

BGer 2C 439/2014 vom 22. Dezember 2014

Bundesgericht, 2014-12-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_439_2014

FR: TF 2C 439/2014 du 22 décembre 2014

IT: TF 2C 439/2014 del 22 dicembre 2014

Regeste

Taxe d'empiètement sur le domaine public communal pour installations de chantier |
Finances publiques & droit fiscal

Erwägungen

E. 1.1

Le présent litige concerne une taxe d'empiètement pour l'utilisation du domaine communal. Il relève donc du droit public au sens de l' art. 82 let. a LTF . Aucune des exceptions mentionnées à l' art. 83 LTF n'est en outre applicable, de sorte que la voie du recours en matière de droit public est ouverte.

E. 1.2

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue par un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF), le recours a été déposé en temps utile, compte tenu des fêtes (art. 46 al. 1 let. a et art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes prescrites (art. 42 LTF). La recourante a participé à la procédure devant l'instance précédente, est particulièrement atteinte par la décision entreprise et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Elle a ainsi qualité pour recourir (cf. art. 89 al. 1 LTF). Il convient par conséquent d'entrer en matière.

E. 2.1

Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours devant le Tribunal fédéral ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal (ou communal) en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal ou communal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. ou contraire à d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation d'une norme de rang constitutionnel que si le grief a été invoqué et motivé de manière précise (art. 106 al. 2 LTF). En l'espèce, le litige porte sur le bien-fondé d'une taxe prévue par le règlement du 21 novembre 1998 concernant les taxes d'empiètement sur le domaine public communal de la Ville de C._____. Partant, la cognition du Tribunal fédéral est limitée aux griefs de la recourante qui répondent aux exigences de l' art. 106 al. 2 LTF (cf. ATF 134 III 379 consid. 1.2 p. 382 s.; arrêt 2C_449/2013 du 21 février 2014 consid. 1.2).

E. 2.2

Le Tribunal fédéral fonde sa décision sur les faits constatés par la juridiction précédente (art. 105 al. 1 LTF), à moins que le recourant ne démontre que ces faits ont été établis de façon manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitrairement au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 137 III 268 consid. 1.2 p. 278; 135 III 127 consid. 1.5 p. 129 s.), ou en violation du droit au sens

de l' art. 95 LTF (art. 97 al. 1 LTF). Les faits nouveaux sont irrecevables (art. 99 al. 1 LTF).

E. 3

Dans son argumentation principale, la recourante reproche au Tribunal cantonal de n'avoir pas examiné si les parcelles sur lesquelles les empiètements ont eu lieu et qui étaient propriété de la Ville de C._____ appartenaient au domaine public ou au domaine privé. Elle y voit une violation de l'interdiction de l'arbitraire dans l'application du droit cantonal et communal, une violation du principe de la légalité selon les articles 36 et 127 al. 1 Cst., une constatation manifestement inexacte des faits et une violation de son droit d'être entendue.

E. 3.1

La recourante admet ne pas avoir soulevé l'argument tiré de l'appartenance de certaines des parcelles concernées au domaine privé de l'intimée devant les instances cantonales. Elle considère toutefois qu'il s'agit d'une question qui ressortit au droit, subsidiairement que cette question concerne un fait notoire et, plus subsidiairement encore, que le Tribunal cantonal aurait de toute manière dû relever d'office ce point, son omission constituant une violation du droit d'être entendue de la recourante.

E. 3.1.1

L' art. 99 LTF n'interdit pas de présenter, pour la première fois devant le Tribunal fédéral, une nouvelle argumentation juridique, à la condition toutefois que celle-ci repose entièrement sur l'état de fait qui lie le Tribunal fédéral (ATF 134 III 643 consid. 5.3.2 p. 651). Le point de savoir si la question relève des faits ou du droit et si les conditions permettant d'invoquer ce nouvel argument sont en l'occurrence remplies peut demeurer indécis. Quant à savoir si l'appartenance au domaine public des parcelles en cause relèverait de la notion de " fait notoire " que le Tribunal fédéral pourrait prendre en compte d'office (cf. ATF 135 III 88 consid. 4.1 p. 89), la question peut aussi demeurer indécise. En effet, la recourante ne peut de toute manière pas se prévaloir de cet argument.

E. 3.1.2

Comme le relève l'intimée, il ressort de la décision sur réclamation du 1^{er} octobre 2009, qu'en date du 17 octobre 2008, la Direction de l'édilité de la Ville de C._____ a accepté le principe de la mise à disposition de la surface en question, en indiquant que " le tarif qui sera appliqué pour cette location de terrain est celui pratiqué par la Police locale pour tous les empiètements utilisant le domaine public ou privé communal ". La recourante était donc au courant des conditions auxquelles était soumise l'utilisation de toutes les parcelles appartenant à la commune. En exploitant celles-ci pour disposer ses installations de chantiers elle a, du moins par actes concludants, accepté ces conditions, tant pour les empiètements sur le domaine public que pour ceux situés sur le domaine privé communal. Cet élément est corroboré par une lettre du 26 septembre 2008 adressée par la Ville de C._____ à l'architecte C._____, mandataire de la recourante. Il s'agit certes d'une pièce nouvelle fournie par l'intimée dans sa réponse, mais celle-ci est admissible, car elle était destinée à répondre à une argumentation nouvelle invoquée pour la première fois par la recourante (arrêt 1C_410/2007 du 29 septembre 2008 consid. 6). Cette lettre précise, comme la prise de position de la Direction de l'édilité, que le tarif qui sera appliqué à la " location de terrain " en question est " celui pratiqué par la Police locale pour tous les empiètements utilisant le domaine public ou privé communal ". Il en découle que, sous

l'angle de la bonne foi, la recourante ne peut pas se prévaloir pour la première fois devant le Tribunal fédéral de l'appartenance de deux des parcelles concernées au domaine privé de la Ville de C._____, dès lors qu'il ressort du dossier qu'elle connaissait cet élément et avait admis le principe du prélèvement d'une taxe équivalente à celle applicable au domaine public sur l'ensemble des parcelles concernées.

E. 3.2

Il n'y a donc pas lieu d'entrer plus avant sur les griefs tirés du prélèvement de la taxe d'empiètement en lien avec les deux parcelles relevant du domaine privé, la recourante en ayant elle-même admis le principe. En revanche, il convient d'examiner l'argumentation subsidiaire de la Société concernant le bien-fondé de cette taxe et plus particulièrement son montant.

E. 4

A ce sujet, la recourante invoque en premier lieu un grief formel. Elle se plaint du refus du Tribunal cantonal d'ordonner une expertise pour déterminer la valeur des terrains objet de l'empiètement, en y voyant une violation de son droit d'être entendue.

E. 4.1

Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. , comprend notamment pour le justiciable le droit d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valablement offertes, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; arrêt 1C_387/2012 du 27 février 2013 consid. 3.1). Le juge peut aussi renoncer à l'administration de certaines preuves, notamment lorsque les faits que la partie entend démontrer par ce biais ne sont pas pertinents pour la solution du litige. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157 et les arrêts cités; arrêt 1C_387/2012 du 27 février 2013 consid. 3.1).

E. 4.2

En l'espèce, le Tribunal cantonal a considéré qu'il n'était pas nécessaire de donner suite à la demande d'expertise de la recourante. Compte tenu de l'issue du litige, le point de savoir si une telle expertise est un élément déterminant et aurait donc dû être ordonnée n'a de toute façon pas à être résolu.

E. 5

Dans son argumentation subsidiaire, la recourante invoque une violation du principe de l'égalité de traitement, en alléguant que l'autorité n'a pas tenu compte des équipements collectifs qu'elle a dû construire.

E. 5.1

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; arrêt 2C_421/2013 du 21 mars 2014 consid. 6.5.1).

E. 5.2

En l'espèce, l'obligation pour la recourante d'aménager, dans le cadre de la construction effectuée, des équipements collectifs tels qu'une place de quartier ou une crèche, n'a aucun lien avec l'émolument facturé par la commune. Cette taxe est exigée de toute personne qui, lors de travaux de construction, empiète sur le terrain de la commune de C._____ avec ses installations de chantier. Elle est en lien avec la prestation fournie par la commune, c'est-à-dire la mise à disposition d'une surface d'empiètement, et elle est calculée notamment en fonction de la surface, de la durée et de l'endroit de l'empiètement. Elle ne dépend pas de la nature des travaux effectués, hormis pour le cas particulier prévu à l'art. 6 al. 3 du règlement du 21 novembre 1988 qui vise les entreprises privées assurant un service public, pour les objets et installations ayant un lien direct avec le service public assuré. Or, la recourante est une entreprise qui n'assure pas un service public. Le fait que, en suivant le plan d'aménagement de détail applicable en l'espèce, elle ait dû prévoir dans son projet immobilier des équipements collectifs, ne lui permet dès lors pas d'exiger un traitement privilégié concernant les taxes d'empiètement. Le grief de la violation du principe de l'égalité de traitement doit donc être écarté.

E. 6

La recourante se plaint également d'une violation du principe de l'équivalence, de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire. Selon elle, pour déterminer la valeur objective de la prestation fournie par la Ville de C._____, critère déterminant pour évaluer le bien-fondé de la taxe, le Tribunal cantonal n'aurait pas dû se fonder sur l'utilité de celle-ci pour l'intéressée, mais sur le prix des terrains mis à contribution. D'après la recourante, en retenant qu'une telle comparaison n'était pas possible, les juges cantonaux sont tombés dans l'arbitraire. En se basant sur une comparaison avec la valeur du terrain qu'elle a acquis de la Ville et qui est adjacent aux surfaces empiétées, la recourante soutient que seulement une taxe de 11 centimes par m² par semaine serait conforme au principe de l'équivalence.

E. 6.1

Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent traditionnellement entre les impôts et les contributions causales (cf. ATF 138 II 70 consid. 5.1 p. 73 et les références citées; arrêt 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.1). Les impôts représentent la participation des citoyens aux charges de la collectivité; ils sont dus indépendamment de toute contre-prestation spécifique de la part de l'État. Les contributions causales, en revanche, constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'État. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 et les références citées; arrêt 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.1; Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, 4e éd., 2012, p. 4 n. 6). Les taxes causales se divisent à leur tour en plusieurs catégories, parmi lesquelles figurent les taxes d'utilisation du domaine public, à savoir les taxes que le bénéficiaire acquitte en contrepartie du droit exclusif ou spécial d'utiliser certains biens publics (cf. ATF 138 II 70 consid. 5.3 p. 74 et les références citées; arrêt 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.1; Oberson, *op. cit.*, p. 5 n. 7). La taxe d'empiètement en cause appartient à cette catégorie de taxes causales.

E. 6.2

Selon le principe de l'équivalence, qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques (arrêt 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1), 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 (arrêts 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1 et 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2). Ainsi, les taxes causales doivent, en principe, être répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations fournies ou des avantages économiques retirés (arrêts 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.2 et 2C_467/2008 du 10 juillet 2009 consid. 3.2.2). En outre, le montant de chaque redevance doit rester dans des limites raisonnables et ne pas créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 138 II 70 consid. 7.2 p. 76; 130 III 225 consid. 2.3 p. 228; arrêt 2C_226/2012 du 10 juin 2013 consid. 4.2). 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 (ATF 130 III 225 précité, consid. 2.3 p. 228; arrêts 2C_160/2014 du 7 octobre 2014 consid. 6.4.1 et 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.1). Finalement, 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 que les taxes d'utilisation soient aménagées de manière schématique (arrêts 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 5.1 et 2C_173/2013 du 17 juillet 2013 consid. 5.1).

E. 6.3

L'article 1 al. 1 du règlement du 21 novembre 1988 concernant les taxes d'empiètement sur le domaine public communal de la Ville de C._____ prévoit que " les empiètements durables ou temporaires sur le domaine public communal par des [...] installations de chantier [...], font l'objet d'une taxe périodique calculée en fonction de la surface, de la durée, de l'endroit, du genre et de l'affectation de l'empiètement ". La réglementation communale applicable en l'espèce charge la Direction de la Police locale de fixer périodiquement les taxes d'empiètement qui sont dues. Sur cette base, la Ville de C._____ a adopté un Tarif de police locale valable dès le 1 er mai 2008 qui prévoit que la taxe d'empiètement pour la zone concernée s'élève à 2 fr. 70 par m² par semaine. La contribution litigieuse a été facturée par le Service des finances de la Ville de C._____ en application de ce tarif.

E. 6.4

La prestation fournie par la Ville de C._____ consiste en la mise à disposition d'une partie du domaine communal pour les installations de chantier de la recourante. La valeur objective de cette prestation est difficile à évaluer. A ce sujet, comme le soutient la recourante, le prix du terrain mis à contribution pourrait être pris en considération pour juger du respect du principe de l'équivalence (arrêts 2C_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.3 et 1P.645/2004 du 1 er juin 2005 consid. 3.4). Cependant, cela ne signifie pas que la prise en compte d'autres facteurs est d'emblée exclue. Le point de savoir si la redevance reste dans des limites raisonnables dépend des circonstances locales: l'essentiel est que l'autorité se fonde sur des éléments objectifs qui puissent permettre de vérifier si les exigences exposées ci-dessus (cf. supra consid. 6.2) sont respectées.

E. 6.5

En l'occurrence, la contribution litigieuse a été fixée en application du Tarif de police locale de la Ville de C._____, qui prévoit que la taxe d'empiètement pour la zone concernée

s'élève à 2 fr. 70 par m² par semaine. Pour justifier la quotité de la taxe et démontrer sa conformité au principe d'équivalence, le Tribunal cantonal fait valoir que le chantier concerné a coûté 51'902'877 francs, " de sorte que la taxe d'empiètement facturée à hauteur de 207'975 fr. 60 pour la période du 1^{er} décembre 2008 au 30 juin 2009 se situe dans un ordre de grandeur raisonnable ". Cette argumentation perd de vue que, pour juger du respect du principe d'équivalence, le montant de la contribution perçue pour l'usage particulier du domaine public doit être comparé à la valeur de l'usage concédé, soit en l'occurrence l'utilisation d'une partie du domaine communal pour les installations de chantier de la recourante. A ce sujet, le coût total du chantier ne saurait représenter un critère déterminant, car il n'est pas en rapport direct avec la valeur de la prestation fournie par la collectivité. C'est ainsi que deux chantiers qui ont un coût différent peuvent exiger l'utilisation de la même surface communale pour leurs installations et, partant, mettre à contribution le domaine communal de manière identique. Or, la différence de coût entre deux chantiers ne saurait justifier une taxe plus ou moins élevée pour une même prestation de la collectivité. Le Tribunal cantonal a aussi justifié le respect du principe de l'équivalence au motif que, lors de la réalisation de son projet, la recourante a pu disposer ses installations à l'extérieur de sa parcelle, ce qui lui a permis d'exécuter ses travaux selon les plans prévus, en lui évitant de devoir construire par étapes sur son propre terrain. Il estime ainsi que si la recourante a choisi, en toute connaissance de cause, de disposer ses installations de chantier sur le terrain communal, c'est qu'elle y trouvait son intérêt. Il en conclut que cette solution était donc pour elle la plus économique et que le principe d'équivalence a ainsi été respecté. Cette justification ne suffit pas. En effet, le fait que l'administré ait choisi de bénéficier de l'empiètement n'est pas pertinent dans l'examen du respect du principe de l'équivalence. Admettre le contraire reviendrait à enlever toute portée au principe de l'équivalence s'agissant de taxes pour des prestations étatiques que l'administré a requis volontairement, ce qui n'est guère concevable. Au vu de ce qui précède, il n'est pas possible, en l'état, de se prononcer sur le point de savoir si la taxe litigieuse, fixée à 2 fr. 70 par m² par semaine, ce qui correspond à 140 fr. 40 par m² par année, respecte le principe d'équivalence. Les éléments pris en considération par le Tribunal cantonal, soit en particulier le coût global du chantier et le caractère volontaire de l'empiètement, ne permettent pas à la Cour de céans de vérifier si la taxe prélevée reste notamment dans des limites raisonnables et ne crée pas des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (cf. supra consid. 6.2). Pour cette raison, il convient de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour qu'il examine plus avant si la taxe prélevée respecte ces conditions, compte tenu des circonstances locales.

E. 6.6

Le recours doit ainsi être admis, l'arrêt attaqué annulé et la cause renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il statue à nouveau.

E. 7

Compte tenu de l'issue du litige, les frais de justice seront supportés par la Ville de C._____, dont l'intérêt patrimonial est en cause (art. 66 al. 1 et 4 LTF). La recourante a droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF), qu'il convient de mettre à la charge de la Ville de Fribourg.