

# **BGer 2P.234/2001 vom 31. Januar 2003**

Bundesgericht, 2003-01-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2P.234\\_2001](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.234_2001)

FR: TF 2P.234/2001 du 31 janvier 2003

IT: TF 2P.234/2001 del 31 gennaio 2003

## **Regeste**

Finances publiques & droit fiscal

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48; 128 II 13 consid. 1a p. 16, 46 consid. 2a p. 47; 56 consid. 1 p. 58; 66 consid. 1 p. 67 et la jurisprudence citée).

#### **E. 1.1**

Formé pour violation des droits constitutionnels contre une décision prise en dernière instance cantonale (cf. art. 84 al. 1 et art. 86 al. 1 OJ ), le présent recours n'est recevable, comme recours de droit public, que si la prétendue violation ne peut pas être soumise par une action ou par un autre moyen de droit quelconque au Tribunal fédéral ou à une autre autorité fédérale (cf. art. 84 al. 2 OJ ). En l'occurrence, l'objet de la contestation porte sur le prélèvement par la Commune de X.\_\_\_\_\_ d'une taxe communale destinée à couvrir les frais de raccordement à la canalisation publique, y compris le raccordement à la STEP; cette taxe a été mise à la charge des époux Y.\_\_\_\_\_ en leur qualité de copropriétaires d'un fonds déjà raccordé (par opposition aux fonds non raccordés mais raccordables ainsi qu'aux autres fonds; cf. art. 20 à 22 du Règlement communal). Outre les dispositions précitées du Règlement communal, la taxe litigieuse se fonde sur les art. 101 ss de la loi fribourgeoise du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après citée: la loi cantonale sur l'aménagement du territoire ou LATC) ainsi que sur l'art. 33 al. 2 de la loi fribourgeoise du 22 mai 1974 d'application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (ci-après citée: la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur la protection des eaux ou LALeaux). Que l'on se place avant ou après l'entrée en vigueur, le 1er novembre 1997, de la nouvelle du 20 juin 1997 (RO 1997 2243) modifiant la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), les dispositions cantonales précitées constituent, en tant qu'elles fixent la taxe de raccordement litigieuse, du droit cantonal indépendant; en effet, même si l' art. 60a LEaux , introduit par la nouvelle précitée, pose désormais des conditions-cadres qui augmentent les exigences quant aux critères de répartition des coûts de construction, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, la jurisprudence considère qu'il incombe aujourd'hui encore aux droits cantonal et communal de concrétiser ces critères (cf. ATF 128 I 46 consid. 1b p. 49 ss). Par conséquent, faute de reposer sur le droit public fédéral ( art. 97 al. 1 OJ ), la décision entreprise ne peut pas faire l'objet d'un recours de droit administratif; la condition de subsidiarité absolue du recours de droit public posée à l' art. 84 al. 2 OJ est donc réalisée.

## **E. 1.2**

Selon l' art. 88 OJ , le recours de droit public est ouvert aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou des décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale. Le recours de droit public est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens ( art. 84 al. 1 lettre a OJ ). Il doit permettre à ceux qui en sont titulaires de se défendre contre toute atteinte à leurs droits de la part de la puissance publique. De tels droits ne sont en principe reconnus qu'aux citoyens, à l'exclusion des collectivités publiques qui, en tant que détentrices de la puissance publique, n'en sont pas titulaires. Cependant, une commune peut agir par la voie du recours de droit public afin de se plaindre de la violation de son autonomie garantie par le droit cantonal (cf. art. 50 al. 1 Cst. ; ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7) et afin d'exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière. Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune bénéficie également, à titre accessoire, des garanties matérielles ou procédurales autrefois déduites de l' art. 4 aCst. qui sont aujourd'hui pour la plupart codifiées dans la nouvelle Constitution fédérale, telles que, notamment, la protection contre l'arbitraire ou le droit d'être entendu ( art. 9 et 29 al. 2 Cst. ; cf. ATF 121 I 155 consid. 4 p. 159; 116 Ia 52 consid. 2 p. 54, 252 consid. 3b p. 255); encore faut-il toutefois que ces moyens soient en étroite relation avec la violation alléguée de l'autonomie communale (cf. ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 123 III 454 consid. 2 p. 456; 121 I 218 consid. 2a p. 219-220; 116 Ia 252 consid. 3b p. 255 et les arrêts cités). En l'espèce, dans la mesure où la Commune invoque la violation de son autonomie, la qualité pour recourir au sens de l' art. 88 OJ doit lui être reconnue, sans plus ample examen. En effet, la question de savoir si elle jouit effectivement de l'autonomie alléguée dans le domaine juridique considéré n'est pas une question de recevabilité, mais constitue l'objet d'une appréciation au fond (cf. ATF 128 I 3 consid. 1c p. 7; 120 Ia 203 consid. 2a p. 204 et la jurisprudence citée).

## **E. 1.3**

Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites, le présent recours est recevable (cf. art. 89 et 90 OJ ).

## **E. 2.1**

La Commune fait valoir que, dans les limites des principes constitutionnels applicables (en particulier ceux de l'équivalence et de la couverture des frais et de l'égalité de traitement), elle jouit, en vertu du droit cantonal, d'une large autonomie pour fixer les critères d'imposition de la taxe litigieuse, comme le Tribunal administratif l'a lui-même rappelé dans son arrêt de renvoi du 5 décembre 1997. Elle soutient par ailleurs qu'à la suite de cet arrêt de renvoi, elle a procédé conformément aux considérants de celui-ci en tenant compte, dans le nouveau calcul de la taxe, non seulement de la surface de la parcelle des intimés, mais encore de son indice d'utilisation (cf. le décompte énoncé sous lettre B de l'état de fait). Certes concède-t-elle n'avoir pas modifié son règlement avant d'établir ce nouveau décompte; elle estime toutefois qu'elle n'avait pas à le faire, car elle agissait dans le cadre d'un contrôle concret des dispositions réglementaires mises en cause, ce qui, considère-t-elle, la dispensait de transposer formellement les nouvelles bases de calcul dans son règlement; elle relève qu'une telle injonction ne ressort d'ailleurs pas de l'arrêt de renvoi rendu par le Tribunal administratif. Dans ces circonstances, les premiers juges auraient empiété d'une manière inadmissible sur son autonomie en recalculant la taxe litigieuse sur d'autres bases de calcul que les siennes; de surcroît, elle estime que l'application de ces

bases de calcul aboutit à un résultat arbitraire et contraire aux principes de l'égalité de traitement et d'équivalence, la participation des intimés étant réduite au montant "risible" de 1'269 fr., soit 0,30 fr. le mètre carré. Dans sa détermination, le Tribunal administratif estime que le raisonnement de la Commune, s'il fallait le suivre, conduirait à une inégalité de traitement "encore plus flagrante" que celle dénoncée dans l'arrêt de renvoi, car les intimés seraient alors les seuls citoyens à payer une taxe de raccordement qui serait fondée sur un prix de 34 fr. le mètre carré dépourvu de toute base légale; en conséquence, les premiers juges sont d'avis "qu'à défaut d'une autre base légale, la Commune ne peut qu'appliquer (partiellement) l'ancienne disposition en procédant à un correctif permettant d'arriver à une solution conforme à la Constitution fédérale telle qu'exigée dans l'arrêt de renvoi du Tribunal administratif."

### **E. 2.2**

Il est certain qu'aussi bien les parties que le Tribunal administratif sont liés par le dispositif et les considérants de l'arrêt de renvoi qui, faute de recours, a acquis force de chose jugée (sur la force obligatoire des considérants auxquels renvoie expressément un dispositif, cf. ATF 120 V 233 consid. 1a p. 237, 113 V 159 et les références). D'après l'arrêt de renvoi en cause, l'admission du recours "n'emporte toutefois pas l'annulation de la taxe litigieuse, mais seulement la constatation du caractère contraire à l' art. 4 Cst. du critère de la surface pour calculer le montant de la taxe à percevoir par la commune". Cette injonction est formulée de manière relativement confuse, car elle laisse entendre que la décision communale entreprise, bien qu'inconstitutionnelle, serait restée intacte. Or, il n'en est rien. En réalité, dans la mesure où il était saisi d'un recours portant sur un contrôle concret, le Tribunal administratif ne pouvait faire autrement, s'il constatait une inconstitutionnalité, que d'annuler la décision attaquée, quitte à enjoindre la Commune, comme il l'a fait, de calculer à nouveau la taxe litigieuse d'une manière qui soit conforme à la Constitution et aux indications figurant dans l'arrêt de renvoi (cf. art. 98 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative [CPJA]); le Tribunal administratif n'était en revanche pas en mesure d'annuler les dispositions du Règlement communal mises en cause, car cela aurait nécessité de procéder à un contrôle abstrait des normes, ce qui n'est pas dans ses compétences qui sont limitées au contrôle des décisions prises dans un cas d'espèce (cf. art. 76 ss en relation avec l'art. 4 CPJA).

### **E. 3.1**

Selon les considérants de l'arrêt de renvoi, le critère retenu par la Commune pour déterminer la taxe de raccordement, soit un prix de 10 fr. 20 le mètre carré de surface raccordée (dit "critère de la surface"), respecte les principes de l'équivalence et de la couverture des frais, les recettes générées par cette taxe ne dépassant pas le coût des installations prévues; le prix de 10 fr. 20 le mètre carré s'obtient en effet en divisant le coût global des installations projetées (4'300'000 fr.) par la surface totale du périmètre desservi par lesdites installations (414'948 m<sup>2</sup>). Néanmoins, les juges ont considéré que la prise en compte de ce seul critère avait pour résultat de créer une inégalité de traitement inadmissible entre les différents propriétaires concernés, puisque la taxe était, à surface égale, la même pour toutes les parcelles imposables, indépendamment de leur coefficient d'utilisation; or, celui-ci était pourtant variable d'une zone d'affectation à l'autre (de 0.25 pour la zone résidentielle à faible densité à 0.6 pour la zone résidentielle de moyenne densité en habitat collectif), ce qui ne pouvait rester sans conséquences sur le montant des taxes réclamées, car les parcelles au bénéfice d'un coefficient d'utilisation élevé mettent

davantage à contribution - et donc tirent davantage profit - des installations et des équipement d'épuration que les parcelles à faible densité d'utilisation. Ainsi les premiers juges ont constaté le caractère contraire à l' art. 4 aCst. de la taxe litigieuse et ont renvoyé la cause à la Commune pour qu'elle fixe à nouveau celle-ci en tenant compte, dans son nouveau calcul, non seulement de la surface des parcelles considérées, mais aussi de leur coefficient d'utilisation (calcul selon le critère dit "de la surface indiquée").

### **E. 3.2**

A la suite de cet arrêt de renvoi, la Commune a procédé à un nouveau calcul de la taxe de raccordement des intimés. D'après la feuille de calcul établie à l'appui de ce nouveau décompte (act. 3; pièce 6), le coût total des installations et des équipements demeure fixé à 4'300'000 fr. à répartir entre les différents propriétaires concernés compte tenu d'une surface totale de 414'498 m<sup>2</sup>; il apparaît en outre, toujours d'après la feuille de calcul précitée, que si l'on multiplie la surface de chacune des zones concernées par son indice d'utilisation, l'addition des surfaces des zones ainsi pondérées se monte à 126'788 m<sup>2</sup>, ce qui nécessite, en chiffres ronds, de fixer la taxe de raccordement à une moyenne de 34 fr. le mètre carré "indiqué" pour amortir le total des coûts précités (4'300'000 fr. : 126'788 m<sup>2</sup>). Pour calculer la taxe de raccordement due par les intimés, la Commune a donc multiplié ce montant forfaitaire par la surface et les coefficients d'utilisation (valables en 1992) de leur parcelle, obtenant ainsi une taxe de raccordement d'un montant brut (arrondi) de 43'558 fr. correspondant à une taxe de 8 fr. 50 le mètre carré pour un coefficient de 0,25 (34 fr. x 0,25) et à 13 fr. 60 pour un coefficient de 0,4 (34 fr. x 0,4); elle a ensuite soustrait de ce montant brut la déduction forfaitaire de 5 fr. le mètre carré prévue à l'art. 24 lettre a du Règlement communal pour arriver, finalement, à une taxe de raccordement d'un montant net à payer de 23'063 fr. (pour le détail du calcul, se référer au décompte précité). Il résulte de la méthode de calcul utilisée par la Commune que le montant de 34 fr. le mètre carré de "surface indiquée" qu'elle a pris en compte n'est rien d'autre qu'une valeur d'imputation lui permettant de répartir le coût des installations et des équipements entre l'ensemble des propriétaires concernés selon une clé de répartition qui tient effectivement compte, non seulement de la surface des parcelles à taxer, comme cela était le cas dans le premier calcul avec un prix de 10 fr. 20 le mètre carré, mais aussi, conformément aux considérants de l'arrêt de renvoi, de leur coefficient d'utilisation qui oscille, selon les zones d'affectation, entre 0,2 et 0,6. Comme les zones soumises à la taxe présentent des coefficients d'utilisation relativement bas (de 0,6 au maximum), la pondération a pour effet de réduire les surfaces "indiquées" imposables par rapport à ce que serait leur grandeur réelle si elles étaient calculées uniquement en mètres carrés; ainsi, le "prix" (moyen) du mètre carré "indiqué" est nécessairement supérieur à 10 fr. 20 et s'établit, comme on l'a vu, à 34 fr. (arrondi). A cet égard, pour que la taxe demeure, après pondération, de 10 fr. 20 le mètre carré, le coefficient d'utilisation doit être de 0,3 (10 fr. 20 : 34 fr.). Autrement dit, les parcelles au bénéfice d'un coefficient d'utilisation supérieur à 0,3 seront imposables à raison d'une taxe de 10 fr. 20 le mètre carré majorée en proportion de l'écart entre ce coefficient et leur propre coefficient d'utilisation, tandis que, à l'inverse, les parcelles dont le coefficient d'utilisation est inférieur à 0,3 verront leur taxe réduite dans la même proportion.

### **E. 3.3**

Dans le cas particulier, si l'on se réfère, comme l'ont fait les premiers juges et la recourante, à la situation qui prévalait en fait et en droit en 1992, la parcelle des intimés présente un coefficient d'utilisation de 0,25 sur 2'400 mètres carrés et de 0,4 sur 1'705 mètres carrés, ce

qui équivaut, en moyenne arithmétique, à un coefficient d'utilisation de 0,3123 pour l'ensemble de la parcelle ( $[0,25 \times 2400] + [0,4 \times 1705] = 1282 \text{ m}^2$  "indicés";  $1282 \text{ m}^2$  "indicés" :  $4105 \text{ m}^2 = 0,3123$ ). Ce coefficient est ainsi très légèrement supérieur à 0,3, ce qui explique pourquoi les intimés doivent au final s'acquitter, après pondération, d'une taxe de raccordement d'un montant également légèrement supérieur à 10 fr. 20 le mètre carré. Le calcul de la Commune ne revient donc pas, contrairement à l'opinion des premiers juges, à introduire un nouveau tarif sans aucune base légale, mais bien à pondérer, comme l'arrêt de renvoi le prescrivait, le montant de 10 fr. 20 le mètre carré en fonction des coefficients d'utilisation de la parcelle des intimés. Avant d'admettre partiellement le recours et de renvoyer la cause à la Commune pour nouvelle décision, les premiers juges auraient dû examiner à quel coefficient d'utilisation correspondait le "prix" de 10 fr. 20 le mètre carré (soit, comme on l'a vu, 0,3) et comparer les coefficients d'utilisation de la parcelle des intimés avec le coefficient nécessaire pour amortir le coût des installations. Ils auraient alors facilement pu s'apercevoir que, bien que la prise en compte du seul critère de la surface était susceptible, d'une manière générale, de porter atteinte au principe de l'égalité de traitement, tel n'était cependant pas le cas en l'occurrence, du moins au détriment des intéressés. Dans cette mesure, le calcul de la Commune apparaît conforme à ce que l'on pouvait attendre d'une interprétation raisonnable et cohérente de l'arrêt de renvoi.

#### **E. 4.1**

Cela étant, en tant que les premiers juges substituent au calcul de la Commune (qui permet à celle-ci de couvrir ses frais effectifs de raccordement au système d'épuration des eaux), une autre méthode de calcul (qui ne lui permet pas de couvrir ses frais), il y a bel et bien un empiètement inadmissible sur son autonomie que le jugement attaqué lui reconnaît pourtant. En effet, tant la loi cantonale sur l'aménagement du territoire que la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur la protection des eaux laissent aux communes fribourgeoises une grande latitude pour fixer les critères applicables au calcul des taxes de raccordement, la seule limite étant que les contributions à charge des propriétaires soient fixées selon le principe de la couverture des frais effectifs et en fonction des avantages retirés (cf. art. 101 al. 1 et 2 LATC) et qu'elles tiennent équitablement compte de l'affectation des immeubles et des bâtiments (cf. art. 33 al. 2 LALeaux); mais les lois cantonales précitées n'empêchent en tout cas pas les communes fribourgeoises, comme la recourante en a manifesté la volonté au travers de ses décisions, de prélever des taxes couvrant la totalité des coûts effectifs de raccordement au système d'épuration des eaux (sous réserve de la déduction forfaitaire prévue à l'art. 24 lettre a du Règlement communal). A cela s'ajoute que l'art. 101 al. 1 LATC semble même, dans une certaine mesure, sinon contraindre les communes à prélever des taxes de raccordement couvrant la totalité de leurs investissements en la matière, du moins les y encourager, à l'image également de l'art. 60a al. 1 LEaux, en vigueur depuis le 1er novembre 1997. Or, le calcul des premiers juges, consistant à réduire la taxe dans la proportion existant entre le coefficient d'utilisation maximum (soit 0,6) supposé correspondre à 10 fr. 20 le mètre carré et le coefficient d'utilisation de la parcelle considérée (soit, en l'occurrence, 0,25 pour 2400 m<sup>2</sup> et 0,4 pour 1705 m<sup>2</sup>), fait entièrement fi du principe de la couverture des frais effectifs, puisque la taxe de toute parcelle située dans une zone d'affectation d'un indice inférieur à 0,6 se trouverait, par un tel calcul, automatiquement réduite; ce qui revient à dire que la Commune ne pourrait rentrer dans ses frais, s'il fallait suivre les premiers juges, que si toutes les parcelles se situaient dans une zone d'affectation bénéficiant de l'indice maximum de 0,6, ce qui n'est précisément pas le cas. En réalité, l'équivalence posée par les premiers juges selon laquelle

le montant de 10 fr. 20 le mètre carré correspondrait à un indice d'utilisation de 0,6 échappe à toute logique et procède, en fin de compte, d'une pétition de principe arithmétiquement inexacte qui touche à l'arbitraire. Par ailleurs, en réduisant le montant de la taxe en fonction des coefficients d'utilisation, sans réduire, dans le même temps, le montant admis à titre de déduction forfaitaire (de 5 fr. par mètre carré en l'espèce), les premiers juges ont, là encore, mis à mal le principe de la couverture des frais.

#### **E. 4.2**

Il est vrai que le calcul de la Commune revient finalement à réformer au détriment des intimés le montant de la taxe de raccordement qui leur est réclamée, en ce sens que celle-ci est d'un montant plus élevé après pondération de la surface de la parcelle en fonction de ses coefficients d'utilisation qu'elle ne l'était, sans correction, par la simple prise en compte de la surface effective, conformément à ce que prescrit l'art. 20 du Règlement communal. Il n'y a toutefois là aucune entorse au principe de la légalité garanti, en matière de contributions publiques, à l'art. 127 al. 1 Cst., car celui-ci peut être assoupli en certaines circonstances, en particulier lorsque, comme en l'espèce, les principes de la couverture des frais et de l'équivalence permettent de contrôler avec suffisamment de précision le montant de la taxe litigieuse (cf. ATF 128 II 112 consid. 5a p. 117 et les références). Rien ne s'opposait donc à ce que le Tribunal administratif confirme la décision querellée, son premier arrêt, pris à l'occasion d'un contrôle concret et entré en force, se substituant alors en quelque sorte à la base légale déficiente. Au reste, l'arrêt de renvoi ne contenait pas d'injonction invitant la Commune à élaborer et à adopter un nouveau règlement avant de rendre une nouvelle décision de taxation à l'endroit des intimés.

#### **E. 4.3**

En résumé, le jugement attaqué porte atteinte à l'autonomie communale de la recourante et consacre une solution arbitraire et contraire aux principes fixés aux art. 101 al. 1 et 2 LATC et 33 al. 2 LALeaux, en particulier celui de la couverture des frais.

#### **E. 5**

Vu ce qui précède, le recours est admis et le jugement attaqué doit être annulé. L'arrêt du 28 juin 2001 est définitif en ce qui concerne le calcul des intérêts moratoires, non contesté par la recourante. Succombant, les intimés supporteront un émolument judiciaire, solidairement entre eux (art. 156 al. 1 et 7 OJ), même s'ils n'ont pas pris de conclusions en procédure fédérale (cf. ATF 123 V 156). Par ailleurs, dans la mesure où la recourante est une petite collectivité publique et que l'affaire en cause présente une certaine complexité, il se justifie, par exception à l'art. 159 al. 2, 2ème phrase, de lui allouer des dépens (Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Berne 1992, n. 3 ad art. 159, p. 161-162 et les références), même en l'absence de conclusions expresses en ce sens (cf. ATF 111 Ia 154 consid. 4 p. 157-158; Poudret, loc. cit., n. 1 ad art. 159, p. 158).

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