

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_463/2013

Arrêt du 26 août 2013

Ile Cour de droit public

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

Participants à la procédure
SI X. _____ SA, représentée par Me Jacques Micheli, avocat,
recourante,

contre

Municipalité de Lausanne,
Commission communale de recours en matière d'impôts communaux et taxes spéciales.

Objet
Impôts communaux et taxes spéciales, taxe communale pour l'enlèvement des déchets,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 23 avril 2013.

Faits:

A.
A. _____ SA (ci-après: la Société), reprise par SI X. _____ SA à la suite d'un contrat de fusion daté du xxx 2009, exploite des cabarets à l'enseigne de "B. _____" et de "C. _____" sur le territoire de la commune de Lausanne.

Pour les années respectives 1999 à 2006, le Service d'assainissement de la commune de Lausanne (ci-après: le Service communal) a adressé à la Société des factures relatives aux taxes pour l'enlèvement des déchets totalisant 18'581 fr. 30 pour l'établissement "B. _____" et 50'597 fr. 50 pour l'établissement "C. _____".

B.
La Société a contesté ces bordereaux auprès de la Commission communale de recours en matière d'impôts communaux et de taxes spéciales (ci-après: la Commission communale de recours). Après avoir suspendu ces procédures jusqu'à droit jugé sur les recours formés contre les taxes prélevées en 1997 et 1998, rejetés en dernière instance par arrêt du Tribunal fédéral du 11 août 2006 (cause 2P.231/2005), la Commission communale de recours a rejeté les recours portant sur les périodes de 1999 à 2006 par arrêt du 28 mars 2012, en réduisant toutefois les montants totaux dus à 17'345 fr. pour "B. _____" et à 49'870 fr. pour "C. _____".

Par arrêt du 23 avril 2013, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours formé par la Société contre l'arrêt du 28 mars 2012 et confirmé cette dernière décision.

C.
Contre l'arrêt du 23 avril 2013, la Société a déposé un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire auprès du Tribunal fédéral. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation dudit arrêt et au renvoi de la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal se réfère aux considérants de l'arrêt attaqué. La Commission communale de

recours renonce à se déterminer. La Municipalité de Lausanne conclut au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

Considérant en droit:

1.

1.1. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) ne tombant pas sous le coup des exceptions de l'art. 83 LTF. La voie du recours en matière de droit public est donc ouverte, ce qui entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire également formé par la recourante (art. 113 LTF a contrario). Le mémoire de 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'acte attaqué qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification, de sorte qu'il faut lui reconnaître la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF). Il convient partant d'entrer en matière.

1.2. La recourante conclut uniquement à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision au sens des considérants. Une telle conclusion, purement cassatoire, n'est en général pas suffisante devant le Tribunal fédéral (art. 107 al. 2 LTF; arrêt 2C_766/2009 du 26 mai 2010 consid. 2.3). Elle est toutefois admissible en l'espèce, dans la mesure où la recourante se contente de formuler, outre un grief relatif à l'établissement des faits, des griefs formels liés à son droit d'être entendue, dont l'éventuelle violation ne pourrait en principe conduire qu'à la seule annulation de l'arrêt sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 p. 285; 127 V 431 consid. 3d/aa p. 437).

2.

La procédure diligentée par la recourante a trait au calcul des montants de la taxe communale qui sont réclamés par la Municipalité de Lausanne au titre de l'évacuation des déchets générés par les deux cabarets exploités par la recourante au cours de la période 1999-2006.

2.1. En substance, le Tribunal cantonal a jugé que le principe de la perception auprès des entreprises d'une taxe communale pour le ramassage et l'élimination des déchets qu'elles produisent et le mode de calcul fixé par le règlement sur la gestion des déchets de la Ville de Lausanne (ci-après: RGD, dans sa mouture du 25 avril 1996 approuvée par le canton et applicable à la présente procédure) répondaient aux objectifs formulés, en termes de financement de l'élimination des déchets urbains, aux art. 2 et 32a de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01; cf. arrêt 2P.231/2005 du 11 août 2006 consid. 3.2, RDAF 2007 I 31). Les précédents juges ont ensuite réfuté l'argument de la recourante selon lequel ses deux cabarets, de taille comparable, ne pouvaient manifestement produire des déchets dans une proportion allant du simple au quintuple, ce que le Service communal aurait dû vérifier d'office; l'obligation de l'autorité d'établir les faits d'office était en effet contrebalancée par celle de la contribuable de collaborer à la constatation des faits dont elle entendait déduire des droits, d'autant que la taxation en cause était déterminée par un questionnaire détaillé envoyé chaque année à la Société; il aurait partant incombé à celle-ci d'attirer l'attention des autorités communales sur les prétendues erreurs relatives au volume des déchets produits. Compte tenu notamment de contradictions relevées dans l'argumentation de la recourante, le Tribunal cantonal a par ailleurs rejeté la requête tendant à reconstituer par expertise les quantités de déchets produits par les cabarets exploités par la Société. Quant à la requête visant à ordonner à d'autres établissements de la place de produire leurs déclarations et bordereaux de taxation à des fins comparatives, les précédents juges l'ont rejetée au motif que la recourante n'avait apporté aucun élément indiquant que ses deux cabarets et les autres cabarets se trouveraient dans des situations similaires. Sur cette base, le recours cantonal a été rejeté et la décision rendue par la Commission communale de recours a été confirmée.

2.2. Dans son recours devant la Cour de céans, comme indiqué précédemment (consid. 1.2 supra), la Société se limite à critiquer les faits (cf. consid. 3 infra) et à invoquer la violation de son droit d'être entendue par l'arrêt attaqué (cf. consid. 4 infra), sans soulever de griefs au fond.

3.

3.1. Le Tribunal fédéral fonde son raisonnement juridique sur les faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement

inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire (ATF 138 I 49 consid. 7.1 p. 51) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (cf. art. 105 al. 2 LTF). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente (cf. art. 97 al. 1 LTF), il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées. Sinon, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (cf. ATF 136 II 101 consid. 3 p. 104; arrêt 2C_990/2012 du 7 mai 2013 consid. 3.2).

3.2. C'est en vain que la recourante se plaint de ce que le Tribunal cantonal aurait établi les faits de façon manifestement incomplète au motif que l'arrêt querellé ne mentionne pas, dans sa partie en fait, l'erreur alléguée par l'administrateur de la Société dans l'établissement des questionnaires concernant la quantité des déchets des deux cabarets, ni les réquisitions de preuve présentées à cet égard. En effet, tant la prétendue erreur que les demandes d'expertise et de production des bordereaux et questionnaires relatifs à des établissements concurrents sont abordés expressément aux considérants en droit 3 à 5 dudit arrêt, étant précisé que les juges n'ont pas l'obligation de mentionner les éléments pertinents ou d'apprécier les preuves dans la partie en fait de leur décision, mais peuvent aussi sans arbitraire développer ceux-ci dans la partie en droit (cf. arrêts 2C_1146/2012 du 21 juin 2013 consid. 3.2.1; 2C_649/2012 du 23 octobre 2012 consid. 5.1, SJ 2013 I 199).

4.

Se fondant sur les art. 6 CEDH, 29 al. 2 Cst. ainsi que 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst./VD; RS/VD 101.01), la recourante se plaint de la violation de son droit d'être entendue sous plusieurs angles différents, qui seront exposés ci-après.

4.1. L'art. 6 CEDH qu'invoque la recourante n'est pas applicable aux procédures au cours desquelles des impôts ou d'autres contributions sont fixés, car il ne s'agit pas de contestations "sur des droits et obligations de caractère civil", mais de litiges portant sur des obligations de droit public (cf. Cour EDH, arrêt Ferrazzini c. Italie [GC], du 12 juillet 2001, req. 44759/98, Rec. 2001-VII, par. 29 ss; arrêts 2D_63/2008 du 27 juin 2008 consid. 1.3; 2P.19/2005 du 11 novembre 2005 consid. 2). Quant à l'art. 27 al. 2 Cst./VD, la recourante n'établit pas que cette disposition lui offrirait une protection plus étendue que l'art. 29 al. 2 Cst., si bien que l'examen du Tribunal fédéral se confinera à cette dernière garantie.

4.2. Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. 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, d'avoir accès au dossier, 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 II 286 consid. 5.1 p. 293; arrêt 5A_561/2011 du 19 mars 2012 consid. 10.1, non publié in ATF 138 III 289). Il ne s'oppose pas à ce que l'autorité mette un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger 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 138 III 374 consid. 4.3.2 p. 376; arrêt 2C_271/2012 du 27 mai 2013 consid. 5.3.8). Par ailleurs, il ne saurait y avoir violation du droit d'être entendu si une partie renonce à ou néglige elle-même de s'exprimer en temps utile (arrêts 2C_172/2013 du 21 juin 2013 consid. 3.1; 2C_724/2010 du 27 juillet 2011 consid. 4.1, RDAF 2012 II 37).

4.3. La recourante critique le refus par le Tribunal cantonal d'ordonner d'une part, la production à des fins de comparaison des bordereaux de taxation et questionnaires relatifs à la période litigieuse concernant trois autres cabarets lausannois et, d'autre part, la mise en oeuvre d'une expertise en vue de reconstituer a posteriori la quantité de déchets générée par les deux cabarets pour la période considérée. Selon la recourante, les précédents juges l'auraient ainsi arbitrairement privée de la possibilité de démontrer l'erreur manifeste que son administrateur aurait commise par rapport au cabaret "C. _____" au moment de remplir les questionnaires que le Service communal envoie chaque année aux entreprises en vue de déterminer le tonnage moyen des déchets produits et, par voie de conséquence, le montant de la taxe annuelle (cf. art. 29 al. 2 RGD).

4.3.1. En l'espèce, le Tribunal cantonal n'a pas violé le droit d'être entendu de la recourante en écartant sa requête tendant à l'apport à la procédure des bordereaux et questionnaires d'autres établissements sis sur le territoire municipal lausannois. Tel qu'il résulte en effet de l'arrêt attaqué, la

recourante n'a fourni aucun indice - justifiant les actes d'instruction requis - qui permettrait de concevoir que les établissements concurrents cités se fussent trouvés dans une situation analogue à celle des cabarets "B. _____" et "C. _____" au moment des faits litigieux, ni qu'ils auraient bénéficié d'une taxation plus favorable que la recourante. Ce faisant, les précédents juges ont, par une appréciation anticipée des preuves, implicitement considéré que la pertinence de l'instruction sollicitée par la recourante pour prouver les faits allégués et ainsi modifier l'issue du litige fiscal n'avait pas été démontrée. Or, au regard de l'obligation des parties de collaborer à la constatation de faits dont elles entendent déduire des droits et dès lors que la recourante n'a pas fourni la moindre motivation quant au caractère comparable de ses cabarets avec les établissements tiers, l'appréciation des précédents juges quant au manque de pertinence d'un tel acte d'instruction ne saurait être qualifiée d'arbitraire. Au demeurant, la recourante semble elle-même douter du caractère indispensable de la production des documents demandés; elle s'est contentée de qualifier celle-ci d'"utile" dans le but d'exécuter l'expertise requise en parallèle et considère sa requête de plus comme ancillaire, dans la mesure où ces documents devraient seulement apporter au dossier "un élément supplémentaire pour démontrer l'erreur commise par l'administrateur" (recours, p. 7).

4.3.2. S'agissant de la demande d'expertise rejetée par le Tribunal cantonal, ce dernier a considéré qu'y donner suite équivaldrait à reprendre toute la procédure de taxation depuis le commencement, à mettre de côté l'ensemble des questionnaires fiscaux que la recourante avait pourtant elle-même remplis durant la période litigieuse, ainsi qu'à faire fi de l'appréciation juridique très détaillée - qui avait du reste abouti à une légère réduction du montant global de la taxe en cause - que la Commission de recours communale avait effectuée dans le cadre du recours porté devant elle, ce qui n'était pas admissible. Les juges cantonaux ont de surcroît estimé qu'il aurait incombé à la recourante d'attirer l'attention du Service communal sur le prétendu caractère erroné des questionnaires produits, de contrôler elle-même la quantité de déchets générée par ses cabarets, notamment pour vérifier que des tiers ne déposaient pas leurs propres déchets dans ses conteneurs, et de demander au Service communal de peser les déchets, conformément à ce que prévoit l'art. 29 al. 3 RGD en cas de contestation. Ne l'ayant pas fait, la recourante devait partant se voir attribuer les résultats arrêtés par les autorités municipales.

Quoi qu'en dise la recourante, la position défendue par la cour cantonale n'apparaît pas insoutenable. S'il peut certes sembler insolite, comme l'affirme la recourante, que ses deux établissements, apparemment de taille comparable, aient pu, durant la période litigieuse, produire des quantités de déchets dans une proportion allant "du simple au quintuple" (recours, p. 6), il n'en demeure pas moins que, dans le système de taxation des déchets instauré par le règlement communal, la responsabilité pour la détermination correcte du tonnage moyen des déchets produits appartient en premier lieu aux entreprises concernées, qui doivent remplir chaque année un questionnaire à l'attention du Service communal (art. 29 al. 1 et 2 RGD). Or, il est pour le moins singulier que l'administrateur de la Société en charge des deux cabarets ait pu répondre, année par année (qui plus est sur une période aussi prolongée qu'en l'espèce, à savoir de 1999 à 2006) aux questionnaires que lui soumettait le Service communal en rapport avec lesdits établissements sans s'apercevoir - selon la recourante par incurie - des prétendues disparités, pourtant flagrantes, qui résultaient des indications fournies. Il n'est partant pas choquant que les données produites par la Société, durant sept années consécutives, aient été tenues pour probantes par les précédents juges.

S'ajoute à cela que, tel qu'il ressort de l'arrêt attaqué, la Commission de recours communale, dont la décision a été confirmée par le Tribunal cantonal, a procédé à une analyse fouillée des bordereaux, après avoir retracé, "période par période, établissement par établissement, les renseignements fournis par [l'administrateur de la Société] dans les différents questionnaires, qu'elle a ensuite comparés entre eux" (arrêt querellé, p. 10). Or, la recourante échoue, sous l'angle de l'arbitraire, à démontrer le caractère insoutenable de l'examen effectué et de l'appréciation à laquelle sont parvenues les précédentes autorités judiciaires.

Finalement, le Tribunal cantonal a pertinemment relevé l'existence d'une contradiction dans les propos que la recourante a tenus au sujet de la nécessité de faire expertiser la quantité des déchets produits durant les périodes litigieuses. Il paraît en effet pour le moins paradoxal que la recourante soutienne, d'une part et sans en apporter la preuve, que seule la mise en oeuvre d'une expertise par les autorités serait à même de démontrer le caractère (manifestement) erroné des questionnaires remplis par son ancien administrateur, tandis que d'autre part, cette même Société reproche au Tribunal cantonal de ne pas avoir rejeté sa demande d'expertise au moyen d'une ordonnance d'instruction préalable à toute décision au fond, de manière à lui permettre d'apporter elle-même la preuve de son erreur et de fournir les éléments comptables supplémentaires y relatifs. A supposer qu'il fût exact, comme le prétend la recourante, qu'il lui aurait été possible de démontrer (ou à tout le

moins de fournir des indices l'étayant), par ses propres moyens et sur la base des éléments notamment comptables en sa possession, le caractère clairement erroné des quantités de déchets répertoriées par les autorités communales, on ne voit pas en quoi une expertise judiciaire se serait avérée indispensable. Au demeurant et en tout état, la recourante aurait dû, à peine de forclusion et en regard de son devoir de collaboration (cf. arrêts 2C_835/2012 du 1er avril 2013 consid. 7.2.3; 2C_1007/2011 du 12 mars 2012 consid. 4.4; 8C_226/2011 du 24 janvier 2012 consid. 4.5), fournir d'entrée de cause lesdits éléments devant les autorités communales compétentes. La recourante ayant omis d'y procéder, on ne voit pas que la maxime inquisitoire ait été violée.

4.4. Il s'ensuit qu'en rejetant les requêtes d'instruction de la recourante, le Tribunal cantonal n'a pas versé dans l'arbitraire ni violé le droit d'être entendu de l'intéressée.

5.

Par ailleurs, les demandes d'instruction que formule la recourante devant le Tribunal fédéral par rapport à la mise en oeuvre d'une expertise ou à la production de pièces sont manifestement mal fondées. L'organisation de mesures probatoires doit en effet, sauf circonstances exceptionnelles non réunies en l'espèce, avoir lieu devant les instances judiciaires précédentes, étant précisé qu'il n'appartient pas à la Cour de céans, comme dernière instance de recours, d'instruire pour la première fois les faits prétendument pertinents (cf. arrêt 2C_300/2013 du 21 juin 2013 consid. 3.5 et les références citées). Or, comme il a été vu à l'instant, il ne résulte pas de la procédure que les premiers juges auraient rejeté sans droit les requêtes d'instruction formulées par la recourante.

6.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours en matière de droit public et à l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire formé en parallèle (cf. consid. 1.1 supra). Succombant en tous points, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours en matière de droit public est rejeté.

2.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à la Municipalité de Lausanne, à la Commission communale de recours en matière d'impôts communaux et taxes spéciales, ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 26 août 2013

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

Le Président: Zünd

Le Greffier: Chatton