

# FR\_GERICHTE 604 2018 48 vom 11. März 2019

FR Kantonsgericht, 2019-03-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_604\\_2018\\_48](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_604_2018_48)

FR: FR\_GERICHTE 604 2018 48 du 11 mars 2019

IT: FR\_GERICHTE 604 2018 48 del 11 marzo 2019

## Regeste

Arrêt de la Cour fiscale du Tribunal cantonal | Öffentliche kommunale Abgaben

## Erwägungen

### E. 25

mai 2016 (arrêt TF 2C\_957/2015). B. Les 18 juin 2012, 26 novembre 2013, 17 octobre 2014 et 16 septembre 2015, la Commune a astreint la Fondation à s'acquitter de CHF 13'000.- de taxe d'élimination pour chacune des années 2012 à 2015. Celle-ci s'y est opposée par l'intermédiaire de son mandataire les 12 juillet 2012, 11 février 2014, 10 novembre 2014 et 28 septembre 2015. Par décision du 27 septembre 2016, la Commune a rejeté les quatre réclamations précitées et maintenu ses quatre factures de CHF 13'000.- chacune. C. Le 24 octobre 2016, la Fondation a interjeté recours auprès du Préfet de C.\_\_\_\_\_ (ci- après : le Préfet) à l'encontre de cette décision par l'intermédiaire de son mandataire. Pour s'opposer au paiement des montants litigieux, elle a soutenu en bref qu'elle n'était pas débitrice de la taxe de base pour la gestion des déchets, taxe qui, selon elle, devait être perçue directement auprès des étudiants locataires. Elle a relevé que les immeubles litigieux avaient été retirés de la liste des ménages collectifs contenue dans le "Guide du préposé au contrôle de l'habitant" (disponible à l'adresse <https://www.fr.ch> sous les onglets Accueil, Vie quotidienne, Démarches et documents et Harmonisation des registres) au mois de septembre 2016, soit avant que la Commune n'ait rendu sa décision sur réclamation. Selon elle, il fallait désormais se référer exclusivement à l'art. 18 al. 2 du règlement communal relatif à la gestion des déchets renvoyant à l'art. 2 de l'ordonnance fédérale sur l'harmonisation de registres, et aux cinq critères ressortant des recommandations de l'Office fédéral de la statistiques ("Guidelines concernant la délimitation entre ménages collectifs et ménages privés" disponibles à l'adresse <https://www.bfs.admin.ch> sous les onglets Registres, Registres des personnes, Harmonisation des registres, Contenu minimal des registres des habitants, Catégorie de ménage) destinées à aider à la résolution des cas peu clairs de ménages collectifs au sens de l'art. 2 précité. Après avoir exposé que ses immeubles ne remplissaient aucun des cinq critères permettant de les considérer comme un ménage collectif, elle a fait valoir que, s'agissant de logements d'étudiants et non pas de foyers d'étudiants, ils devaient être considérés comme des ménages privés. C'est pourquoi, les taxes devaient être prélevées directement auprès des locataires.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 7 604 2018 48 Le 23 février 2017, la Commune a conclu au rejet du recours dans les observations déposées par son mandataire. La Fondation a fait part de ses contre-observations le 31 mars 2017 en maintenant ses conclusions. Par décision du 28 novembre 2013, le Préfet a rejeté le recours formé par la Fondation. Il a retenu que les immeubles en cause devaient être qualifiés de ménage collectif. Il a considéré que les "Guidelines concernant la délimitation entre ménages collectifs et ménages privés" sont des

ordonnances administratives interprétatives, qui ne lient ni l'administration ni l'autorité de recours, et que la qualification des immeubles concernés de "ménages collectifs" tient avant tout compte de leurs spécificités en tant qu'immeubles constitués d'appartements communautaires loués exclusivement à des étudiants comme l'ont retenu tant le Tribunal cantonal dans sa décision du ddd septembre 2015 (arrêt TC FR 604 2014 4 consid. 3e) que le Tribunal fédéral dans sa décision du 25 mai 2016 (arrêt TF 2C\_957/2015 consid. 5.4). Le Préfet a également retenu qu'au vu des règles de vie imposées par la recourante et des prestations inhabituelles qu'elle fournit à ses locataires selon ses règlement locatif et règlement de maison, les immeubles litigieux ne constituent pas de "purs immeubles locatifs" mais bien des ménages collectifs au sens de l'art. 2 let. abis de l'ordonnance du ddd novembre 2007 sur l'harmonisation de registres (OHR; RS 431.021). D. Par acte du 15 mai 2018, la Fondation, toujours représentée par son mandataire, a interjeté recours à l'encontre de la décision précitée. Elle conclut à l'annulation de la décision préfectorale et des quatre taxes litigieuses - lesquelles doivent être facturées aux locataires de ses immeubles de B.\_\_\_\_\_ - ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de partie de CHF 3'000.-. Elle relève que le Préfet accorde une importance particulière à l'ordonnance administrative que constitue le "Guide du préposé au contrôle de l'habitant" comme règle d'interprétation de l'art. 2 let. abis OHR, mais ne tire aucune conclusion du fait (nouveau) que les immeubles litigieux ne figurent plus dans la liste des ménages collectifs de ce guide depuis le mois de septembre 2016. Or, le Préfet, dans sa précédente décision sur recours prononcée le 28 novembre 2013 relative à la taxe sur les déchets de l'année 2011, avait conclu à l'existence d'un ménage collectif en se fondant sur le Guide du préposé au contrôle des habitants qui incluait ses immeubles de B.\_\_\_\_\_ dans la liste des ménages collectifs. La recourante en conclut que c'était donc la présence de ses immeubles dans la liste du Préposé "qui avait fait pencher la balance et servi de règle d'interprétation décisive". C'est pourquoi, elle estime que l'actuelle absence de ses immeubles de dite liste devait amener le Préfet à considérer que les immeubles litigieux ne sont pas des ménages collectifs puisqu'ils ont été exclus de la nouvelle liste. Elle observe ensuite que "Les arrêts du TC et du TF pour l'année 2011 ayant été rendus alors que l'ancienne liste du Guide du préposé au contrôle de l'habitant était en vigueur, la Préfecture ne pouvait en tirer aucune conséquence, puisque cette liste a été modifiée le 20 septembre 2016, soit avant qu'elle ne rende la décision querellée. De plus, il convient d'observer à cet égard que l'arrêt cantonal ne procède à aucune analyse de la situation à l'aune des cinq critères permettant de déterminer l'existence d'un ménage collectif, mais qu'il se réfère exclusivement à la liste désormais obsolète. Le TF, quant à lui, n'a tranché le litige que sous l'angle restreint de l'arbitraire, puisqu'était invoquée une violation du droit communal". La recourante soutient que le Préfet devait se référer exclusivement à l'art. 18 al. 2 du règlement communal relatif à la gestion des déchets, Tribunal cantonal TC Page 4 de 7 604 2018 48 qui renvoie à l'art. 2 let abis OHR pour déterminer ce qu'il faut entendre par ménage collectif. Elle relève que cette dernière disposition énumère une liste exhaustive d'institutions devant être considérés comme ménages collectifs, en particulier les internats et les foyers d'étudiants (ch. 3), une catégorie dans laquelle n'entrent pas ses immeubles. Elle estime que ceux-ci ne répondent pas aux cinq critères de délimitation permettant de les considérer comme des ménages collectifs au sens des "Guidelines concernant la délimitation entre ménages collectifs et ménages privés" qui règlent les cas peu clairs de l'art. 2 OHR. L'avance de frais, fixée à CHF 500.- par ordonnance du 23 mai 2018, a été déposée dans le délai imparti. Dans ses observations du 3 juillet 2018, le Préfet conclut au rejet du recours en renvoyant à la motivation de sa décision

rendue le 18 avril 2018. Le 10 octobre 2018, la Commune a fait part de ses observations sur le recours, lesquelles ont donné lieu à des contre-observations de la recourante déposées le 24 octobre 2018. Il sera fait état des arguments détaillés des parties dans les considérants en droit pour autant que nécessaire. en droit 1. 1.1. Conformément à l'art. 114 al. 1 let. c du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal cantonal connaît en dernière instance cantonale des recours contre les décisions prononcées par les préfets. Le recours du 15 mai 2018 contre la décision préfectorale du 18 avril 2018 a été interjeté en temps utile et dans les formes légales prescrites. Partant, il est recevable. 1.2. La recourante requiert une inspection des lieux aux fins de démontrer qu'elle loue à des étudiants des appartements ordinaires non meublés du studio jusqu'au 5 pièces, ainsi que des locaux commerciaux, comme un propriétaire immobilier ordinaire. Cette offre de preuve apparaît toutefois superflue dès lors que la Cour fiscale se fonde sur les allégations de la recourante (et prend note du fait notamment que les locaux communautaires sont au nombre de deux non pas de cinq), et sur les pages figurant sur son site Internet. L'on ne voit pas en quoi l'inspection requise mettrait en lumière d'autres éléments déterminants pour l'issue du litige. C'est pourquoi la Cour décide de ne pas donner suite à cette offre de preuve (art. 59 al. 2 CPJA). 2. La recourante entend tirer argument de la modification apportée en septembre 2016 à la liste du "Guide du préposé au contrôle de l'habitant" pour revenir sur les décisions rendues en 2014, 2015 et 2016 par le Préfet, la Cour de céans et le Tribunal fédéral (voir recours, ch. 16 p. 5). Or, il convient de rappeler que la présente procédure de recours porte sur la taxe d'élimination des déchets pour les années 2012 à 2015, de sorte que la modification invoquée par la recourante ne saurait d'emblée s'y appliquer, seules les taxes pour les années postérieures pouvant le cas

Tribunal cantonal TC Page 5 de 7 604 2018 48 échéant être concernées. Le recours concernant la taxe pour les années 2012 à 2015 doit par conséquent être rejeté en raison de ce seul argument déjà. Cela étant, dans la mesure où la même problématique se posera pour les années suivantes, il se justifie de traiter néanmoins la question soulevée par la recourante. 3. La question à résoudre consiste à déterminer si les appartements de la recourante constituent ou non des ménages collectifs au sens de l'art. 18 al. 2 du Règlement communal du 11 octobre 2010 relatif à la gestion des déchets (RGD). Cette disposition prévoit que sont considérés comme détenteurs de déchets et doivent s'acquitter annuellement de la taxe de base notamment les ménages privés et les ménages collectifs au sens de l'art. 2 de l'ordonnance sur l'harmonisation de registres du ddd novembre 2007 (OHR; RS 431.021). Si lesdits appartements ne devaient pas être considérés comme ménages collectifs, le débiteur des quatre taxes litigieuses serait alors non pas la recourante, mais les étudiants locataires eux-mêmes en tant que ménages privés. 3.1. S'agissant de l'exposé de la situation légale sur laquelle se fonde la taxe litigieuse, il est renvoyé pour l'essentiel au consid. 2 de l'arrêt TC FR 604 2014 4 qui garde toute sa pertinence. Concernant plus spécifiquement la notion de ménage collectif, il peut tout au plus être ajouté que, dans sa version 2016, le "Guide du préposé au contrôle de l'habitant" – édicté par le canton de Fribourg en lien avec les recommandations de l'Office fédéral de la statistique ("Guidelines concernant la délimitation entre ménages collectifs et ménages privés") et des Instructions complémentaires de la Direction de la sécurité et de la justice – ne mentionne plus les immeubles de la recourante, à B. \_\_\_\_\_, dans la "liste des internats et foyers d'étudiants inscrits en catégorie ménage collectif" qu'il reproduit en page 108, sous point 13.4.1. 3.2. Dans son arrêt 2C\_957/2015 (consid. 4.2), le Tribunal fédéral a rappelé que le régime de perception des taxes relatives à l'élimination des déchets relevait

du droit cantonal et communal et que, contrairement à ce que semblait croire la recourante, le fait que l'art. 18 al. 2 RGD, pour délimiter la notion de ménage collectif, renvoie à l'OHR n'y changeait rien. Et de préciser qu'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, si bien que les dispositions de droit fédéral auxquelles il est renvoyé ne peuvent être appliquées qu'à titre de droit cantonal (ou communal) supplétif. La Haute Cour fédérale n'a par ailleurs pas jugé arbitraire l'interprétation de l'art. 18 RGD telle qu'elle ressort de l'arrêt 604 2014 4 précité (consid. 5.4). 3.3. Comme la Cour de céans l'a déjà jugé, l'interprétation téléologique de l'art. 18 al. 2 RGD (voir consid. 3e de l'arrêt 604 2014 4) révèle que le but poursuivi par le législateur communal était de soumettre à la taxe sur la gestion des déchets les structures gérant un immeuble d'habitation comprenant 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, compte tenu du fait qu'il est plus efficace et pratique de prévoir le prélèvement de cette taxe auprès de dites structures. La Cour de céans a en effet considéré qu'une telle approche permet de concrétiser le principe de causalité et que, en tout cas lorsque la structure gérant l'immeuble est propriétaire de celui-ci, elle est conforme à l'art. 30 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de

Tribunal cantonal TC Page 6 de 7 604 2018 48 l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01) à teneur duquel le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination. Au moment où il a adopté l'art. 18 RGD, le législateur communal ne pouvait pas anticiper que des directives cantonales d'application de la législation sur l'harmonisation des registres et le contrôle de l'habitant seraient modifiées quelques années plus tard dans le sens que certains immeubles comprenant des logements pour étudiants seraient supprimés d'une liste répertoriant les ménages collectifs au sens de cette législation. Dans ces conditions, on ne saurait considérer qu'une telle suppression dans une simple directive, destinée à uniformiser la pratique en matière de contrôle des habitants, pourrait avoir pour conséquence de modifier le sens du droit communal applicable dans un tout autre domaine. L'interprétation systématique de l'art. 18 al. 2 RGD ne conduit dès lors pas à lui donner un autre sens que celui qui ressort de son but. 3.4. En l'occurrence, la recourante loue des chambres destinées à des étudiants dans des appartements communautaires de 2 à 5 pièces qui rassemblent jusqu'à 5 personnes. Ces dernières, qui reçoivent chacune un contrat pour leur chambre (selon les informations disponibles à l'adresse [http://www.A.\\_\\_\\_\\_\\_ch](http://www.A._____ch) sous l'onglet Foire aux questions), partagent cuisine, douche, WC, balcon ou terrasse voire un séjour et appartiennent à une catégorie de population qui change fréquemment de lieu de séjour. Les personnes occupant en commun les appartements des immeubles propriété de la recourante constituent ainsi des ménages collectifs au sens de l'art. 18 RGD. Par ailleurs, il peut être relevé que les règlement locatif et règlement de maison des immeubles de la recourante posent des conditions de location qui correspondent à celles prévalant souvent dans les foyers 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) (arrêt TF 2C\_957/2015 précité consid. 5). Pour ce motif également, la qualification des appartements de la recourante de ménages collectifs est confirmée. Par conséquent, c'est à juste titre que le Préfet a maintenu les quatre factures litigieuses. 4. 4.1. Il suit de ce qui précède que le recours est rejeté. 4.2. Conformément à l'art. 131 CPJA, en cas de recours, la partie qui succombe supporte les frais de la procédure.

Le montant de l'émolument est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause (art. 2 du Tarif fribourgeois des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative : Tarif JA; RSF 150.12). Il peut être compris entre CHF 100.- et CHF 50'000.- (art. 1 Tarif JA). En l'espèce, compte tenu de l'issue de la procédure, il se justifie de fixer un émolument de CHF 500.- à titre de frais de justice. 4.3. En vertu de l'art. 139 CPJA, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. La notion d'intérêts

Tribunal cantonal TC Page 7 de 7 604 2018 48 patrimoniaux vise les biens du patrimoine financier de la collectivité publique, et non pas ceux appartenant à son patrimoine administratif au nombre desquels figurent les contributions publiques. Dans les contestations portant sur des contributions publiques, la collectivité publique qui obtient gain de cause n'a, en général, pas droit à une indemnité de partie. Tel n'est pas le cas lorsque, comme le prévoit l'art. 139 CPJA in fine, des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. Cette limitation au droit des collectivités publiques à obtenir une indemnité de partie repose sur l'argument selon lequel les collectivités publiques disposent de suffisamment de personnel ce qui les dispense de faire appel à un mandataire extérieur (RFJ 1992 p. 206 ss ainsi que ATA FR 4F 01 139 du 5 juillet 2002). En l'espèce, une indemnité de partie peut être accordée à la Commune dans la mesure où la complexité du litige l'a amenée à faire appel à un mandataire extérieur, la recourante étant elle-même représentée par un avocat. Le mandataire de l'intimée a produit une liste de frais totalisant CHF 2'670.75 (dont 7.7% de TVA par CHF 191.05) basée sur un tarif horaire de CHF 250.- et CHF 75.60 de débours. Vu l'issue du litige, il paraît équitable de lui allouer l'indemnité requise (TTC). Celle-ci est mise à la charge de la recourante. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Un émolument de CHF 500.- est mis à la charge de la recourante au titre de frais de justice. Il est compensé par l'avance de frais. III. Une indemnité de partie de CHF 2'670.75 (dont 7.7% de TVA par CHF 191.05) est allouée à l'autorité intimée en mains de son mandataire à charge de la recourante. IV. Notification. Conformément aux art. 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), le présent arrêt peut être porté devant le Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours qui suivent sa notification par la voie du recours en matière de droit public. La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 11 mars 2019/eri Le Président : La Greffière-rapporteuse :

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