont pas décisives (ATF 139 I 121 consid. 5.1 p. 125 s.; 139 III 120 consid. 3.2.1 p. 124; 139 III 433 consid. 2.1.2 p. 435 s.; 138 IV 142 consid. 2.1 p. 144 s. et les arrêts cités).

8.2. En l'espèce, la commission communale de recours instituée par la commune intimée trouve le fondement de son existence dans une loi cantonale au sens formel, qui prévoit précisément l'institution d'une telle commission et la nomination de ses membres par le conseil communal, soit l'organe législatif de la commune. L'instance précédente a retenu que les membres nommés en séance du 10 septembre 2012 l'ont été par le conseil communal de la commune intimée conformément à l'ordre du jour publié sur le site internet de la commune. Elle a également retenu qu'hormis le reproche général selon lequel ladite commission avait été constituée après le début de la législature et de surcroît à un moment où le nom du recourant et l'objet du litige étaient connus, le recourant n'avait formulé à l'encontre des membres de la commission communale de recours aucun motif de récusation *ad personam*.

Le recourant soutient en vain que la compétence de la commission communale de recours serait nulle parce qu'elle a été instituée après que les parties et la teneur du procès lui étaient connues. En effet, à suivre le raisonnement du recourant, il serait impossible non seulement de réélire en fin de période administrative des juges déjà élus pour une nouvelle période, mais également de suppléer au départ volontaire ou involontaire de juges membres d'une autorité judiciaire au motif que les noms des parties et l'objet des litiges dans les causes pendantes sont déjà connus avant l'élection des juges. Il en résulte qu'en l'espèce la date de l'élection des membres de la commission communale de recours le 10 septembre 2012 plutôt qu'en début de législature ne viole pas les garanties de l'art. 30 Cst. à défaut de motifs de récusation concrets dirigés contre ses membres en particulier, que le recourant n'a expressément pas voulu formuler (mémoire de recours, p. 4). Il ne s'agit donc nullement d'un tribunal d'exception ou de la mise en oeuvre de juges *ad hoc* (cf. ATF 129 V 196 consid. 4.1 p. 198 s.).

Au surplus, faute de grief motivé conformément aux exigences de motivation de l'art. 97 al. 1 LTF (cf. consid. 2.1 ci-dessus), il y a lieu de s'en tenir aux faits de l'arrêt attaqué, qui retient que les membres de la Commission communale du recours en matière d'impôt ont été élus par le conseil communal de la commune intimée conformément à l'art. 45 LiCom qui en exige la "nomination" par ce dernier. Le grief du recourant se plaignant que le procès-verbal de la séance du conseil communal du 10 septembre 2012 ne précise pas s'il y a eu élection ou nomination doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Dans ces conditions, c'est à bon droit que l'instance précédente a jugé que la Commission communale de recours instituée par le Conseil communal de Ballaigues ne violait pas l'art. 30 Cst.

9.

Invoquant le droit l'égalité et l'art. 5 Cst., le recourant se plaint de ce que l'instance précédente a constaté l'absence de base légale fondant le prélèvement d'une taxe pour l'élimination des déchets

des entreprises de la commune et rejeté le grief d'inégalité de traitement parce que la commune intimée avait démontré qu'elle prélevait une taxe auprès de ces dernières.

9.1. Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., selon lequel le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat, ne constitue pas, hormis en matière pénale et fiscale (ATF 132 I 117 consid. 4.1 p. 120; 118 la 137 consid. 1c), un droit constitutionnel distinct: il s'agit d'un principe constitutionnel dont la violation ne peut pas être invoquée séparément, mais uniquement en relation avec, notamment, le principe de la séparation des pouvoirs, d'un droit fondamental particulier ou de l'interdiction de l'arbitraire (ATF 136 I 241 consid. 2.5 p. 249; 134 I 322 consid. 2.1 p. 326).

9.2. En l'espèce, les taxes d'élimination des déchets entrent dans le domaine du droit fiscal, de sorte que le principe de la légalité est en la matière un droit constitutionnel distinct. Toutefois, le recourant n'est pas titulaire du droit garanti par l'art. 5 Cst. dès lors qu'il ne s'en prend pas à la base légale de la taxe qui lui est réclamée, mais à l'absence de base légale fondant la perception d'une taxe sur l'évacuation et l'élimination des déchets auprès des entreprises de la commune intimée. Il ne saurait agir à la place des entreprises ni dans l'intérêt général (cf. consid. 2.1 ci-dessus). Comme l'a jugé à bon droit l'instance précédente, seules les entreprises auprès desquelles la commune réclame le paiement de la taxe sont habilitées à se plaindre d'une éventuelle absence de base légale. Le grief est sur ce point irrecevable faute de légitimation de la part du recourant. Il en va de même du grief tendant à se plaindre de ce que la taxe perçue auprès des entreprises serait qualifiée de taxe forfaitaire par l'instance précédente.

9.3. Pour le surplus, le recourant ne démontre pas concrètement, conformément aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF, que le droit à l'égalité serait violé par l'instance précédente, puisqu'il se borne à parler de "vases communicants" sans expliquer en quoi la perception effective auprès des entreprises d'une taxe progressive, selon les faits retenus par l'instance précédente, afin de rétablir l'égalité de traitement, plutôt que l'absence de perception équivalant à une exonération, augmenterait le montant de la taxe auquel il est lui-même soumis en tant que personne physique. Le grief de violation du droit à l'égalité est par conséquent irrecevable.

10.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Le recours était dénué de chance de succès de sorte que la demande d'assistance judiciaire est rejetée. Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires réduits (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

La demande d'assistance judiciaire est rejetée.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge du recourant.

4.

Le présent arrêt est communiqué au recourant, au mandataire de la Municipalité de Ballaigues, à la Commission de recours en matière d'impôts de la Commune de Ballaigues et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 8 juillet 2014

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

Le Président : Le Greffier :

Zünd Dubey