

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2023.77 vom 30. Oktober 2023

Ne Jurisprudence Adm, 2023-10-30, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2023.77](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2023.77)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2023.77 du 30 octobre 2023

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2023.77 del 30 ottobre 2023

## Regeste

Le recourant est déchu de son droit à se prévaloir de la récusation, dans la mesure où il a attendu plus de deux mois pour l'invoker. Une entreprise individuelle possédant son propre numéro d'identification des entreprises (IDE) est bel et bien assujettie à la taxe de base des déchets d'entreprise. Le fait qu'elle ne soit pas inscrite au registre du commerce n'est pas pertinent. Il n'est pas possible de mettre à la charge du recourant des frais pour témérité si aucune base légale ne le prévoit.

## Volltext

A.

A.a.

Par courrier du 24 janvier 2022, Me X. (ci-après : l'intéressé, respectivement le recourant) a demandé au Conseil communal de la Ville A. (ci-après : le Conseil communal, respectivement l'intimé) de l'exonérer de la taxe de base des déchets d'entreprises en alléguant que l'intégralité de ses déchets étaient évacués par une entreprise privée et qu'il ne produisait ainsi aucun déchet.

A.b.

Par décision du 18 février 2022, le Conseil communal a refusé d'exonérer l'Étude de l'intéressé du paiement de la taxe de base des déchets d'entreprises.

A.c.

Par mémoire du 23 mars 2022, le recourant a déféré la décision susmentionnée auprès du Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le DDTE) en concluant à son annulation. Dit département a rejeté le recours par décision du 21 septembre 2022, laquelle n'a pas été contestée de sorte qu'elle est entrée en force (cf. dossier REC.2022.51).

B.

B.a.

En date du 9 septembre 2022, le Conseil communal a rendu une décision de taxation 2022 pour l'Étude de l'intéressé. Le montant total de la taxe de base pour les déchets de cette entreprise s'élevait à 379 fr. 95 TTC.

B.b.

Suite à la réclamation de l'intéressé contre cette décision, le Conseil communal a rendu une décision sur réclamation le 17 février 2023 par laquelle il confirme sa décision de

taxation du 9 septembre 2022 dans la mesure où il considère que l'Étude de l'intéressé ne peut bénéficier d'une exonération de la taxe de base des déchets d'entreprises. Il condamne, de plus, l'intéressé au paiement de frais à hauteur de 400 francs en application des articles 57 de la loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais), du 6 novembre 2019 et 115 du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008 (frais pour témérité ou mauvaise foi).

C.

Par mémoire du 22 mars 2023, le recourant a déféré la décision susmentionnée (cf. B.b.) auprès du DDTE en concluant à son annulation. Il invoque, en substance, ne produire aucun déchet au sens de l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED), du 4 décembre 2015, et ainsi ne pas tomber sous le coup de l'article 22 de la loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986, soit les mêmes arguments que ceux allégués dans son recours du 23 mars 2022. De plus, le recourant conteste les frais de la décision attaquée en invoquant qu'une mesure moins incisive aurait pu être prise ■ un cas d'exclusion scolaire est cité dont l'autorité de céans peine à comprendre le lien avec le cas d'espèce ■ et qu'il n'était pas possible au Conseil communal de lui imposer de tels frais.

D.

D.a.

Par observations du 28 avril 2023, le Conseil communal indique que la motivation du recours du 22 mars 2023 n'apporte aucun élément nouveau par rapport à la procédure du dossier REC.2022.51 et se réfère ainsi, en substance, à l'argumentation développée dans ce dossier, tant par lui-même que par l'autorité de céans. Il conclut, par conséquent, au rejet du recours et invite le DDTE à envisager la mise à charge du recourant de frais supplémentaire pour témérité.

D.b.

Par observations du 29 juin 2023, le recourant demande en premier lieu, à titre préjudiciel, à ce qu'il soit constaté l'incapacité de Me Y. de représenter le Conseil communal et requiert à ce titre deux dossiers de la Cour de droit public du Tribunal cantonal justifiant à son sens sa demande. Ensuite, il allègue que son Étude n'est pas une entreprise de sorte qu'elle n'est pas assujettie à la taxe prévue par l'article 22d LTD. Enfin, le recourant développe son grief relatif aux frais prévus par la décision querellée. Il dépose, de plus, une attestation de Z. laquelle confirme prendre en charge les déchets papiers et cartons de l'Étude.

D.c.

Par observations du 12 juillet 2023, le Conseil communal conteste la demande de récusation pour autant qu'elle soit recevable en raison de sa tardiveté, invoque que l'Étude du recourant est bien une entreprise puisqu'elle possède son propre numéro d'identification et enfin, qu'il était en droit de mettre des frais ordinaires au recourant conformément à l'arrêté du Conseil général de A. du 28 septembre 1992 sur les taxes et émoluments (ci-après : l'arrêté sur les taxes et émoluments).

D.d.

Par courrier du 31 juillet 2023 et courriel du 23 août 2023, le recourant invoque que, dans la mesure où il n'est pas inscrit au registre du commerce, il n'est pas une personne morale et ainsi pas non plus une entreprise.

E.

En tant que besoin, la motivation contenue dans les écrits précités sera reprise dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit :

1.

Déposé dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

2.1. En premier lieu, le recourant demande à l'autorité de céans de constater l'incapacité de Me Y., responsable des affaires juridiques pour la Ville A., de représenter le Conseil communal dans la présente procédure en raison du fait qu'il considère que ce dernier a tenu des propos vifs à son encontre dans d'autres dossiers devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois et qu'ils entretiennent un rapport d'inimitié.

2.2. Aux termes de l'article 11 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, les personnes appelées à rendre ou à préparer la décision doivent se récuser si elles ont un intérêt personnel dans l'affaire (let. a), si elles sont parentes ou alliées d'une partie en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale (let. b), si elles sont unies à une partie par mariage ou fiançailles (let. c), si elles sont unies à une partie par un partenariat enregistré fédéral ou cantonal (let. d), si elles mènent de fait une vie de couple (let. e), si elles représentent une partie ou ont agi dans la même affaire pour une partie (let. f), si, pour d'autres raisons, elles peuvent avoir une opinion préconçue sur l'affaire (let. g). Selon l'article 12 LPJA, les parties peuvent demander la récusation des personnes appelées à rendre ou à préparer une décision si les conditions de l'article 11 sont réalisées (al. 1) ; la demande de récusation doit être présentée sans délai à l'autorité de décision (al. 2) ; les personnes appelées à rendre ou à préparer la décision se prononcent sur la demande de récusation (al. 3) et si elles admettent le bien-fondé de la demande, elles se récuse (al. 4).

2.3. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, si un justiciable entend faire valoir une situation d'incompatibilité, respectivement un motif de récusation en relation avec la composition irrégulière d'une autorité judiciaire, il doit, conformément à la jurisprudence rendue en matière de récusation, invoquer ce motif dès qu'il en a connaissance sous peine d'être déchu du droit de s'en prévaloir ultérieurement (ATF 139 III 120, consid. 3.2.1 ; ATF 138 I 1, consid. 2.2 ; ATF 134 I 20, consid. 4.3.1 et les arrêts cités ; arrêt du TF 2C\_1216/2013, du 27 mai 2014, consid. 6.4). Cela ne signifie toutefois pas que la composition concrète de la Cour amenée à statuer doive nécessairement être communiquée de manière expresse au justiciable ; il suffit que l'information ressorte d'une publication générale facilement accessible, en particulier sur internet, par exemple l'annuaire officiel. La partie assistée d'un avocat est en tout cas présumée connaître la composition régulière du tribunal (ATF 139 III 120, consid. 3.2.1 ; arrêt du TF 2C\_1216/2013, du 27 mai 2014, consid. 6.4). L'on ne peut en revanche pas exiger d'un justiciable qu'il examine l'ensemble des organigrammes cantonaux pour vérifier s'il n'existerait pas une situation d'incompatibilité, respectivement un motif de récusation, en

raison d'une fonction exercée au sein de l'administration par un membre de la Cour amenée à statuer, d'autant moins qu'il incombe en premier lieu à l'État d'éviter la création de telles situations qui sont structurellement inadmissibles et, le cas échéant, d'y mettre fin, de manière à ce que le principe de séparation des pouvoirs soit respecté.

Néanmoins, il incombe au justiciable d'alléguer qu'il n'a eu que tardivement connaissance de la situation d'incompatibilité, respectivement du motif de récusation dont il entend se prévaloir.

2.4. Dans le cas d'espèce, le recourant a appris la représentation du Conseil communal par Me Y. au plus tard lors du dépôt de ses observations sur recours du 28 avril 2023.

Or, le recourant n'a invoqué la récusation qu'au stade de ses observations du 29 juin 2023. Ainsi, en attendant plus de deux mois pour l'invoquer, il est déchu de son droit à s'en prévaloir.

2.5. Par conséquent, au vu de ce qui précède, la requête du recourant concernant la récusation du représentant du Conseil communal est tardive, de sorte que ce grief est irrecevable.

3.

3.1. Le recourant critique ensuite l'assujettissement de son Étude à la taxe de base sur les déchets d'entreprise pour l'année 2022, aux motifs qu'elle ne produit pas de déchets et qu'elle n'est dans tous les cas pas une entreprise.

3.2. À titre préalable, il convient de relever que c'est bien la loi concernant le traitement des déchets (LTD), du 13 octobre 1986, dans sa version au 31 décembre 2022 qui s'applique au cas d'espèce et non sa modification du 3 mai 2022 (désormais la loi sur les déchets et les sites pollués [LDSP]), dans la mesure où l'objet du litige concerne la taxation 2022.

3.3. Dès après la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, les déchets urbains [ ] sont éliminés par les cantons (article 31b, alinéa 1 première phrase). Le Tribunal fédéral a considéré que cette disposition fonde un monopole cantonal en matière d'élimination sur les déchets urbains (ATF 125 II 508 / RDAF 2000 I 773), qui peut être délégué aux communes et qui est compatible avec la liberté du commerce et de l'industrie (ATF 123 II 359 / RDAF 1998 I 602), pour des motifs écologiques, organisationnels et financiers. La LPE instaure le principe de causalité, en vertu duquel celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais (art. 2). Consécutivement, elle prévoit, à son article 32a, alinéa 1, à propos du financement de l'élimination des déchets urbains, 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. Il s'agit d'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 (art. 36 LPE), qui revêt à cet égard un caractère autonome (ATF 129 I 290 consid. 2.2 et les références citées). Elle est par conséquent dépourvue d'application immédiate (RDAF 2007 I 301 consid. 3.2).

Depuis le 1er janvier 2019, la notion de déchets urbains est définie dans l'ordonnance sur les déchets (OLED), du 4 décembre 2015 : il s'agit des déchets produits par les ménages, ainsi que ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières

contenues et de proportions (art. 3, let. a et 49, al. 1 OLED).

3.4. Dans le canton de Neuchâtel, le législateur a délégué cette tâche aux communes, qui sont tenues de percevoir une taxe de base et une taxe proportionnelle au volume ou au poids des déchets (art. 5, 6 et 22 ss LTD). La loi distingue la taxe de base des personnes physiques de celle des entreprises (art. 22c et 22d LTD) : dans le premier cas, la taxe est fondée sur le nombre de personnes qui composent un ménage, dans l'autre, elle dépend de la nature, de la catégorie et de la taille de l'entreprise (rapport du Conseil d'État du 12 mai 2010, in BGC 2010-2011, tome 1, p. 964), ainsi que de la nature des déchets (art. 17 du règlement d'exécution de la loi concernant le traitement des déchets (RLTD), du 1er juin 2011). La taxe de base (et une éventuelle part d'impôt s'agissant des ménages) couvre les coûts dus à la collecte et au transport des déchets à valoriser ou à traiter, à l'information, aux conseils, ainsi qu'aux charges de personnel et aux charges administratives (art. 22b LTD), tandis que la taxe proportionnelle couvre les coûts d'incinération (art. 22a, alinéa 4 LTD). En d'autres termes, la taxe de base couvre notamment tous les frais des infrastructures mises à disposition par la collectivité publique : poubelles, déchetteries, "éco-points", etc.

La jurisprudence (arrêt du Tribunal cantonal neuchâtelois CDP.2012.350, du 23 octobre 2015) a précisé que « la taxe de base des déchets des entreprises, à l'instar de tout émolument, doit respecter le principe de l'équivalence ■ qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contribution publique ■ selon lequel le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (rapport d'équivalence individuelle). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause. L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Il en va notamment ainsi en matière de ramassage et d'élimination des ordures, où cet avantage dépend de nombreux éléments, tels que la quantité de déchets produits, la variation des frais de ramassage en fonction de l'éloignement et de la période de l'année. Le principe d'équivalence n'exige donc pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation pour l'administré ou à son coût pour la collectivité ; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 2003, p. 523 et la jurisprudence citée). En outre, la plupart des contributions causales ■ en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'État, telles que les émoluments et les charges de préférence ■ doivent respecter le principe de la couverture des frais. Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (Blumenstein/Locher, op cit., p. 2 ss ; Hungerbühler, op. cit., p. 512 ; ATF 129 I 346, consid. 5.1) ».

Dans le respect du droit cantonal (art. 22c et 22d LTD), la réglementation communale de la Ville A. instaure une taxe de base différenciée entre ménages et entreprises et, pour ces dernières, la taxe est fonction du nombre d'emplois par entreprise (Arrêté relatif à la taxe déchets du 28 septembre 2011, art. 2 et 4), conformément à l'article 17, alinéa 1, lettre b RLTD. Ainsi, dite taxe respecte les exigences légales et l'étude du recourant y est bel et bien assujettie. Elle consiste en la contrepartie de la faculté d'utiliser toutes les

infrastructures communales en matière de déchets urbains que l'intimé met à disposition des habitants, respectivement des entreprises et elle est due par toutes les personnes assujetties (physiques et morales), même par celles qui n'utilisent pas ces prestations (REC.2012.187 ; REC.2018.45 ; cf. rapport 10.028 du Conseil d'État). Le principe de causalité n'exige pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités de déchets produites. La collectivité publique doit en effet supporter des coûts qui ne dépendent pas directement de ces quantités, notamment des frais d'entretien d'installations qui existent même si aucun déchet n'est effectivement évacué et traité (ATF 128 I 46, consid. 5 et les références citées). Ces frais d'entretien sont typiquement couverts par la taxe de base.

Ainsi, le grief du recourant selon lequel il n'utilise pas ces infrastructures tombe à faux.

3.5. Le recourant invoque également qu'il n'utilise que du papier qu'il remet à une entreprise tierce, afin de respecter la confidentialité. Or, c'est précisément pour ce genre de déchets urbains valorisables qu'il pourrait utiliser les infrastructures communales pour lesquelles il a reçu une taxe de base, après avoir eu recours à divers procédés en vue du respect de la confidentialité. De plus, d'après le Tribunal fédéral, une activité indépendante produit selon toute vraisemblance des menus déchets de bureau (facturation, correspondance, liste de prestation, etc.), qui sont des déchets urbains et pour lesquels il est justifié de percevoir une taxe pour entreprise (Arrêt du TF 2C\_677/2010, du 2 mars 2011, consid. 3.2 à 3.4). À noter que ces développements ont déjà été communiqués au recourant ■ ses griefs étant en tout point semblables à ceux de la présente procédure ■ dans le cadre de la décision du DDTE dans la procédure REC.2022.51, contre laquelle il n'a pas jugé opportun de recourir.

3.6. Le recourant invoque enfin que, dans tous les cas, il ne serait pas assujetti à cette taxe car son Étude n'est pas une entreprise.

Cet argument n'est pas pertinent. En effet, l'article 3, lettre b OLED dispose que constitue une entreprise, toute entité juridique disposant de son propre numéro d'identification ou les entités réunies au sein d'un groupe et disposant d'un système commun pour l'élimination des déchets. Dans le cas d'espèce, il ressort du registre d'identification des entreprises (IDE) dont l'intimé a déposé un extrait, que l'Étude d'avocat de X. est une entreprise individuelle dont l'IDE est CHE-[ ]. Bien que ce document soit dénué de foi publique, le recourant n'allègue aucun élément permettant de supposer que l'Étude ne possède pas d'IDE, contrairement à ce qu'en dit ledit registre.

De plus, dans tous les cas, l'article 2 de l'arrêté communal relatif à la taxe déchets du 28 septembre 2011 prévoit que la taxe de base annuelle est due par les particuliers en tant que tels (ci-après taxe de base des ménages) et par les établissements, commerces, entreprises, artisans, indépendants, administrations et services publics, quel que soit leur statut juridique (ci-après taxe de base des entreprises). Par conséquent, l'Étude du recourant entre à tout le moins dans la catégorie d'indépendant de sorte qu'elle est bel et bien assujettie à la taxe de base des déchets d'entreprise (cf. not. l'arrêt du TF 2C\_677/2010, du 2 mars 2011). Le fait qu'elle ne soit pas inscrite au registre du commerce n'est d'ailleurs pas pertinent dans la mesure où l'inscription d'une entreprise individuelle au registre du commerce n'est obligatoire qu'à certaines conditions (cf. art. 931 de la loi fédérale complétant le Code civil suisse (CO), du 30 mars 1911).

Par conséquent, l'assujettissement du recourant à la taxe litigieuse n'est pas critiquable, de sorte que ce grief est mal fondé.

4.

4.1. Le recourant conteste enfin la mise à sa charge par l'intimé de frais pour témérité selon les articles 57 LTFrais et 115 CPC.

4.2. Conformément à l'article premier LTFrais, lequel délimite le champ d'application de la loi, les frais, les émoluments de chancellerie et les dépens en matière civile, pénale ainsi qu'en matière administrative de recours et d'action de droit administratif, sont fixés conformément à la présente loi. Par conséquent, la LTFrais ne pouvait être appliquée par l'autorité intimée pour fixer les frais de la décision querellée. Reste à savoir si la législation communale prévoyait la possibilité de fixer des frais pour témérité.

Si l'arrêté communal sur les taxes et émoluments prévoit, certes, la possibilité de percevoir des frais pour les décisions rendues, elle ne prévoit néanmoins pas la fixation de frais pour témérité.

Par conséquent, le recours doit être admis sur ce point et le chiffre 3 du dispositif de la décision attaquée annulé.

5.

5.1. Au vu de ce qui précède, le recours est admis sur la question des frais et rejeté pour le surplus. La décision querellée est ainsi confirmée à l'exception de son chiffre 3 qui est, quant à lui, annulé.

5.2. La demande de récusation du recourant à l'encontre de Me Y. étant tardive, il n'y a pas lieu d'accéder à sa requête, à savoir de requérir les dossiers de la Cour de droit public demandés.

5.3. Conformément à l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure. Dans le cas d'espèce et en application de cette disposition, il convient de répartir les frais de procédure entre le recourant et le Conseil communal. Les autorités cantonales et communales ne payant pas de frais conformément à l'article 47, alinéa 2 LPJA, il convient de condamner le recourant au paiement des frais de la cause réduits, à savoir 220 francs. Le solde de l'avance de frais d'un montant de 330 francs versée par le recourant le 3 avril 2023, à savoir 110 francs, lui est restitué.

5.4. Il n'est pas alloué de dépens (art. 48, al. 1 LPJA a contrario).

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement :

1. Admet le recours sur la question des frais, le rejette au surplus et partant.

2. Confirme les chiffres 1 et 2 de la décision communale, annule le chiffre 3.

3. Met un émoulement de 200 francs et des frais de 20 francs, pour un total de 220 francs, à charge du recourant, le solde de son avance de frais, à savoir 110 francs, lui étant restitué.

4. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 20 octobre 2023

Laurent Favre

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