

BGer 2C 10/2018 vom 28. Juni 2018

Bundesgericht, 2018-06-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_10_2018

FR: TF 2C 10/2018 du 28 juin 2018

IT: TF 2C 10/2018 del 28 giugno 2018

Regeste

Taxes périodiques d'alimentation en eau et d'assainissement | Finances publiques & droit fiscal

Erwägungen

E. 1.1

L'arrêt attaqué, qui a pour objet la perception de taxes causales en matière d'adduction et d'évacuation des eaux, est une décision rendue par une dernière instance judiciaire cantonale supérieure (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF) dans une matière de droit public (art. 82 ss LTF) qui échappe aux exceptions de l' art. 83 LTF . Déposé par le contribuable qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 89 al. 1 LTF), le présent recours considéré comme recours en matière de droit public est en principe recevable. En effet, l'indication erronée de "recours de droit public" ne nuit pas au recourant pour autant que son écriture remplisse l'ensemble des conditions formelles de la voie prévue par la loi.

E. 1.2

Seul l'arrêt du 28 novembre 2017 peut faire l'objet de la procédure de recours devant le Tribunal fédéral. Les décisions des instances inférieures, qui ont été remplacées par l'arrêt attaqué en raison de l'effet dévolutif du recours devant le Tribunal administratif du canton de Berne, ne peuvent pas être attaquées séparément (arrêt 2C_419/2017 du 19 février 2018 consid. 1.2). Les conclusions tendant à l'annulation de la décision de la préfecture du Jura bernois et des décisions de la commune intimée sont par conséquent irrecevables. Les griefs dirigés contre ces dernières décisions ne peuvent par conséquent pas être examinés (cf. mémoire de recours, ch. 2.3 p. 3).

E. 1.3

L'objet de la contestation portée devant le Tribunal fédéral est déterminé par l'arrêt attaqué. L'objet du litige, délimité par les conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF), ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 p. 156). En l'espèce, l'arrêt attaqué a prononcé l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'adaptation des règlements communaux en matière d'eaux au droit fédéral. Il s'ensuit que les conclusions du recourant tendant à nouveau à demander l'adaptation des règlements communaux au droit fédéral sont irrecevables. Les seules conclusions admissibles à ce sujet devaient demander que soit prononcée la recevabilité des dites conclusions devant l'instance précédente et devaient être appuyées par un grief d'interdiction de l'arbitraire dans l'application du droit cantonal de procédure, que le recourant n'a pas formulé.

E. 1.4

Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. En vertu de l'art. 99 al. 1 LTF, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Le mémoire de recours se réfère à un montant de 200 fr. relatif à l'évacuation des eaux du toit (mémoire de recours, ch. 2.2 p. 3) qui ne ressort pas de l'arrêt attaqué. Le recourant ne démontre pas que les conditions de l' art. 97 al. 1 LTF seraient réunies sur ce point. Il s'ensuit que le montant de 200 fr. relatif à l'évacuation des eaux du toit est nouveau au sens de l' art. 99 al. 1 LTF et ne peut par conséquent pas être pris en considération.

E. 2

L'instance précédente a d'abord examiné la conformité des taxes communales d'évacuation et dépuration des eaux usées au principe pollueur-payeur prévu par l'art. 60a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) relatif aux taxes cantonales sur les eaux usées, parce que les taxes de distribution d'eau n'y étaient pas soumises. Ce n'est qu'ensuite qu'il a vérifié la conformité des deux types de taxes aux principes de la couverture des frais et d'équivalence ainsi que leur conformité au droit à l'égalité.

E. 3

Les détenteurs d'installation d'évacuation et d'épuration des eaux constituent les provisions nécessaires.

E. 3.1

L' art. 3a LEaux dispose que celui qui est à l'origine d'une mesure en supporte les frais. L' art. 60a LEaux précise cette exigence en posant les principes suivants concernant le financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux: " 1 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 de ces installations; c. des intérêts; d. des investissements planifiées 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. 2 Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conforme 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.

E. 3.2

Dans le canton de Berne, les principes des art. 3a et 60a LEaux ont été concrétisés par la loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux (LCPE; RSBE 821.0). En vertu de l'art. 23 LCPE, ce sont les communes qui édictent un règlement sur l'organisation et le financement de l'assainissement. L'art. 24 LCPE prévoit que l'assainissement doit s'autofinancer (al. 1) et qu'il est financé par les taxes uniques et les taxes périodiques de base et de consommation (al. 2 let. a).

E. 3.3

Dans la commune de Y. _____, l' art. 28 al. 1 let . et b RA prévoit que la commune finance l'assainissement par les taxes uniques (taxes de raccordement) et les taxes périodiques (taxe de base et d'eaux pluviales, taxe de consommation d'eau) et qu'elle arrête dans une ordonnance l'adaptation des taxes de base et d'eaux pluviales ainsi que la taxe de consommation de façon à équilibrer les comptes et assurer l'autofinancement du réseau et traitement des eaux résiduaires et pluviales (art. 28 al. 2 let. b ch. 2 RA). L'art. 31 RA pose le principe de la perception des taxes (al. 1) et prévoit que, sur une période de cinq ans, le produit des taxes de base et d'eaux pluviales représente 50 à 60% du total et celui des taxes de consommation d'eau 40 à 50% (al. 2). L'art. 31 al. 3 RA a la teneur suivante : "La taxe de base et d'eaux pluviales est assise sur les éléments suivants: a) les volumes des bâtiments avec déversement des eaux usées ou b) sur les surfaces des bâtiments avec déversement d'eaux pluviales dans les installations communales. Lorsque le volume dépasse 10'000 m³, le Conseil communal est compétent pour définir la taxe de base et d'eaux pluviales en se basant sur les lettres a et b ci-dessus. La taxe annuelle de base se calcule par tranches dégressives." La taxe de consommation d'eau est assise sur le volume d'eaux résiduaires, qui est assimilé à la consommation d'eau (art. 31 al. 4 RA). Selon l'art. 2 al. 1 de l'Ordonnance sur les taxes fondé sur la délégation des art. 28 ss RA, la taxe annuelle de base pour le déversement des eaux résiduaires se calcule par tranches dégressives en fonction du volume construit des bâtiments raccordés (VC). Pour le volume construit (VC) total des bâtiments et installations d'une parcelle raccordée au réseau, elle se monte à : m³ de VC 0-1'500 CHF 0.35/m³ m³ de VC 1'501 - 3'000 CHF 0.34/m³ m³ de VC 3'001 - 4'500 CHF 0.33/m³ m³ de VC 4'501 - 6'000 CHF 0.32/m³ m³ de VC 6'001 - 7'500 CHF 0.31/m³ m³ de VC > 7'501 CHF 0.30/m³ Le taux de la taxe pour le déversement d'eaux pluviales s'élève à 0.50 CHF/m². Selon l'art. 3 de l'Ordonnance, la taxe de consommation d'eau est de 1.40 CHF/m³.

E. 4

Le recourant se plaint de la violation de l' art. 60a al. 4 LEaux en ce qu'il n'aurait pas eu suffisamment accès aux comptes communaux afin de comprendre, notamment, la teneur d'un poste comptable négatif s'agissant des "Taxes eaux pluviales"

E. 4.1

Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public en vertu de l'article 60a al. 4 LEaux. Cette publicité se rapporte à l'ensemble des coûts et des recettes. Il s'agit par ce moyen de garantir une certaine transparence aux utilisateurs et de permettre en outre de comparer la situation des diverses installations afin de stimuler leur exploitation sur une base économique (Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux du 4 septembre 1996, FF 1996 IV 1228). Lorsqu'un requérant demande à consulter des chiffres détaillés, l'administration doit en principe y donner suite. A cet effet, un intérêt spécifique n'a pas besoin d'être prouvé. Le droit d'accéder à des bases de calcul plus précises est subordonné au respect par le requérant de certains devoirs : il doit préalablement examiner les informations généralement disponibles et doit, s'il désire consulter des données supplémentaires, adresser une requête en ce sens auprès de l'autorité cantonale compétente (arrêt 2P.209/2003 du 23 mars 2004 consid. 6 in DEP/URP 2004 211).

E. 4.2

En l'espèce, le recourant s'est vu remettre les extraits détaillés des comptes de fonctionnement 700 (Approvisionnement en eau) et 710 (Réseau des canalisations p/eaux usées) pour les années 2013, 2014 et 2015. Ces extraits présentaient, en sus des nombreux comptes de charges, les comptes de produits, notamment les comptes 710.434.00 (taxe annuelle d'épuration), 710.434.01 (Taxes eaux résiduaires) et 710.434.02 (Taxes eaux pluviales). C'est par conséquent à bon droit que l'instance précédente a jugé que le recourant avait eu accès devant l'instance inférieure aux extraits des comptes communaux de 2013 à 2015 relatifs à l'eau. Le recourant soutient que l'affirmation de l'instance précédente, selon laquelle la préfecture du Jura bernois a commis une erreur dans le calcul du rapport entre taxes de base et taxe de consommation, n'a pas pu être examinée parce qu'il n'a pas pu vérifier les recettes négatives du compte 710.434.02 faute d'accès suffisant aux comptes communaux. Ce grief doit être écarté. Le recourant perd de vue que l'art. 60a al. 4 LEaux n'a pas pour but de permettre au contribuable assujéti au paiement de taxes causales de remettre en cause le contenu des comptes communaux, dont la vérification et l'adoption sont soumises en temps utile à d'autres procédures, mais uniquement de donner accès aux bases de calcul des taxes.

E. 5

Le recourant est d'avis que le rapport entre les taxes de base et les taxes de consommation qui lui sont réclamées en matière d'assainissement des eaux viole le principe de causalité.

E. 5.1

Selon la jurisprudence (arrêt 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 4.3), le rapport entre la taxe de base et la taxe d'exploitation directement proportionnelle à la quantité d'eau usée produite devrait à peu près correspondre au rapport existant entre les frais fixes et les frais proportionnels à la charge de la collectivité publique pour les prestations fournies. La structure des coûts en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées est particulière en ce sens qu'une grande partie de ceux-ci résulte de la construction des infrastructures (réseau de canalisations, station d'épuration, etc.). Comme des taxes uniques relativement élevées sont prélevées pour financer ces coûts, sous la forme de taxes de raccordement ("Anschlussgebühren") ou de charges de préférence ("Vorzugslasten"), la taxe de base devrait normalement représenter, malgré les importants coûts (fixes) de mise en place des équipements, une part moindre que la taxe variable dans les rentrées totales des taxes périodiques. Lors des débats aux Chambres fédérales entourant l'art. 60a LEaux, les parlementaires avaient envisagé d'inscrire dans la loi un plancher de 50 % pour la part variable de la taxe, puis y avaient renoncé, car les chiffres disponibles montraient que, dans la réalité, cette part variable représentait déjà, en moyenne, entre 50 et 65 % du montant des taxes périodiques encaissées (BO CN 1997 p. 434 et 1118; BO CE 1997 p. 427 ss). Au début des années 2000, dans les communes ayant opté pour un système de taxes combinées, la proportion était de 70 % pour la part variable des frais, contre 30 % pour sa part fixe (Informations concernant la protection des eaux, Berne 2003, cahier no 42, Coûts de l'assainissement, p. 16). La doctrine récente indique que la proportion entre le montant de la taxe de base et celui de la taxe variable dépend de chaque situation et que des pourcentages sont rarement donnés. Elle est toutefois d'avis, au vu de la jurisprudence, que la tendance est de considérer que la taxe variable devrait être supérieure à celle de base (LUC JANSEN, Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, Hettich/Jansen/Norer éd., Schulthess 2016, n° 63 ad art. 60a LEaux). A mesure que cette tendance a pour effet de renforcer le caractère incitatif de la taxe variable fondée sur la

consommation d'eau visant à ménager l'environnement (Message du 4 septembre 1996 relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, FF 1213 ss, p. 1219), elle doit être approuvée.

E. 5.2

Dans la commune de Y. _____, l'art. 31 al. 2 RA prévoit que, sur une période de cinq ans, le produit des taxes de base et d'eaux pluviales représente 50 à 60% du total et celui des taxes de consommation d'eau 40 à 50%. Il n'y a rien à objecter contre cette répartition.

E. 5.3

En l'espèce, l'instance précédente a considéré à juste titre que pour la détermination du rapport entre taxes périodiques de base et variables, il fallait ne prendre en considération que les produits des taxes périodiques relevant du domaine de l'évacuation et du traitement des eaux usées et pluviales et non pas les taxes liées à l'alimentation en eau, comme l'avait retenu à tort l'instance inférieure, parce que ces dernières échappent à l'art. 60a LEaux (cf. arrêt 2C_995/2012 du 16 décembre 2013 consid. 7.3 in fine). Se fondant sur les extraits de comptes fournis par la commune, elle a constaté, pour l'année 2014, que la taxe pour les eaux résiduaires et les eaux pluviales s'élevaient à 23'285 fr. 30 (comptes 710.434.01 et 710.434.02) et la taxe variable d'épuration s'élevait à 29'721 fr., de sorte que les taxes précitées atteignaient respectivement 43,93% et 56,07% du produit total des taxes périodiques d'épuration et, pour l'année 2015, que la taxe pour les eaux résiduaires et les eaux pluviales s'élevaient à 24'928 fr. 70 (comptes 710.434.01 et 710.434.02) et la taxe variable d'épuration s'élevait à 31'314 fr. 25, de sorte que les taxes précitées atteignaient respectivement 44,32% et 55,68% du produit total des taxes périodiques d'épuration. Ces proportions sont conformes au postulat voulant que la partie fixe des taxes périodiques (en matière d'évacuation et d'épuration des eaux) ne devrait, en principe, pas dépasser la partie variable et même lui être inférieure. En constatant que le principe de causalité de l'art. 60a LEaux tel qu'il est concrétisé par l'art. 31 al. 2 RA est dûment respecté par la commune de Y. _____, l'instance précédente n'a pas violé le droit fédéral. Il n'y a pas lieu de s'interroger sur le respect de ces proportions pour la situation du seul recourant, contrairement à ce qu'a fait l'instance précédente (arrêt attaqué, consid. 4.3.1 et 4.4). En effet, l'objectif de répartition des coûts doit se comprendre comme une moyenne qui porte sur l'ensemble des taxes périodiques prélevées par la collectivité publique, mais qui ne saurait valoir individuellement pour chacun des contribuables (arrêt 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 4.3.2). Il n'y a par conséquent pas lieu d'examiner les griefs du recourant formulés dans le paragraphe 2.4 du recours. En revanche, dans la mesure où le recourant soutient que la taxe de base est sans rapport avec les prestations effectives qui lui sont fournies par la collectivité, son grief ne relève pas du principe de causalité, mais concerne la proportionnalité de la taxe au sens étroit, soit sa conformité au principe de l'équivalence (cf. arrêts 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 4.3.2. et 2P.266/2003, consid. 3.2 in initio à 3.5); le moyen sera dès lors examiné en lien avec ce dernier principe.

E. 6

Le recourant se plaint de la violation du principe d'équivalence et du droit à l'égalité. Il reproche au critère du volume construit retenu par les règlements communaux en matière d'adduction et d'assainissement de l'eau aux fins de calculer la taxe périodique de base de traiter de la même manière les maisons de 400 m³ et les fermes dont les volumes construits sont largement supérieurs à celui des premières.

E. 6.1

Fondée sur l' art. 35 al. 1 Cst./BE , la loi cantonale bernoise du 11 novembre 1996 sur l'alimentation en eau (LAEE; RSBE 752.32) prévoit que l'alimentation en eau, y compris la protection contre le feu par des hydrants, incombe à la commune (art. 6) et qu'elle est financée notamment par les taxes uniques et les taxes périodiques de base et de consommation d'eau (art. 11 al. 1 let. a). La commune intimée a adopté l' art. 36 RDE dont le contenu est similaire à l'art. 31 RA en ce sens qu'il prévoit une taxe annuelle de base en fonction du volume construit total des bâtiments et installation d'une parcelle raccordée au réseau d'eau, par tranches dégressives ainsi qu'une taxe à la consommation calculée sur la base du relevé du compteur. Les dispositions communales en matière d'assainissement des eaux ont déjà été exposées (cf. consid. 3.3 ci-dessus).

E. 6.2

Selon le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2 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. L'interdiction de l'arbitraire et le droit à l'égalité de traitement exigent en outre d'établir les contributions selon des critères objectifs et de s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (arrêt 2C_244/2014 du 14 octobre 2014 consid. 3.2 in RDAF 2016 I 389; ATF 128 I 46 consid. 4a p. 52; 106 Ia 241 ss et les arrêts cités). L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Pour cette raison, la jurisprudence admet un certain schématisme dans la détermination des taxes et de leur montant, afin d'éviter aux cantons des coûts administratifs démesurés pour évaluer le type et la quantité d'eau rejetée dans les canalisations (cf. arrêt 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 5.1; ATF 128 I 46 consid. 5b/bb p. 55 s. et les nombreuses références citées; récemment, en lien avec l' art. 32a LPE , cf. ATF 137 I 257). Il est ainsi possible de recourir à des critères normatifs fondés sur des moyennes résultant de l'expérience et faciles à utiliser. Malgré leur schématisme, l'autorité de taxation ne pourra, par égard au principe d'égalité, pas se départir de tels critères (cf. arrêts 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 5.1; 2C_847/2008 du 8 septembre 2009, consid. 2.2 et 2.3 in fine et 2P.63/2006 du 24 juillet 2006, consid. 3.4), à moins que ceux-ci aboutissent, dans un cas particulier, à des résultats insoutenables, ou créent des différences ne reposant pas sur des motifs raisonnables (cf. ATF 125 I 1 consid. 2b/bb p. 5 et les références citées). Ainsi la jurisprudence a admis que la surface de la parcelle en m² est un critère admis pour calculer la taxe de base (cf. arrêt précité 2P.266/2003, consid. 3.2), car il présente un lien suffisant avec les frais qui sont indépendants de l'utilisation effective des installations par l'usager et du volume d'eaux usées produites. Dans l'arrêt 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 (consid. 5.5.2), le Tribunal fédéral a également salué l'usage du critère de la surface (en mètres carrés) multipliés par l'indice d'utilisation de façon à tenir compte de la spécificité des activités industrielles et artisanales qui nécessitent, en principe, des surfaces moyennes plus élevées que d'autres affectations (notamment le logement).

E. 6.3

Se référant aux nouvelles pièces qui avaient été produites devant elle, l'instance précédente a retenu (arrêt attaqué, consid. 5.2 et 5.3, p. 20 s.) qu'il y avait sur le territoire de la

commune, d'une part, des maisons d'un volume construit de 400 m³, et, d'autre part, plusieurs situations architecturales similaires à celle du recourant présentant d'énormes volumes construits (énormes granges totalement vides sans eau). Il est vrai que la commune présente sous cet angle des disparités. Il n'en demeure pas moins qu'à l'instar du dimensionnement des installations d'adduction et d'évacuation des eaux qui doit prendre en considération l'usage maximal possible de l'immeuble, la perception d'une taxe de base d'utilisation dont le motif de perception est l'amortissement de telles installations peut par conséquent prendre en considération un critère lié d'une certaine manière à l'usage possible de l'immeuble assujéti. En cela, le volume construit est un critère admissible qui est certes schématique, mais ne viole pas le principe de l'équivalence, comme l'a jugé à bon droit l'instance précédente.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. Le recourant a démontré son état d'indigence, la requête d'assistance judiciaire est rejetée car la cause était d'emblée dénuée de chances de succès dès lors que l'instance précédente a dûment fait application de la jurisprudence en la matière. Succombant, le recourant doit supporter les frais de la procédure fédérale (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 LTF).

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