

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_957/2015

{T 0/2}

Arrêt du 25 mai 2016

Ile Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Seiler, Président,
Zünd et Aubry Girardin.
Greffier : M. Ermotti.

Participants à la procédure
X. _____,
représentée par Me Olivier Carrel, avocat,
recourante,

contre

1. Commune de Y. _____,
représentée par Me Jean-Jacques Collaud, avocat,
2. Préfecture du district de la Sarine,
intimées.

Objet
Contributions publiques communales; débiteur de la taxe de base pour la gestion des déchets;
appartements pour étudiants; notion de ménage collectif,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour fiscale, du 21 septembre 2015.

Faits :

A.
X. _____ (ci-après: X. _____ ou l'intéressée), dont le siège est à Fribourg, a pour but de "mettre à disposition et administrer des logements pour les étudiants, notamment les étudiants universitaires, dans la Ville de Fribourg ou dans les environs [...]; ces logements ne peuvent être mis qu'à disposition de personnes étudiant dans un lieu de formation public reconnu par le conseil de fondation ou de familles dont un des parents étudie dans un tel lieu de formation". X. _____ est propriétaire des immeubles situés aux numéros ** à ** de la route A. _____ à Y. _____. Entre 2008 et 2010, sur la base d'un accord passé le 14 juillet 2008 avec la commune de Y. _____ (ci-après: la Commune), X. _____ a versé à cette dernière un montant annuel de 10'000 fr. en lien avec la gestion des déchets concernant les immeubles précités.

B.
Le 27 septembre 2011, la Commune a notifié à l'intéressée une facture de 10'000 fr. au titre de "taxe déchets 2011 (ménagers/encombrants)". Par décision sur réclamation du 18 juin 2012, la Commune a astreint X. _____ au paiement de la taxe d'élimination des déchets 2011 pour un montant total de 10'000 fr., considérant en substance que les immeubles de l'intéressée constituaient des ménages collectifs.
Le 12 juillet 2012, X. _____ a recouru contre cette décision auprès du Préfet du district de la Sarine (ci-après : le Préfet), en concluant à ce que la taxe d'élimination des déchets soit prélevée directement auprès des locataires dès lors que ses immeubles devaient être qualifiés d'immeubles locatifs ordinaires. Le 28 novembre 2013 le Préfet a rejeté le recours.
Par acte du 15 janvier 2014, X. _____ a recouru contre la décision du Préfet auprès de la Cour fiscale du Tribunal cantonal du canton de Fribourg (ci-après : le Tribunal cantonal). Le 21 septembre

2015, ce dernier a rejeté le recours.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, X. _____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 21 septembre 2015 par le Tribunal cantonal, de constater que "les immeubles appartenant à X. _____ sur la commune de Y. _____, rue du A. _____ ** à **", ne sont pas des ménages collectifs" et d'annuler "la facture établie le 27 septembre 2011 par la commune de Y. _____".

Dans sa réponse du 18 décembre 2015, la commune de Y. _____ conclut au rejet du recours, sous suite de frais. Le Préfet propose le rejet du recours. Le Tribunal cantonal renvoie à son arrêt et conclut au rejet du recours.

Par ordonnance du 2 novembre 2015, le Président de la IIe Cour de droit public du Tribunal fédéral a rejeté la requête d'effet suspensif formulée par X. _____.

Considérant en droit :

1.

1.1. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF) rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) par une autorité cantonale supérieure de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une matière qui ne tombe pas sous le coup de l'art. 83 LTF. Le recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF) par la destinataire de l'arrêt attaqué qui a qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Il convient donc d'entrer en matière.

1.2. Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF). Le courriel du 22 octobre 2015 du Service de la statistique du canton de Fribourg, produit par la recourante, est un moyen de preuve nouveau et par conséquent ne peut être pris en considération.

2.

Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal (et communal) en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal (et communal) constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels (ATF 137 V 143 consid. 1.2 p. 145). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation d'une norme de rang constitutionnel que si le grief a été invoqué et motivé de manière précise (art. 106 al. 2 LTF).

3.

Dans un grief de nature formelle, qu'il convient d'examiner à titre préliminaire dès lors qu'il est de nature à entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment de ses chances de succès au fond (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2 p. 197; 135 I 279 consid. 2 p. 281), la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue en lien avec un défaut de motivation de l'arrêt entrepris.

3.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 564 s. et les arrêts cités).

3.2. En l'espèce, la lecture de l'arrêt entrepris permet de comprendre les motifs qui ont conduit le Tribunal cantonal à rejeter les arguments de la recourante. En particulier, contrairement à ce que soutient l'intéressée, les juges précédents se sont prononcés sur la qualification des immeubles de celle-ci comme "ménages collectifs" au sens du droit cantonal et ils ont exposé les raisons à la base de cette qualification. Le grief de violation de l'art. 29 al. 2 Cst. est donc infondé.

Savoir si le raisonnement de l'arrêt attaqué est sur ce point conforme au droit sera analysé ci-après.

4.

4.1. Les art. 32 ss de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) régissent le financement de l'élimination des déchets. Concernant les 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. En outre, 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.

Selon la jurisprudence, 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 137 I 257 consid. 6.1 p. 268; 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. 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. Cette grande liberté s'inscrit néanmoins dans des limites légales (ATF 137 I 257 consid. 6.1 in fine p. 268; 129 I 290 consid. 3.2 p. 296 s.; 125 I 449 consid. 3b p. 454 ss).

4.2. Sous réserve de ces principes, qui ne sont pas litigieux dans le présent cas, le régime de perception des taxes relatives à l'élimination des déchets relève donc du droit cantonal et communal. A ce sujet, il y a lieu de préciser que - contrairement à ce que semble croire la recourante - le fait que l'art. 18 al. 2 du règlement de la commune de Y. _____ relatif à la gestion des déchets du 11 octobre 2010 (ci-après: le règlement communal), pour délimiter la notion de "ménage collectif", renvoie à l'Ordonnance fédérale du 21 novembre 2007 sur l'harmonisation de registres (OHR; RS 431.021) n'y change rien. En effet, le droit cantonal (ou communal) ne voit pas sa nature modifiée parce qu'il renvoie au droit fédéral ou incorpore des notions de droit fédéral (cf. ATF 138 I 232 consid. 2.4 p. 236; 128 II 76 consid. 1a p. 80; 127 III 248 consid. 1b p. 251; 126 III 370 consid. 5 p. 372). Les dispositions de droit fédéral auxquelles il est renvoyé ne peuvent ainsi être appliquées qu'à titre de droit cantonal (ou communal) supplétif (cf. ATF 138 I 232 consid. 2.4 p. 236).

Dans ces circonstances, la cognition du Tribunal fédéral est limitée aux griefs de la recourante qui répondent aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2; voir aussi ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466).

5.

La recourante invoque une "violation de l'art. 2 lettre abis OHR", auquel l'art. 18 al. 2 du règlement communal renvoie pour déterminer ce qu'il faut entendre par ménage collectif, et, dans un grief séparé, une violation de l'art. 9 Cst. en relation avec ce même article. Or, comme il a déjà été relevé (cf. supra consid. 4.2), cette disposition relève du droit communal supplétif. Partant, dans la mesure où l'intéressée se limite à se plaindre d'une violation de l'article 2 OHR (cf. recours, p. 5 ss), le Tribunal fédéral ne peut pas examiner son grief (cf. art. 106 al. 2 LTF). Il y a donc lieu d'analyser uniquement le grief d'application arbitraire de l'art. 2 OHR formulé par la recourante (cf. recours, p. 9 s.).

Sous cet angle, la recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir confirmé son assujettissement à la taxe de base d'élimination des déchets pour 2011 en relation avec les immeubles locatifs dont elle est propriétaire à Y. _____. A son avis, il faudrait en effet prélever ladite taxe directement auprès des locataires, les immeubles en question n'ayant pas le caractère de "ménages collectifs".

5.1. Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas que les motifs de l'arrêt attaqué soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a en outre pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (ATF 138 III 378 consid. 6.1 p. 379 s.). En matière d'application du droit cantonal, l'arbitraire et la violation de la loi ne sauraient être confondus; une violation de la loi doit être manifeste et reconnue d'emblée pour être considérée comme arbitraire (ATF 132 I 13 consid. 5.1 p. 18).

5.2.

5.2.1. Dans le canton de Fribourg, selon l'art. 10 al. 1 de la loi fribourgeoise du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD/FR; RS/FR 810.2), "afin d'accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi, les communes établissent un règlement relatif à la gestion des déchets". En outre, l'art. 22 LGD prévoit notamment que "le coût de l'élimination des déchets incombe à leur détenteur, sous réserve des dispositions prévues par le droit fédéral".

5.2.2. Le 11 octobre 2010, la commune de Y._____ a adopté le règlement communal relatif à la gestion des déchets cité plus haut (cf. supra consid. 4.2), lequel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Les articles 14 ss du règlement communal régissent le financement de l'élimination des déchets. Aux termes de l'art. 14 al. 1 du règlement communal, la Commune assure le financement du service public d'élimination des déchets dont l'élimination lui incombe; elle dispose notamment à cet effet des "taxes d'élimination (taxes de base et taxes proportionnelles)". Concernant en particulier la taxe de base, qui fait l'objet du présent litige, l'art. 18 du règlement communal prévoit que "la taxe de base est perçue annuellement auprès du détenteur de déchets" (al. 1) et que "sont considérés comme détenteurs [...] les ménages collectifs au sens de l'art. 2 OHR" (al. 2). Quant à ce dernier article, il dispose qu'on entend par ménage collectif notamment "les internats et les foyers d'étudiants" (art. 2 let. a bis ch. 3 OHR). Enfin, selon l'art. 23 al. 3 du règlement communal, "pour un ménage collectif, la taxe de base annuelle est fixée conventionnellement, mais au maximum à cent fois la taxe de base d'un ménage de deux personnes et plus".

Le 18 octobre 2010, le Conseil communal de la commune de Y._____ a adopté une ordonnance d'application du règlement communal (ci-après: l'ordonnance), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et s'applique donc en l'espèce. D'après l'art. 4 al. 3 de l'ordonnance, la taxe de base applicable dès le 1^{er} janvier 2011 est de 65 fr. pour un ménage d'une personne, de 130 fr. pour un ménage de deux personnes et plus et de 100 fr. pour une personne morale.

5.3. Sous l'angle de l'arbitraire (art. 9 Cst.), la recourante conteste uniquement son assujettissement à la taxe de base fondé sur le caractère de "ménages collectifs" des immeubles qu'elle possède à Y._____. A son avis, le Tribunal cantonal n'aurait procédé à aucun examen de cette notion, en se limitant à confirmer la qualification de "ménages collectifs" des immeubles en question sur la seule base d'une "inclusion non contrôlée et non contestable dans une liste cantonale établie à des fins non fiscales" par la Direction de la sécurité et de la justice du canton de Fribourg (ci-après: la Direction), ce qui serait choquant.

5.4. S'il ressort de l'arrêt attaqué que les juges cantonaux ont qualifié les immeubles de la recourante de "ménages collectifs" en se fondant sur des "instructions à l'attention des préposés au contrôle des habitants" édictées par la Direction le 3 septembre 2010, force est de constater que les juges précédents ont aussi retenu cette solution en tenant compte des spécificités des immeubles litigieux. En particulier, le Tribunal cantonal a relevé que lesdits immeubles comprennent "un grand nombre de chambres louées séparément, à des locataires qui changent régulièrement et qui, pour certains, effectuent des séjours limités à un ou deux semestres" (arrêt attaqué, p. 8). Sur cette base, l'autorité précédente a confirmé qu'il était conforme à l'art. 18 du règlement communal et à l'art. 2 OHR de considérer que ces immeubles étaient des foyers d'étudiants et donc des ménages collectifs et d'assujettir ainsi à la taxe de base la recourante et non pas les étudiants locataires.

Sur la base de ce raisonnement, l'on ne voit pas en quoi le fait de considérer que les immeubles litigieux sont des "ménages collectifs" au sens de l'art. 18 du règlement communal cum art. 2 let. abis OHR serait arbitraire. En particulier, l'intéressée ne parvient pas à démontrer qu'il serait manifestement insoutenable de retenir que lesdits immeubles, que la recourante peut - d'après ses statuts - louer uniquement à des étudiants et qui sont composés de plusieurs chambres attribuées séparément à des locataires qui changent régulièrement, constituent des "foyers d'étudiants" au sens de l'art. 2 let. abis ch. 3 OHR et donc des ménages collectifs selon l'art. 18 du règlement communal. Par ailleurs, il ressort du règlement locatif de X._____ et du règlement de maison des immeubles de Y._____ figurant au dossier (cf. art. 105 al. 2 LTF), que les conditions de location de ces immeubles présentent des particularités propres à confirmer qu'il n'est pas arbitraire d'attribuer à ceux-ci le caractère de "foyer d'étudiants" (présence de locaux communs et obligation d'entretenir ces locaux; accord écrit du bailleur exigé pour accueillir régulièrement des visites; obligation de prendre en charge les "travaux ménagers communs tels que le nettoyage et la gestion des déchets"; interdiction d'organiser des fêtes ou des réunions dans les appartements). Finalement, cette solution n'est pas choquante dans son résultat, car X._____

peut choisir de reporter la taxe litigieuse sur les étudiants locataires.
Il ressort de ce qui précède que le grief de violation de l'art. 9 Cst. doit être rejeté.

6.

La recourante se prévaut également d'une violation du principe de primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.).

6.1. Le principe de la primauté du droit fédéral, consacré par l'art. 49 al. 1 Cst., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 138 I 410 consid. 3.1 p. 414).

6.2. En l'occurrence, hormis l'art. 2 OHR, dont on a déjà constaté qu'il n'est applicable qu'à titre de droit cantonal supplétif (cf. supra consid. 4.2), la recourante n'invoque aucune disposition de droit fédéral qui aurait été éludée ou contredite en l'espèce, de sorte que le grief de violation de l'art. 49 Cst. ne peut qu'être écarté.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

7.

Succombant en tous points, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et de la commune de Y._____, à la Préfecture du district de la Sarine et au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour fiscale.

Lausanne, le 25 mai 2016
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Seiler

Le Greffier : Ermotti