

BGer 1C_579/2019 vom 11. März 2020

Bundesgericht, 2020-03-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_579_2019

FR: TF 1C_579/2019 du 11 mars 2020

IT: TF 1C_579/2019 del 11 marzo 2020

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale dans le cadre d'une contestation en matière de gestion publique des déchets le recours est recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

A titre principal, l'arrêt attaqué déclare l'irrecevabilité du pourvoi cantonal formé par la recourante. Cette dernière peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à se voir reconnaître la légitimation active sur le plan cantonal (cf. ATF 129 II 297 consid. 2.3 p. 301; 124 II 124 consid. 1b p. 126; arrêt 1C_112/2019 du 3 décembre 2019 consid. 1). Sous cet angle déjà, elle bénéficie de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Cette qualité doit également lui être reconnue pour agir contre la motivation alternative adoptée par l'instance précédente à l'appui du rejet de son recours, prononcé à titre subsidiaire.

La recourante s'en prend à chacune de ces motivations, conformément à la jurisprudence, qui exige, sous peine d'irrecevabilité, d'argumenter sur tous les motifs de l'arrêt attaqué dans la mesure où chacun d'eux suffit à sceller le sort de la cause (cf. art. 42 al. 2 LTF; ATF 138 III 728 consid. 3.4 p. 735; 136 III 534 consid. 2 p. 535 s.).

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

E. 2

La société recourante soutient que l'arrêt attaqué serait contraire à la garantie de l'accès au juge consacrée à l'art. 29a Cst.; la cour cantonale aurait en particulier nié à tort que les communes intimées avaient rendu une décision susceptible de recours. La recourante se plaint à cet égard également d'une violation des art. 3 et 73 ss de la loi cantonale sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD; RS/VD 173.36); elle reconnaît cependant que la notion de décision "telle qu'elle s'applique en vertu de l'art. 29a Cst. se recoupe avec celle découlant du droit cantonal vaudois". En lien avec ces critiques, la recourante soutient encore que les faits pertinents pour juger de l'existence d'une décision auraient été établis arbitrairement; le Tribunal cantonal aurait de même écarté arbitrairement les offres de preuves offertes sur ce point.

Si le Tribunal cantonal n'a certes pas formellement - au stade de la recevabilité - tranché cette question, il est néanmoins parti de l'hypothèse que la correspondance du 13 décembre 2018 constituait une décision, avant d'examiner si la recourante bénéficiait d'un intérêt digne de protection à son annulation, ce que l'instance précédente a toutefois nié. C'est ainsi à tort que la recourante affirme que le Tribunal cantonal aurait déclaré son recours irrecevable au motif que la correspondance du 13 décembre 2018 ne constituait pas une

décision: ce sont des aspects liés à sa qualité pour agir - examinés ci-après - qui ont en définitive conduit à l'irrecevabilité de son recours cantonal. Les longues explications de la recourante pour démontrer l'existence d'une décision s'avèrent ainsi sans pertinence; il est en particulier sans influence sur le sort de la présente procédure, que le caractère de décision de la correspondance du 13 décembre 2018 ait été nié dans l'affaire parallèle MPU.2019.0001: cette dernière traite du refus de procéder, en application des règles sur les marchés publics, à une nouvelle adjudication; elle ne porte en revanche pas, à proprement parler, sur la restauration du monopole en matière de collecte de déchets, ni sur la résiliation des contrats de droit privé avec d'éventuels transporteurs, dont il est spécifiquement question dans la présente procédure.

Les critiques formulées en lien avec l' art. 29a Cst. sont partant écartées.

E. 3

A titre principal, l'instance précédente a déclaré irrecevable le recours cantonal formé par la recourante. Elle lui a en particulier dénié la qualité pour recourir, excluant l'existence d'un intérêt digne de protection. La recourante le conteste. Elle fait à cet égard notamment valoir une violation de l' art. 111 al. 1 LTF (consid. 6). En lien avec ce grief, elle formule également des critiques d'ordre formel portant sur l'appréciation des preuves et l'établissement des faits, qu'il convient d'examiner en premier lieu (consid. 4, respectivement consid. 5).

E. 4

Selon la recourante, il serait arbitraire d'avoir refusé de donner suite à ses offres de preuve présentées devant l'instance précédente.

Garanti à l' art. 29 al. 2 Cst. , le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 et les références citées). Toutefois, le droit d'être entendu ne peut être exercé que sur les éléments qui sont déterminants pour décider de l'issue du litige. Il est ainsi possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299 et les références citées), ce qu'il appartient à la partie recourante de démontrer par une argumentation circonstanciée (art. 106 al. 2 LTF).

Au stade du recours cantonal, la recourante avait notamment requis l'audition de ses représentants, celle de plusieurs témoins ainsi que la production des décisions prises à la suite de la proposition du Service de la voirie et des espaces verts de la Commune de Montreux. La cour cantonale a estimé que les éléments au dossier étaient suffisants pour lui permettre de juger en toute connaissance de cause; elle a en conséquence écarté les mesures requises, considérant que celles-ci n'étaient pas de nature à modifier son opinion. Devant le Tribunal fédéral, la recourante prétend que "l'audition des témoins aurait permis de déterminer si et de quelle façon le monopole d'élimination des déchets avait été délégué";

cela aurait de même permis d'éclaircir comment ce monopole avait été restauré. Outre que la recourante ne précise pas de quel témoin en particulier l'audition aurait été arbitrairement refusée, on peine à comprendre en quoi il serait nécessaire, pour l'examen de sa qualité pour recourir, de savoir précisément la manière dont le monopole en matière de collecte de déchets banals (DIB) a été délégué aux entreprises en 2014. Quant à la production des décisions préalables au courrier du 13 décembre 2018, le Tribunal cantonal pouvait l'écarter sans arbitraire, dès lors que la qualité pour agir de la recourante a été examinée en considérant l'hypothèse que cette lettre constituait une décision; la volonté des intimées de restaurer leur monopole - sur laquelle insiste la recourante -, ressort d'ailleurs sans équivoque de ce document.

Ainsi et pour peu qu'il soit suffisamment motivé, le grief doit être rejeté.

E. 5

La recourante se plaint encore d'un établissement arbitraire des faits.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). La partie recourante ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Dans ce contexte également, s'appliquent les exigences de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF : il appartient à la partie recourante d'expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées; le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375).

Le recourante reproche à l'instance précédente - comme déjà évoqué - de n'avoir pas établi de quelle manière les communes intimées avaient délégué aux entreprises l'exercice de leur monopole d'élimination des déchets en 2014. A l'appui de ce grief, la recourante n'explique cependant pas en quoi cet élément serait nécessaire à l'examen de sa qualité pour agir ni en quoi il influencerait sur le sort de la cause. Il est par ailleurs erroné d'affirmer que la cour cantonale n'aurait que partiellement tenu compte de la proposition de décision établie par le Service de la voirie et des espaces verts; en particulier qu'elle n'aurait pas indiqué qu'il y était proposé d'"aviser les entreprises de transport connues de la présente décision". Cette phrase se trouve en effet reproduite en toutes lettres dans l'état de fait cantonal. Quant à savoir si l'on peut en déduire l'existence d'un intérêt digne de protection à recourir, comme le soutient la recourante, cela ne relève pas de l'établissement des faits mais de l'appréciation juridique.

Le grief doit partant être écarté.

E. 6

Sur le fond, la recourante fait valoir une violation de l' art. 111 al. 1 LTF ainsi qu'une application arbitraire de l' art. 75 al. 1 LPA -VD.

E. 6.1.1

Aux termes de l' art. 111 al. 1 LTF , la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. L'alinéa 3 précise que l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal

fédéral doit pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 95 à 98 LTF. Il en résulte que la qualité pour recourir devant les autorités cantonales ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive que la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette qualité de manière plus large (cf. ATF 135 II 145 consid. 5 p. 149 et les références). Il n'est pas établi que tel serait le cas en l'espèce; la recourante reconnaît du reste que la définition cantonale de la qualité pour recourir (art. 75 LPA -VD) correspond à celle prévue par le droit fédéral. Aussi convient-il d'analyser la qualité pour recourir exclusivement sous l'angle de l' art. 89 al. 1 LTF . S'agissant de droit fédéral (art. 111 al. 1 LTF), le Tribunal fédéral examine cette question librement.

E. 6.1.2

A teneur de l'alinéa premier de l' art. 89 LTF , a qualité pour recourir 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 l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Selon la jurisprudence rendue à propos de cette disposition, la partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Elle doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'elle est touchée dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général, de manière à exclure l'action populaire (ATF 139 II 499 consid. 2.2; 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2-3 p. 33 s.). Cet intérêt pratique peut être de nature économique, matérielle ou idéale (cf. ATF 121 II 39 consid. 2 c/aa p. 43 s., 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51). En ce qui concerne les décisions générales portant sur une situation concrète, mais visant un grand nombre, voire un nombre indéterminé de destinataires (cf. ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280), la partie recourante doit être davantage touchée que tout un chacun (cf. ATF 126 II 300 consid. 1c p. 302 s.).

E. 6.1.3

Il incombe à la partie recourante d'alléguer, sous peine d'irrecevabilité, les faits qu'elle considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir, lorsqu'ils ne ressortent pas de façon évidente de la décision attaquée ou du dossier (cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175 et l'arrêt cité; 120 Ia 227 consid. 1 p. 229; 115 Ib 505 consid. 2

in fine p. 508 et les références). Cela vaut en particulier lorsque la question de la qualité pour recourir constitue l'objet même de la contestation (art. 42 al. 2 LTF ; cf. arrêts 1C_112/2019 du 3 décembre 2019 consid. 3.1.3; 1C_453/2014 du 23 février 2015 consid. 4.2).

E. 6.2

Examinant la recevabilité du recours cantonal formé contre la lettre informative du 13 décembre 2018, le Tribunal cantonal s'est demandé si ce document pouvait être considéré comme une décision à l'encontre des entreprises auxquelles elle avait été adressée, lesquelles avaient dû dénoncer, à réception, les accords les liant à leur prestataire privé, compte tenu du nouveau mode de collecte annoncé. L'instance précédente a cependant - comme déjà exposé - laissé la question indécise, estimant que si cette lettre devait, par hypothèse, être considérée comme une décision, alors ce serait ses destinataires, à savoir les entreprises concernées actives sur le territoire des communes, qui pourraient la contester. La recourante n'était en revanche pour sa part pas légitimée à recourir, celle-ci n'étant qu'indirectement touchée: elle se trouvait dans une situation comparable à celle d'un tiers

déposant un pourvoi dans le but de résoudre des difficultés contractuelles. Le Tribunal cantonal lui a ainsi nié la qualité pour recourir, faute d'intérêt digne de protection.

E. 6.3

Selon la recourante, le fait de restaurer le monopole reviendrait à révoquer "les droits précédemment octroyés aux entreprises et aux prestataires actifs sur le territoire des intimées". A. _____ SA perdrait la faculté de prendre en charge des déchets urbains, modifiant ainsi ses droits. L'ordre de résilier les contrats avec des prestataires privés la toucherait également directement et plus que quiconque dans sa sphère juridique.

E. 6.3.1

La jurisprudence n'admet que restrictivement la qualité pour recourir d'un tiers non destinataire de la décision; il faut que celui-ci soit touché directement; lorsque le tiers n'est atteint qu'indirectement, un intérêt économique de fait ne suffit pas à fonder une relation suffisamment étroite avec l'objet du litige (cf. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, 2

ème éd. 2014, n. 35 ad art. 89 LTF). Or, en l'espèce, force est de reconnaître que le pourvoi déposé par la recourante apparaît motivé par des considérations économiques et ne tend - comme l'a souligné la cour cantonale - qu'à résoudre des difficultés contractuelles; l'intéressée n'apparaît ainsi qu'indirectement touchée. Il faut relever que, selon les constatations cantonales, jusqu'au 1

er janvier 2019, il était loisible aux entreprises actives sur le territoire concerné de choisir entre l'utilisation de sacs taxés ou l'appel à un transporteur privé pour la collecte des DIB. Sous l'angle du droit public, rien n'imposait ainsi aux entreprises d'engager des transporteurs privés; les contrats conclus à cette fin - sous réserve de dispositions contractuelles ou de règles de droit privé - pouvaient ainsi, le cas échéant, être résiliés à tout moment.

E. 6.3.2

La recourante ne démontre par ailleurs pas que les contrats la liant à ses clientes devraient nécessairement être résiliés; elle se contente à cet égard - au demeurant exclusivement dans sa requête d'effet suspensif - d'affirmer n'avoir "aucune certitude de pouvoir conclure des contrats avec ces clients si le Tribunal fédéral admet le recours". Paradoxalement, elle affirmait précédemment (cf. lettre de la recourante du 9 novembre 2018) - allégations sur lesquelles elle ne revient pas céans - que la composition des déchets de ses clientes n'était pas comparable à celle des ménages, de sorte qu'elle ne s'attendait pas à ce que les modifications envisagées aient un impact sur son activité. Or, la restauration du monopole ne concerne que la collecte des DIB, définis précisément comme les déchets pouvant être assimilés à ceux des ménages (art. 3 let. a OLED ; cf. arrêt attaqué consid. 3c). Il ressort du reste de l'arrêt attaqué, que les communes intimées ont adressé la lettre du 13 décembre 2018 indistinctement à toutes les entreprises de leur territoire, ignorant les contrats conclus par celles-ci avec des transporteurs et - implicitement - la nature des déchets concernés; aussi ne constitue-t-elle pas, en toute circonstance, un ordre, respectivement une invitation à mettre un terme à des contrats privés, plus particulièrement ceux conclus avec la recourante.

E. 6.3.3

Enfin, la société recourante ne prétend pas non plus être atteinte de manière plus intense que d'autres entreprises de transport également susceptibles d'offrir leurs services sur le

territoire communal, ni qu'elle serait défavorisée par rapport à ces dernières par la modification du régime de collecte (cf. ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 p. 84). La recourante ne se prévaut de surcroît pas non plus de l'existence d'un lien étroit avec le territoire communal: elle ne prétend pas que la position adoptée par les communes intimées en matière de collecte et de traitement de déchets, plus particulièrement la restauration du monopole sur ce territoire limité, entraînerait des répercussions notables sur son activité, respectivement sur ses revenus (cf. arrêt 1C_453/2014 du 23 février 2015 consid. 4.3 publié in DEP 2015 p. 234).

E. 6.4

Dans ces circonstances, rien ne permet de conclure que la recourante remplit les conditions des l' art. 89 al. 1 LTF . La cour cantonale n'a dès lors pas violé le droit fédéral en lui déniait la qualité pour recourir. Le grief doit par conséquent être rejeté. Les considérations qui précèdent étant propres à sceller le sort de la cause, il est superflu d'examiner les griefs de fond encore articulés par la recourante (cf. arrêts 4A_122/2019 du 10 avril 2019 consid. 3; 2D_41/2018 du 8 janvier 2019 consid. 3.7; 1P.237/2006 du 4 septembre 2006 consid. 2.2).

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Les communes intimées, qui ont agit dans le cadre de leurs attributions officielles, n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.