

BGE 128 I 46

Bundesgericht (BGE), 2001-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_128_I_46

FR: ATF 128 I 46

IT: DTF 128 I 46

Regeste

Regeste Art. 8, 9 und 49 BV sowie Art. 3a und 60a GSchG; periodische Abwassergebühr; Rechtsmittelweg; Vorrang des Bundesrechts. Obwohl die Rahmenregelung von Art. 60a GSchG nunmehr erhöhte Anforderungen an die für die Kostenverteilung zu berücksichtigenden Kriterien aufstellt, bleibt es auch heute noch dem kantonalen und kommunalen Recht vorbehalten, diese in autonomer Weise zu konkretisieren. Da somit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen entsprechende Gebührenentscheide nicht gegeben ist, können solche allein mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (E. 1). Es verletzt das aus Art. 8 und 9 BV abgeleitete Äquivalenzprinzip, wenn für die Bemessung der jährlich erhobenen Abwassergebühr in keiner Weise auf die Verbrauchswassermenge abgestellt wird (E. 4). Art. 60a GSchG enthält in dem Sinn ein Lenkungselement, als er vorschreibt, dass bei der Bemessung der periodischen Abwasserabgaben Parameter zu berücksichtigen sind, welche einen Bezug zur tatsächlichen Benützung der Abwasseranlagen haben, selbst wenn auf gewisse Installationen entfallende Kosten unabhängig von der Menge des tatsächlich verbrauchten Wassers zu sein scheinen (E. 5).

Regeste Art. 8, 9 et 49 Cst. ainsi que art. 3a et 60a LEaux; taxe périodique d'évacuation des eaux; voie de recours; force dérogatoire du droit fédéral. Même si les conditions-cadres de l'art. 60a LEaux augmentent les exigences quant aux critères de répartition des frais, il incombe encore aujourd'hui aux droits cantonal et communal, qui conservent leur caractère autonome, de les concrétiser. La voie du recours de droit administratif n'étant donc pas ouverte, seul subsiste le recours de droit public (consid. 1). Une taxe annuelle d'évacuation qui fait totalement abstraction du volume des eaux usées viole le principe de l'équivalence tiré des art. 8 et 9 Cst. (consid. 4). L'art. 60a LEaux comporte un élément incitatif qui exige de tenir compte dans le calcul de taxes périodiques d'évacuation des eaux de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation, même si les coûts liés à certains types d'installation devaient apparaître indépendants du volume des eaux usées (consid. 5).

Regesto Art. 8, 9 e 49 Cost. nonché art. 3a e 60a LPac; tassa periodica per lo smaltimento delle acque; rimedi giuridici; forza derogatoria del diritto federale. Anche se le condizioni quadro dell'art. 60a LPac aumentano le esigenze quanto ai criteri di ripartizione dei costi, spetta attualmente ancora al diritto cantonale e a quello comunale, che mantengono il loro carattere autonomo, di concretizzarli. Pertanto, non essendo aperta la via del ricorso di diritto amministrativo, è proponibile solo il ricorso di diritto pubblico (consid. 1). Viola il principio dell'equivalenza dedotto dagli art. 8 e 9 Cost. una tassa annuale per lo smaltimento delle acque che non considera minimamente la quantità di acque di scarico (consid. 4). L'art. 60a LPac stabilisce un elemento incitativo che impone, nel computo delle tasse periodiche per lo smaltimento delle acque, di considerare parametri aventi un rapporto con l'utilizzazione effettiva dell'impianto, anche qualora i costi connessi a determinati tipi d'installazione dovessero apparire indipendenti dalla quantità di acque di scarico (consid. 5).

Erwägungen

E. 4

Invoquant l' art. 8 Cst. , les recourants soutiennent que la décision litigieuse viole le principe d'équivalence. a) Selon le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 4 aCst. et art. 5 al. 2, 8 et 9 Cst.), le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. 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 ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne se justifieraient pas par des motifs pertinents (ATF 126 I 180 consid. 3a/bb p. 188; ATF 122 I 279 consid. 6c p. 289; ATF 121 II 183 consid. 4 p. 188; ATF 120 Ia 171 consid. 2a p. 174 et les arrêts cités). BGE 128 I 46 S. 53 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 produite, la variation des frais de ramassage en fonction de l'éloignement et de la période de l'année. Pour cette raison, la jurisprudence admet que les taxes d'utilisation soient aménagées de manière schématique et tiennent compte de normes fondées sur des situations moyennes (arrêt du 29 mai 1999 in RDAF 1999 I p. 94 consid. 3a p. 97 s.; 122 I 61 consid. 3b p. 67 et les arrêts cités). Se fondant sur l' art. 4 aCst. , la jurisprudence a considéré qu'à la différence d'une taxe de raccordement unique (ATF 109 Ia 325 consid. 5 p. 328; ATF 106 Ia 241 consid. 3b p. 244; ATF 94 I 270 consid. 5a p. 278; ATF 93 I 106 consid. 5b p. 114; DANIELLE YERSIN, L'égalité de traitement en droit fiscal, in RDS 111/1992 II p. 209 ss, n. 102 ss), une taxe annuelle hybride destinée à couvrir non seulement le coût de construction de la canalisation mais aussi son entretien est incompatible avec le principe d'une imposition égale si elle n'inclut pas dans sa base de calcul la consommation effectuée par l'immeuble (ATF 125 I 1 consid. 2b/ee p. 6). Le Tribunal fédéral a également jugé qu'il n'est pas conforme à ces principes de calculer des taxes annuelles sur la base de la seule valeur d'assurance-incendie des bâtiments en cause. Il a en effet constaté que "la valeur d'assurance-incendie du bâtiment concerné peut constituer une base de calcul appropriée lorsqu'il s'agit d'établir une taxe de raccordement ou une autre contribution unique, mais non pas lorsqu'il s'agit de fixer une taxe d'utilisation périodique qui doit tenir compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question" (arrêt 2P.249/1999 du 24 mai 2000). b) Le Tribunal administratif souligne la similitude entre les faits à l'origine de l'arrêt du 9 novembre 1998 (ATF 125 I 1 ss) invoqué par les recourants et ceux de la présente cause. Cependant, vu la structure des coûts liés à la création et au maintien du réseau d'évacuation des eaux, il s'en écarte parce que la taxe litigieuse servirait en l'espèce à couvrir essentiellement des frais financiers à l'instar d'une taxe de raccordement et parce que la consommation d'eau potable paraîtrait n'avoir qu'une importance marginale sur les frais d'entretien du réseau selon le rapport du 7 décembre 2000 confirmé, selon lui, par la doctrine récente en la matière. BGE 128 I 46 S. 54 Cette opinion ne saurait être suivie. Elle s'écarte indûment des exigences développées sous l'empire de l' art. 4 aCst. déjà résultant du principe de l'équivalence. Sous cet angle, le Tribunal administratif perd de vue que la taxe prévue par l'art. 37 RCCE est une contribution causale prélevée auprès du bénéficiaire d'une prestation mise à sa disposition par la collectivité et destinée, non seulement à couvrir les coûts, mais aussi à compenser l'avantage économique

qu'il en retire. Conformément au principe d'équivalence déduit du principe de proportionnalité (art. 4 aCst.), la redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation ou de l'avantage dont le contribuable bénéficie; en matière d'évacuation et d'épuration des eaux, cet avantage est lié à la quantité d'eaux usées déversées dans les installations. A cet égard, d'ailleurs, contrairement à ce que pense le Tribunal administratif, la doctrine qu'il prend pour fondement de son raisonnement, tient précisément pour inappropriés les critères d'évaluation que sont la valeur officielle ou la valeur d'assurance de l'immeuble, non seulement pour la taxe de raccordement mais surtout pour les frais d'entretien de la canalisation, même si, dit-elle, "le volume d'eau évacué n'a qu'une très petite influence sur les coûts du réseau d'évacuation" (ANDRÉ MÜLLER, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, in DEP 1999 p. 509, 511 et 525). Par conséquent, en confirmant la taxe litigieuse, qui fait totalement abstraction du volume des eaux usées sous une forme ou sous une autre (nombre de m³, de logements, de personnes, etc.), l'autorité intimée a violé le principe de l'équivalence.

E. 5

Invoquant l' art. 49 Cst. , les recourants font encore grief à l'autorité intimée d'avoir violé la force dérogatoire du droit fédéral. a) En vertu du principe de la force dérogatoire (ou de la primauté) du droit fédéral, les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qui n'en compromettent pas la réalisation (ATF 127 I 60 consid. 4 p. 68; ATF 126 I 76 consid. 1 p. 78; ATF 125 I 474 consid. 2a p. 480 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral vérifie avec un plein pouvoir d'examen si la norme cantonale ou communale critiquée est compatible avec le droit fédéral. Lorsque cet examen a lieu, comme en l'espèce, à titre préjudiciel (contrôle concret), il convient de distinguer: le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation de la norme cantonale litigieuse respectivement son application par les autorités BGE 128 I 46 S. 55 cantonales, sous réserve d'une atteinte grave à un droit constitutionnel spécial. En revanche, il examine librement, comme déjà dit, si l'interprétation non arbitraire de la norme cantonale est compatible avec le droit fédéral pertinent (ATF 123 I 313 consid. 2b p. 317). b) aa) Fondés sur les art. 24bis aCst. et 76 Cst., les art. 3a et 60a LEaux concrétisent le principe de causalité (pollueur-payeur) en matière de protection des eaux: "Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais" (art. 3a LEaux). A cet effet, conformément à l' art. 60a LEaux , "les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction: (a) du type et de la quantité d'eaux usées produites; (b) des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations; (c) des intérêts; (d) des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation" (al. 1). Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits (al. 2). Les détenteurs d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux constituent les provisions nécessaires (al. 3). Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont

accessibles au public (al. 4). bb) Il ressort des art. 3a et 60a LEaux que la Confédération a renoncé à introduire elle-même les émoluments nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux; elle a chargé les cantons de le faire dans les limites des conditions-cadres qu'elle a édictées. Si les cantons disposent certes d'une grande souplesse dans l'élaboration d'émoluments conformes au principe de causalité, ils doivent néanmoins prévoir "un système combinant des taxes de bases et des taxes qui sont fonction de la quantité d'eaux usées à évacuer" (FF 1996 IV 1213 p. 1219). Cette limite est mise en lumière par les objectifs assignés par le législateur au principe de causalité: "Outre qu'elle garantit le financement de la protection des eaux, la répercussion des coûts sur le responsable, en incitant celui-ci à réduire la pollution des eaux, permet d'atteindre un objectif écologique: elle contribue BGE 128 I 46 S. 56 à diminuer l'utilisation des installations de traitement et ménage par conséquent l'environnement (...) et à accroître l'efficacité des mesures de protection de l'environnement" (FF 1996 IV 1213 p. 1219; PETER KARLEN, op. cit., p. 547 ss). Ce double objectif financier et écologique de protection des eaux exige qu'une taxe d'utilisation périodique tienne compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question (PETER KARLEN, op. cit., p. 550). Il s'inscrit ainsi dans la ligne de la jurisprudence rendue sous l'empire de l' art. 4 aCst. (cf. consid. 4a ci-dessus). Même s'ils augmentent les exigences en matière de protection de l'environnement, les art. 3a et 60a LEaux n'imposent toutefois pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités d'eaux usées produites (cf. sur ce point, la jurisprudence relative aux taxes d'élimination des déchets: arrêts du Tribunal fédéral 2P.194/1994 du 20 novembre 1995, in RDAT 1996 I n. 51 pag. 149 consid. 11b et 2P.402/1996 du 29 mai 1997, in RDAF 1999 I p. 94 consid. 3b p. 98 s.; PETER KARLEN, op. cit., p. 550). La relative souplesse de telles limites permet aux cantons d'éviter des coûts administratifs démesurés découlant de l'évaluation du type et de la quantité d'eaux usées (FF 1996 IV 1213 p. 1220; ANDRÉ MÜLLER, op. cit., p. 522). c) Le Tribunal administratif a considéré que même si le critère du type et de la quantité d'eau usée est un critère supplémentaire consacré par l' art. 60a LEaux , une solution qui s'affranchit de la lettre de cet article permet, à son avis, de mieux prendre en compte une structure des coûts liés à la création et au maintien d'un réseau d'évacuation des eaux lorsque ceux-ci apparaissent indépendants dans une très large mesure du volume des eaux usées évacuées. Elle permettrait aussi d'éviter d'instaurer un régime de subventions croisées dans lequel les producteurs d'eaux usées importantes financeraient l'extension du réseau dans des zones excentrées. Cette opinion est erronée. Contrairement à l'avis de l'autorité intimée, lorsqu'il s'agit de calculer une taxe périodique, la structure des coûts liés à certains types d'installations, même s'ils devaient apparaître indépendants, dans une large mesure, du volume des eaux usées, n'autorise pas à s'affranchir de la lettre de l' art. 60a LEaux d'autant moins, d'ailleurs, que sous l'empire de l' art. 4 aCst. déjà, la taxe périodique devait intégrer, pour une part au moins, un paramètre relatif à l'utilisation des installations en cause (cf. consid. 4a ci-dessus). Il s'agit avant tout d'une question de politique législative; même si le rapport d'expertise du 7 décembre 2000 n'est pas BGE 128 I 46 S. 57 mis en doute, il ne saurait l'emporter sur le choix du législateur, qui comporte un élément incitatif que l'autorité intimée a ignoré. Ainsi, se fondant exclusivement sur la valeur d'assurance-incendie du bâtiment, l'art. 37 RCCE ne tient aucun compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question. Dans cette mesure, il compromet l'objectif visé par le législateur fédéral de protéger l'environnement en incitant à réduire la production d'eaux usées. Il est donc contraire à la lettre et à l'esprit des art. 3a et 60a LEaux . Enfin,

compte tenu de la relative souplesse que ces articles laissent aux cantons dans l'aménagement de leurs redevances causales, il n'y a pas lieu de craindre a priori la mise en place d'un régime de subventions croisées (cf. à ce sujet: ANDRÉ MÜLLER, op. cit., p. 522). Au demeurant, cette question, s'agissant en particulier de l'habitat dispersé, relève avant tout de la planification de l'aménagement du territoire. En confirmant la taxe litigieuse qui ne respecte pas les art. 3a et 60a LEaux , l'autorité intimée a violé le principe de primauté du droit fédéral.

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