

VD_OMNI GE.2006.0185 vom 29. April 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-04-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2006.0185

FR: VD_OMNI GE.2006.0185 du 29 avril 2008

IT: VD_OMNI GE.2006.0185 del 29 aprile 2008

Regeste

OPEO SA/Municipalité de Lausanne | La jurisprudence admet que l'atteinte à la liberté économique, lorsqu'elle n'est pas grave, peut reposer sur une habilitation générale donnée par la loi à l'autorité d'exécution, laquelle usera de son pouvoir d'appréciation, soit pour édicter une ordonnance, soit pour prendre des décisions concrètes. En l'espèce, on ne saurait considérer l'interdiction de mettre de la publicité sur les conteneurs à ordures comme une restriction grave à la liberté économique. L'interdiction ne porte en effet pas sur toute publicité. Une directive municipale (qui repose sur le règlement communal sur la gestion des déchets) doit être tenue pour une base légale suffisante.

Erwägungen

E. 1

a) Déposé dans le délai de vingt jours prévu par l'art. 31 al. 1 de la loi cantonale du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA. L'autorité intimée met en revanche en doute la qualité pour recourir de la société recourante. Aussi convient-il d'examiner préalablement cette question.

b) Selon l'art. 37 al. 1 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (aOJ), ainsi qu'à l'art. 89 al. 1 let. c de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (LTF; RS 173.110); elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces dispositions (voir par exemple arrêt AC.2006.0158 du 7 mars 2007, et les arrêts cités). L'intérêt digne de protection, fondant la qualité pour agir, peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure un avantage de nature économique, matérielle ou autre (ATF 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 131 V 298 consid. 3 p. 300; 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid. 3.1 p. 515, et les arrêts cités). L'intérêt doit être direct et concret; en particulier, la personne doit se trouver dans un rapport suffisamment étroit avec la décision, laquelle doit lui causer un préjudice immédiat et direct (ATF 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid. 3.1 p. 515, et les arrêts cités). Le recours formé dans le seul intérêt de la loi ou d'un tiers est irrecevable (ATF 124 II 499 consid. 3b p. 504; 123 II 542 consid. 2e p. 545; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43/44, et les arrêts cités). En

l'espèce, par la décision attaquée, l'autorité intimée a confirmé le contenu de la lettre circulaire de juin 2006, à savoir que les conteneurs munis d'un logo publicitaire ne sont pas conformes à la réglementation et qu'ils ne seront dorénavant plus collectés par la commune. La recourante y voit une atteinte à sa liberté économique, et plus précisément à son droit de faire de la publicité. La réglementation communale, comme le relève l'autorité intimée, n'interdit certes pas formellement à la recourante de vendre des conteneurs munis d'un logo publicitaire. Toutefois, dans la mesure où elle interdit aux particuliers d'utiliser les conteneurs tels quels (ils doivent masquer le logo publicitaire pour que les conteneurs soient collectés par la commune), l'effet est identique pour la recourante. Il faut dès lors admettre que la recourante a un intérêt digne de protection à faire constater l'éventuelle inconstitutionnalité de la réglementation en question. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le litige porte sur la compatibilité de la réglementation communale qui interdit toute publicité sur les conteneurs avec la liberté économique. a) La liberté économique est garantie par l'art. 27 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 99/100; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29). Elle garantit entre autres le droit de faire de la publicité pour des marchandises ou des services (ATF 128 I 295 consid. 4a et les références; Etienne Grisel, Liberté économique, Berne 2006, p. 159 s.). Pas plus que les autres libertés, la liberté économique n'est absolue. Elle peut donc être restreinte. Conformément à l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). Sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale, ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 31 p. 326; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2^{ème} éd., Berne 2006, no 975 ss, p. 457). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 130 I 26 consid. 4.5 p. 43; 125 I 209 consid. 10a p. 221; 125 I 322 consid. 3a p. 326 et la jurisprudence citée). b) En l'espèce, il est vrai que la réglementation communale n'interdit pas formellement à la recourante de vendre des conteneurs munis de son logo publicitaire. Toutefois, comme on l'a relevé plus haut, dans la mesure où elle interdit aux particuliers d'utiliser les conteneurs tels quels, l'effet est identique pour la recourante. La mesure restreint donc assurément la liberté économique de la recourante. Il convient dès lors d'examiner si elle répond aux conditions posées par l'art. 36 Cst.: base légale, intérêt public et proportionnalité.

E. 3

En premier lieu, il convient de déterminer si l'interdiction de toute publicité sur les conteneurs repose sur une base légale suffisante. a) La loi vaudoise du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD; RSV 814.11) a abrogé l'ancienne loi homonyme du 13 décembre 1989 (art. 40 LGD). La nouvelle loi (art. 14 LGD), comme l'ancienne (art. 10),

confère aux communes le soin notamment de gérer les déchets urbains. Pour accomplir cette tâche, les communes adoptent un règlement communal sur la gestion des déchets (art. 11 LGD; art. 41 du règlement du 3 décembre 1993 d'application de la loi du 13 décembre 1989 sur la gestion des déchets). En application de cette dernière disposition, le Conseil communal de Lausanne a édicté le 25 avril 1996 un règlement sur la gestion des déchets (RGD) qui régit la collecte, le transport et le traitement des déchets sur le territoire de la commune. Ce règlement prévoit à son art. 19 que les déchets des entreprises et des immeubles de plus de quatre appartements doivent être déposés dans des conteneurs en bon état et d'un modèle agréé par la Municipalité et que les conteneurs en mauvais état ou non conformes seront séquestrés après avertissement au contrevenant. Une directive municipale définit les caractéristiques que doivent remplir les conteneurs pour être jugés conformes. Cette directive, intitulée "Directive municipale et tarif pour le ramassage et le traitement des déchets" (ci-après: la directive), repose sur l'art. 11 RGD qui prévoit que chaque année, la Municipalité remet à la population des directives renseignant sur les déchets admis dans les différentes installations, les lieux, horaires et modes de collecte des déchets. On en extrait le passage suivant: " Conteneurs Le service d'assainissement propose à la vente et à la location une gamme de conteneurs de 140 à 770 litres pour le ramassage des déchets. [ç] Les conteneurs doivent être exclusivement en plastique. Les couleurs des conteneurs sont normalisées. Déchet Cuve Couvercle Ordures ménagères Vert alicante Vert alicante Papier et carton Gris foncé Rouge grenat Verre Bleu signal Bleu signal Déchets végétaux Marron Marron Papier de bureau Bleu translucide Bleu translucide Lavures Vert translucide Vert translucide Chaque conteneur doit comporter le logo officiel du produit qu'il contient. Quand les conteneurs sont collectés par un transporteur privé, le nom de celui-ci doit être indiqué clairement. Aucune publicité n'est autorisée sur les conteneurs mis à part le nom du propriétaire et de l'entreprise assurant le ramassage. Les conteneurs non conformes peuvent être séquestrés après avertissement au contrevenant." b) Cela étant, on voit que l'interdiction de toute publicité sur les conteneurs découle de la directive et non directement du RGD. Elle ne repose ainsi pas sur une base légale au sens formel. La jurisprudence admet toutefois que l'atteinte à la liberté économique, lorsqu'elle n'est pas grave, peut reposer sur une habilitation générale donnée par la loi à l'autorité d'exécution, laquelle usera de son pouvoir d'appréciation, soit pour édicter une ordonnance, soit pour prendre des décisions concrètes (Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit commentaire de la constitution*, Zurich 2003, ad art. 27 n. 13; Etienne Grisel, *op. cit.*, p. 240). L'atteinte est tenue pour grave, soit lorsqu'une activité est totalement prohibée, soit lorsqu'une profession est soumise à des conditions particulièrement rigoureuses (Etienne Grisel, *op. cit.*, p. 239). Entrent notamment dans cette catégorie l'interdiction de toute pratique indépendante prononcée à l'égard d'un guérisseur (ATF 125 I 322) et d'un acuponcteur (ATF 125 I 335); l'exigence d'un certificat de capacité pour la profession d'avocat (ATF 122 I 130); ou la défense faite aux hygiénistes dentaires de pratiquer d'une façon indépendante (ATF 116 Ia 122). En l'espèce, on ne saurait considérer l'interdiction de mettre de la publicité sur les conteneurs comme une restriction grave à la liberté économique. L'interdiction ne porte en effet pas sur toute publicité. La recourante reste libre de faire de la publicité sur d'autres supports. La directive qui repose sur les art. 11 et 19 RGD doit par conséquent être tenue comme une base légale suffisante.

E. 4

Il convient ensuite d'examiner si l'interdiction de toute publicité sur les conteneurs répond à un intérêt public. a) Le RGD fait la distinction entre les ordures ménagères (art. 3), à savoir

les déchets provenant des habitations et de leurs alentours qui doivent être régulièrement traités dans l'intérêt de la propreté et de la salubrité, et les déchets des entreprises (art. 4), à savoir les déchets assimilables aux ordures ménagères produits par l'industrie, le commerce, l'artisanat, les arts et métiers, les entreprises et les prestataires de services. Le ramassage et le traitement des ordures ménagères n'est pas soumis à une taxe particulière (le coût de ces prestations est financé par le produit des impôts, art. 26 let. c RGD a contrario); en revanche, le ramassage et le traitement des déchets des entreprises fait l'objet d'une taxe calculée proportionnellement au tonnage moyen des déchets produits (art. 26 let. c et 29 RGD). Les entreprises peuvent toutefois au lieu de recourir au ramassage officiel s'en charger elles-mêmes ou faire appel à des transporteurs privés, et en particulier à la recourante (art. 16 RGD); le cas échéant, elles ne paient pas la taxe. Les entreprises ne doivent pas utiliser des conteneurs spécifiques pour leurs déchets (art. 19 RGD); elles déposent en effet comme les ménages les déchets assimilables aux ordures ménagères dans des conteneurs vert alicante, le papier et le carton dans des conteneurs gris foncé avec couvercle rouge grenat, le verre dans des conteneurs bleu signal, etc. La directive exige toutefois que, lorsque les entreprises recourent à un transporteur privé, le nom de celui-ci soit indiqué clairement sur le conteneur (voir extrait reproduit ci-dessus). b) Dans la décision attaquée, puis dans ses écritures, l'autorité intimée soutient que l'apposition d'un logo publicitaire sur les conteneurs est trompeuse, car elle laisse à penser que la prise en charge est assurée par un transporteur privé. Implicitement, l'intimée fait valoir ainsi que l'interdiction de toute publicité sur les conteneurs ramassés par ses agents poursuit deux objectifs: pratique, la mesure facilite le ramassage; elle permet effectivement un contrôle simple, rapide et sûr pour les ramasseurs; et financier, elle prévient le risque que certaines entreprises profitent du flou de la situation pour éluder la taxe; il s'agit effectivement d'éviter que la commune prenne en charge des déchets qui pourraient provenir d'entreprises qui n'auraient pas payé la taxe. De tels objectifs supposent cependant qu'il existe bien un risque de confusion. Or, dans ses écritures, la recourante conteste tout risque de confusion. Elle part toutefois du constat erroné que les déchets des entreprises sont déposés dans des conteneurs spécifiques, différents de ceux des ménages. c) Dans la mesure où la directive exige que le nom du transporteur privé soit indiqué clairement sur le conteneur, la présence d'un logo publicitaire sur le conteneur peut effectivement laisser à penser que la prise en charge est assurée par un transporteur privé. A cet égard, il faut rappeler que l'autocollant "ordures" (logo officiel du contenu) doit figurer sur les conteneurs des privés, comme sur ceux des entreprises (les uns et les autres étant de couleur vert alicante). Cette indication ne permet pas de distinguer l'utilisateur (privé ou entreprise, contrairement à ce qu'a pu croire la recourante), mais la nature des déchets (susceptibles ou non d'être incinérés) et ne sert donc qu'à faciliter le tri. Au reste, il est vrai que l'instruction n'a permis d'établir qu'un seul cas de confusion (la commune avait collecté un conteneur d'entreprise, à la place de la recourante); ce cas avéré suffit à démontrer l'existence d'un risque de confusion et, par conséquent, la nécessité de prévenir d'autres cas. L'intimée a reconnu ignorer, faute d'inventaire, le nombre de cas où les agents d'assainissement ont omis de ramasser des ordures ménagères stricto sensu ou ont au contraire pris en charge des conteneurs de déchets d'entreprise destinés à d'autres prestataires assurant le ramassage à titre privé. Le Service d'assainissement ne tient pas d'inventaire, d'ailleurs difficile, sinon impossible à établir (lettre du 23 mai de l'intimée). Le risque de confusion entre les conteneurs pris en charge par la commune et ceux collectés par un transporteur privé est néanmoins indéniable. L'interdiction de toute publicité sur les conteneurs apparaît donc justifiée au moins par des objectifs pratiques et financiers; la

mesure répond donc à un intérêt public. A l'audience, la recourante a fait remarquer que la commune se chargeait exclusivement du ramassage des conteneurs marron (déchets végétaux) et gris foncé avec couvercle rouge grenat (papier et carton), qu'ils soient ou non pourvus de publicité. Compte tenu de ce monopole, elle considère qu'il n'y a aucun risque de confusion pour la prise en charge de ces conteneurs. A l'heure actuelle, les représentants de l'autorité intimée l'ont admis, aucune entreprise privée ne se charge du ramassage de ces types de conteneurs; il n'en demeure pas moins que la réglementation communale n'interdit pas le recours à des entreprises privées et, à l'avenir, il est donc possible que certaines entreprises offrent à leur tour ce genre de prestations. L'interdiction de toute publicité sur tous les conteneurs ramassés par la commune conserve donc sa raison d'être.

E. 5

Reste enfin à examiner si l'interdiction de toute publicité sur les conteneurs respecte le principe de la proportionnalité. a) Selon la jurisprudence, le principe de la proportionnalité signifie qu'une restriction à un droit constitutionnel doit être limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi, adéquate à ce but et supportable pour la personne visée par la mesure; une restriction n'est par conséquent pas conforme à ce principe s'il est possible d'atteindre le même résultat par un moyen moins incisif (ATF 129 I 12 consid. 9.1; 129 V 267 consid. 4.1.2; 128 I 92 consid. 2 b et les références citées); il doit exister un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics et privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c; 124 I 40 consid. 3e; 119 Ia 348 consid. 2a et les références citées). b) En l'espèce, il n'est pas contestable que l'interdiction de toute publicité sur les conteneurs est propre à atteindre le but visé, à savoir éviter les risques de confusion entre les conteneurs pris en charge par la commune et ceux collectés par un transporteur privé. On peut en revanche se demander si une mesure moins incisive serait envisageable. A l'audience, la recourante a indiqué que l'apposition d'un autocollant indiquant précisément "conteneur vidé par" permettrait d'éviter tout risque de confusion, sans interdire toute publicité. A l'instar de l'intimée, le tribunal admet que la multiplication des inscriptions sur les conteneurs compliquerait toutefois la tâche des ramasseurs et n'aurait pas l'effet souhaité. L'intitulé des logos publicitaires pourrait au surplus prêter à confusion: comment comprendre par exemple le logo "distribué par". Une solution simple et schématique, comme celle de l'interdiction de toute publicité sur les conteneurs, doit s'imposer. La mesure permet un contrôle rapide et efficace: si une inscription figure sur le conteneur, sa prise en charge est assurée par un transporteur privé; si aucune inscription ne figure sur le conteneur, il doit être collecté par la commune. En ce qui concerne la pesée des intérêts, force est d'admettre que l'intérêt public à ce que la commune ne prenne pas en charge les déchets d'entreprises qui n'auraient pas payé la taxe d'emport sur l'intérêt privé de la recourante à mettre de la publicité sur les conteneurs (la réglementation n'interdit pas la publicité sur d'autres supports). Par ailleurs, la mesure choisie préserve l'égalité entre concurrents. Le principe de proportionnalité est donc respecté.

E. 6

Il résulte de ce qui précède que la réglementation communale qui interdit toute publicité sur les conteneurs n'est pas contraire à la liberté économique. Le recours doit dès lors être rejeté et la décision attaquée confirmée. La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice. Elle n'aura par ailleurs pas droit à l'allocation de dépens.

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