

# BGer 1C 636/2023 vom 30. Januar 2025

Bundesgericht, 2025-01-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_636\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_636_2023)

FR: TF 1C 636/2023 du 30 janvier 2025

IT: TF 1C 636/2023 del 30 gennaio 2025

## Regeste

Interdiction de collecter des déchets urbains | Équilibre écologique

## Erwägungen

### E. 1

Dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise en dernière instance cantonale ( art. 86 al. 1 let. d LTF ) dans le domaine du droit public de la protection de l'environnement ( art. 82 let. a LTF ), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que destinataire de l'ordre d'interdiction de procéder à la collecte des déchets urbains dans la commune, elle peut se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle a dès lors qualité pour recourir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière (sous réserve du consid. 5 infra ).

### E. 2

A titre de mesure d'instruction, la recourante sollicite la production de la position des communes de Neuchâtel, Milvignes et Lignièrès s'agissant de l'enlèvement, du traitement et de la collecte des déchets provenant d'entreprises. La recourante n'avance toutefois pas la moindre justification quant à l'admissibilité de ces moyens de preuve devant le Tribunal fédéral à l'aune de l' art. 99 LTF , ce qu'il lui incombait pourtant de faire. Des mesures probatoires devant le Tribunal fédéral ( art. 55 LTF ) ne sont en effet qu'exceptionnellement ordonnées dans une procédure de recours, dès lors que le Tribunal fédéral statue et conduit en principe son raisonnement sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. ATF 136 II 101 consid. 2). Il n'y a par conséquent pas lieu d'y donner suite (cf. art. 37 PCF , applicable par renvoi de l' art. 55 al. 1 LTF ).

### E. 3

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'une violation du droit d'être entendu ( art. 29 Cst. ). Elle reproche à la cour cantonale de ne pas avoir donné suite à ses offres de preuve visant à connaître les positions de trois autres communes du canton sur la manière de traiter les déchets des entreprises. Elle soutient que la position des autres communes permettrait de démontrer que les agissements de la commune d'Hauterive dépasseraient le monopole qui lui est accordé. Le droit d'être entendu ( art. 29 al. 2 Cst. ) comprend le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (cf. ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'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, il a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion ( ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire ( art. 9 Cst. ) de manière claire et détaillée ( art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 III 73 consid. 5.2.2; 144 II 427 consid. 3.1.3). En l'espèce, la pratique d'autres communes n'est pas un élément à prendre en compte dans l'interprétation des art. 31b de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et de l' art. 3 let. a OLED (voir infra consid. 4) et n'est ainsi pas de nature à influencer sur l'issue de la cause. La cour cantonale a donc procédé à une appréciation anticipée des preuves non arbitraire en renonçant à administrer ce moyen de preuve.

#### **E. 4**

Sur le fond, la recourante reproche à la cour cantonale d'avoir arbitrairement considéré que l'objet du litige portait sur l'interdiction qui lui est faite de collecter des déchets urbains dans la commune et les sommations à restituer les clés des cadenas des bennes à déchets. Elle soutient que le litige concernerait l'interdiction qui lui est faite de collecter les "autres déchets" (déchets d'entreprise) dans la commune et non pas celle de collecter des déchets urbains pour laquelle il est admis que la commune dispose d'un monopole. Elle se plaint, pêle-mêle, d'une violation de l' art. 31b LPE et de l' art. 3 OLED et d'une application arbitraire des faits et des moyens de preuve.

#### **E. 4.1**

Les art. 31b et 31c LPE répartissent les responsabilités pour l'élimination des déchets. En vertu de l' art. 31b al. 1 LPE , les cantons doivent éliminer les déchets urbains, les déchets de la voirie et des stations d'épuration des eaux usées, ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable. Il s'agit là d'un monopole étatique qui habilite le canton à exercer des activités commerciales dans le domaine de l'élimination des déchets urbains à l'exclusion des entreprises privées. Les cantons peuvent déléguer cette tâche aux communes ( ATF 125 II 508 consid. 5-6; arrêt 1C\_485/2019 du 14 octobre 2020 consid. 2.4). L' art. 31c al. 1 LPE dispose en revanche que les autres déchets doivent être éliminés par leur détenteur, qui peut charger un tiers d'assurer cette élimination. La notion de déchets urbains contenue à l' art 31b al. 1 LPE a été précisée par l' art. 3 let. a OLED . Il faut entendre par déchets urbains, les déchets produits par les ménages (ch. 1) ainsi que ceux provenant d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps (EPT) (ch. 2) et d'administrations publiques (ch. 3), dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions (ch. 2 et 3).

#### **E. 4.2**

S'agissant des déchets produits par les entreprises et les administrations publiques, il y a lieu de distinguer les déchets résultant de leur activité principale, appelés déchets liés au type d'exploitation, des déchets ne résultant pas de cette activité, appelés déchets non liés au type d'exploitation. En général, les déchets non liés au type d'exploitation d'une entreprise sont comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions et doivent être classés parmi les déchets urbains, à condition que l'entreprise considérée compte moins de 250 postes à plein temps. En principe, il s'agit de déchets générés par la consommation quotidienne des employés de l'entreprise, comme les déchets de papier (p.

ex. journaux) ou les ordures (p. ex. contenu des poubelles aux places de travail). Par conséquent, il convient de partir du principe qu'une certaine quantité de déchets urbains est produite de manière générale dans toutes les entreprises et dans toutes les administrations publiques (Office fédéral de l'environnement, Aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité, in L'environnement pratique, 2018, p. 18). En revanche, les déchets liés au type d'exploitation (p. ex. les déchets de chantier, les déchets de production) ne sont pas comparables aux déchets ménagers pour ce qui est des matières qu'ils contiennent. Ces déchets ne sont donc pas assimilés à des déchets urbains; ils sont classés parmi les "autres déchets" et doivent être éliminés par le détenteur (Office fédéral de l'environnement, op. cit ., p. 18). Les déchets produits par une entreprise comptant moins de 250 EPT, qui sont comparables aux déchets ménagers en termes de composition et qui ne sont pas remis triés par type de déchets sont qualifiés de déchets mélangés . Ces déchets mélangés (déchets ménagers et liés au type d'exploitation) sont considérés comme des déchets urbains et sont soumis au monopole de la collectivité publique pour leur élimination, indépendamment de leur quantité (cf. ATF 125 II 508 consid. 6).

#### **E. 4.3**

Dans le canton de Neuchâtel, la loi cantonale sur les déchets et les sites pollués du 13 octobre 1986 (LDSP; RSN 805.30) prévoit que la collecte et le transport des déchets urbains est une tâche qui revient aux communes, qui sont chargées de leur collecte et de leur transport jusqu'aux installations de tri, de valorisation ou de traitement (art. 5 al. 1 LDSP, cf. aussi art. 26 al. 1 LDSP). Le droit cantonal consacre ainsi un monopole communal portant sur la collecte et le transport des déchets urbains. L'art. 22e al. 1 LDSP prévoit cependant que si une entreprise produit des déchets, assimilables aux déchets urbains, en très grandes quantités, ou que ces déchets sont difficiles à traiter par la commune en fonction des équipements à disposition, la commune peut autoriser, voire obliger l'entreprise à les éliminer elle-même à ses frais et l'exempter de la taxe à la quantité et de la taxe de base. Le droit cantonal ne définit pas la notion de déchets urbains et renvoie au droit fédéral (art. 2 al. 1 LDSP). Au niveau communal, selon l'art. 1.1 let. a du règlement communal relatif à la gestion des déchets du 26 mars 2018 de la commune d'Hauterive (RCGD), les déchets urbains sont définis comme les détritiques produits quotidiennement par les ménages, les objets volumineux à usage domestique et les déchets provenant des entreprises industrielles, artisanales et commerciales assimilables à des déchets des ménages. La commune fixe et publie le mode et la fréquence de la collecte des déchets. Elle décide des modalités du service de collecte et de l'endroit où les déchets doivent être déposés (art. 2.1 al. 1 RCGD). La commune peut autoriser, voire obliger les entreprises industrielles, artisanales ou commerciales qui produisent de très grandes quantités de déchets, assimilables aux déchets urbains incinérables, à les livrer directement aux usines d'incinération qui desservent le périmètre où elles se situent, à leurs frais, conformément aux prescriptions en vigueur. La commune peut aussi procéder de la sorte si elle éprouve des difficultés à traiter les déchets assimilables aux déchets urbains incinérables produits par les entreprises avec les équipements qui sont à sa disposition (art. 2.4 RCGD).

#### **E. 4.4**

En l'espèce, la cour cantonale a considéré que la commune pouvait interdire à A. \_\_\_\_\_ SA de procéder à la collecte des bennes litigieuses, dans la mesure où elles étaient présumées contenir des déchets urbains (ou mélangés assimilés à des déchets urbains) et

entraient dans le monopole communal de collecte desdits déchets. La recourante ne conteste pas que les entreprises concernées comptent moins de 250 postes à plein temps. La première condition pour la qualification de déchets urbains est ainsi remplie. Elle soutient en revanche que la composition des déchets litigieux ne serait pas comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions ( art. 3 let. a OLED ).

#### **E. 4.4.1**

Pour la cour cantonale, les bennes litigieuses étaient jusqu'au moment du changement de prestataire utilisées par les entreprises comme containers à déchets urbains (ou déchets mélangés) et prises en charge par la recourante, en sa qualité de prestataire pour la période antérieure à 2023. Le Tribunal cantonal a estimé qu'il n'y avait donc aucune raison de s'écarter de l'organisation existante, dans la mesure où, selon les courriers adressés aux entreprises les informant du changement de prestataire, ni B. \_\_\_\_\_ SA ni la commune n'avaient posé de nouvelles conditions au ramassage des déchets urbains. Il a souligné que la recourante était dès lors malvenue de prétendre que les déchets étaient dorénavant exclusivement des déchets liés à l'exploitation des entreprises et, partant, exclus du monopole étatique. Pour l'instance précédente, la commune n'était pas tenue de "démontrer" que les déchets contenus dans ces bennes étaient urbains et, partant, soumis au monopole; il y avait lieu de présumer que les entreprises de moins de 250 EPT produisaient des déchets urbains (et mélangés) et qu'elles avaient l'obligation ( art. 31b al. 3 LPE , art. 2a al. 1 LDSP) de les collecter dans les containers prévus à cet effet, en les séparant si nécessaire des autres déchets (déchets spéciaux et autres déchets). La cour cantonale a ajouté que les déchets mélangés (déchets ménagers et liés au type d'exploitation) des sociétés de moins de 250 EPT étaient aussi présumés urbains, sauf s'ils s'écartaient qualitativement et quantitativement des déchets ménagers. Elle a relevé qu'il appartenait à la collectivité publique d'apprécier si les proportions ou la nature des matières entraînaient une charge excessive; or, en l'espèce il n'était pas prétendu par le nouveau prestataire et la commune que les entreprises concernées ne respecteraient pas leurs obligations sur ce point, étant précisé que la commune n'avait pas non plus considéré que les déchets déposés dans les bennes litigieuses, même à supposer mélangés, n'étaient pas similaires à des déchets urbains combustibles et qu'ils entraînaient une charge de travail excessive justifiant une exemption en application de l'article 31c LPE (art. 22e al. 1 LDSP et art. 2.4 RCGD).

#### **E. 4.4.2**

La recourante ne répond pas réellement à cette argumentation. En effet, elle ne conteste pas que les containers à déchets utilisés par les entreprises énumérées servaient déjà à la collecte des déchets urbains lorsque la recourante était en charge de leur collecte jusqu'en 2023. Les containers litigieux sont ainsi mis à disposition uniquement en vue de la collecte de déchets combustibles comparables à des déchets ménagers. La recourante ne met pas non plus en cause le fait que les déchets déposés dans les bennes en question ne sont pas triés. Si les déchets d'entreprise comparables aux déchets urbains en termes de quantité et de composition étaient collectés séparément et remis triés par type de déchets, ils pourraient être considérés comme des "autres déchets". Comme les déchets litigieux ne sont pas triés, ils doivent être qualifiés de déchets mélangés. Or les déchets mélangés - contenant tant des déchets urbains que des déchets liés au type d'exploitation - peuvent être qualifiés de déchets urbains et être soumis au monopole communal pour leur élimination (cf. ATF 125 II 508 ). Dans ces conditions, toute exemption au principe du monopole de l'élimination relève de l'appréciation de la collectivité publique saisie d'une requête d'une entreprise

détentrice de déchets. Pour le reste, la recourante concentre son argumentation sur le fait qu'il appartiendrait à la commune de déterminer la composition des déchets des entreprises concernées et de distinguer les déchets liés à l'activité de l'entreprise de ceux qui n'y sont pas liés. Elle reproche à la cour cantonale d'avoir retenu que la commune n'avait pas à établir la quantité et la nature des déchets qualifiés d'urbains. Elle prétend que cette obligation ressortirait de l'arrêt 1C\_579/2019 du 11 mars 2020 consid. 6.3.2. Elle ne peut toutefois rien tirer de cet arrêt qui avait pour objet l'examen de la qualité pour recourir d'une société active dans le transport de déchets contre la décision de restauration du monopole communal en matière d'élimination des déchets industriels banals.

#### **E. 4.4.3**

La recourante prétend enfin que si la cour cantonale avait tenu compte des moyens de preuve présents au dossier (contrats conclus entre les entreprises et la recourante, courriers de deux entreprises concernées et courriel de la commune adressé à C.\_\_\_\_\_ SA et photographies), elle aurait retenu qu'il ne s'agissait pas de déchets urbains. Quoi qu'en dise la recourante, la cour cantonale a toutefois pris en compte tous les éléments susmentionnés. Elle a en effet retenu expressément que si plusieurs entreprises avaient fait valoir dans des courriers (des lettres ayant au demeurant une teneur identique laissant penser qu'elles avaient été préparées par un tiers pour les besoins de la cause) que les déchets qu'elles produisaient ne pouvaient pas être assimilés à des déchets urbains, il n'était toutefois pas fait référence dans ces documents aux bennes litigieuses et les propos très généraux n'étaient pas suffisamment spécifiques pour permettre de se convaincre que ces sociétés devraient bénéficier d'un régime différent pour traiter les déchets collectés dans ces containers. Le Tribunal cantonal a ajouté qu'aucune de ces entreprises ne faisait expressément référence aux bennes litigieuses ni ne prétendait que dans celles-ci il n'y aurait pas du tout de déchets ménagers; elles n'indiquaient pas non plus les types de déchets prépondérants qui se trouveraient dans ces conteneurs; il ne ressortait pas non plus des photographies produites que les déchets litigieux n'étaient pas comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues, ni que les déchets litigieux étaient triés par type. La recourante n'explique pas en quoi ce raisonnement serait arbitraire et ne répond pas aux motifs avancés par le Tribunal cantonal. Elle se contente d'affirmer de manière appellatoire que ces éléments prouveraient que les déchets litigieux ne sont pas des déchets ménagers. Elle ne précise cependant pas en quoi il ressortirait des courriers des entreprises (au contenu identique), du courriel et du lot de photographies que les déchets litigieux ne sauraient être qualifiés de déchets mélangés (contenant tant des déchets ménagers que des déchets liés au type d'exploitation). Le grief d'appréciation arbitraire des moyens de preuve est donc déclaré irrecevable.

#### **E. 4.5**

En définitive, dans ces circonstances, la qualification de déchets urbains (ou déchets mélangés) opérée par la commune (et confirmée par le Département et le Tribunal cantonal) n'apparaît pas contraire aux art. 31b LPE et 3 let. a OLED. La cour cantonale n'a ainsi pas constaté arbitrairement l'objet du litige. Elle n'a pas non plus violé le droit fédéral, ni appliqué arbitrairement le droit cantonal en considérant que les déchets en question devaient être qualifiés de déchets urbains qui relevaient du monopole de la commune, ce qui avait pour conséquence d'interdire à la recourante de procéder à la collecte des bennes litigieuses.

#### **E. 5**

La recourante fait enfin valoir une violation de sa liberté économique ( art. 27 al. 2 Cst. ). Elle prétend que la suppression des frais de levage ne respecterait pas l'art. 5.1 RCGD, aux termes duquel la commune finance l'élimination des déchets urbains des entreprises par une taxe au sac, une taxe de base annuelle et des frais de levage. Le Tribunal cantonal a considéré que la décision du 23 janvier 2023 ne portait cependant pas sur cette question, qui sortait par conséquent de l'objet de la contestation: il n'y avait pas lieu d'étendre l'objet du litige sur ce point, dès lors que cette question, devait, le cas échéant, être traitée dans le cadre du recours pendant auprès du Tribunal cantonal relatif à l'adjudication du marché public (voir supra p. 1 point A des Faits). Se fondant sur l'arrêt 1A.254/2004 du 7 février 2005 consid. 2.3, la recourante soutient que le Tribunal cantonal aurait dû étendre la procédure à la question des frais de levage. Quoi qu'en dise la recourante, les conditions exceptionnelles dans lesquelles la procédure administrative peut être étendue à un objet se situant hors de l'objet de la contestation pour des motifs d'économie de procédure, mentionnées dans l'arrêt susmentionné, ne sont pas remplies en l'espèce. En effet, la suppression des frais de levage n'est pas étroitement liée à l'interdiction de collecter des déchets urbains. Par conséquent, la conclusion du recours relative aux frais de levage sort de l'objet de la contestation et est irrecevable.

#### **E. 6**

Il s'ensuit que le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais judiciaires ( art. 66 al. 1 LTF ). Il n'est pas alloué de dépens ( art. 68 al. 3 LTF ).

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