

FR_GERICHTE 604 2014 29 vom 18. November 2015

FR Kantonsgericht, 2015-11-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_604_2014_29

FR: FR_GERICHTE 604 2014 29 du 18 novembre 2015

IT: FR_GERICHTE 604 2014 29 del 18 novembre 2015

Regeste

Arrêt de la Cour fiscale du Tribunal cantonal | Öffentliche kommunale Abgaben

Erwägungen

E. 6

mois 0.85 3'073.90 Montant en notre faveur 3'073.90 Par réclamation du 6 février 2012, le consortium s'est opposé à cette facture au motif qu'il n'y avait eu ni consommation d'eau potable ni production d'eaux usées. Le 13 décembre 2012, pour la période du 01.10.2011 au 30.09.2012, le consortium s'est vu notifier une nouvelle facture (no 24875/1258) selon le décompte suivant : Concerne art. C. _____-D. _____-E. _____-F. _____-G. _____-I. _____-J. _____-K. _____ No Compteur Libellé Index: Nouveau - Ancien Quantité Prix Montant Eau potable Eaux usées Taxe de base : coefficient 0.30 24.109 m2 12 mois 0.85 6'147.75 Montant en notre faveur 6'147.75 En date du 12 mars 2013, un rappel de la facture no 23836/1258 de CHF 3'073.90 demeurée impayée a été notifié au consortium. B. Le 15 mars 2013, celui-ci a formé réclamation à l'encontre des deux factures précitées au motif que la situation concernant l'approbation du plan n'avait pas changé de manière essentielle. Il a ajouté que : "Zudem hat am 21.03.2012 Herr R. _____, Syndic, unserem Herrn S. _____ bestätigt, dass sämtliche Rechnungen betreffend Wasser und Abwasser sistiert werden bis die Erschliessung Q. _____ zu 100% juristisch sichergestellt ist". Par décision du 8 mai 2013, la Commune a rejeté les réclamations des 6 février 2012 et 15 mars 2013. Elle a exposé que les parcelles se situaient en zone de village ou en zone R1,

Tribunal cantonal TC Page 3 de 14 qu'elles devaient être assujetties à la taxe de base même si elles n'étaient pas encore bâties comme le prévoit l'art. 38 du règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux adopté par l'Assemblée communale le 9 décembre 2010 et approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions le 28 février 2011 (REEE). Elle a ajouté, s'agissant de l'échange téléphonique entre S. _____ et le syndic, qu'un report d'encaissement ne pouvait être accordé que par décision collégiale du Conseil communal. C. En date du 11 juin 2013, le consortium a déposé un recours administratif par l'intermédiaire de son mandataire, auprès du Préfet du district de la Gruyère (ci-après : le Préfet), pour violation des principes de la légalité/couverture des frais et de la bonne foi. Il a fait valoir qu'il n'existait qu'un projet de plan général d'évacuation des eaux (PGEE), lequel était lacunaire en l'état et que les éléments nécessaires permettant de calculer la taxe selon l'art. 42 REEE faisaient défaut. Il a par ailleurs reproché à la Commune, de ne pas avoir pris de mesures pour régler la question de l'accès extérieur au périmètre du PED alors que de précédentes procédures judiciaires tant cantonale que fédérale (concernant un ancien plan d'aménagement de détail [PAD]) avaient confirmé la faisabilité technique de cet accès qualifié de route de desserte (arrêts TA FR 2A 93 67 du 3

octobre 1995 et TF 1P.636/1995 du 2 juillet 1996). Il a ainsi relevé que la Commune ne pouvait pas, sans commettre un abus de droit, invoquer l'art. 38 REEE pour prélever une taxe, puisqu'elle ne remplissait pas ses obligations sous l'angle de l'aménagement du territoire. Elle ne pouvait pas ignorer que le fait pour les parcelles en cause de figurer au plan d'aménagement des zones (PAZ), en zone à bâtir, n'était que purement formel et artificiel tant que les opposants contestaient l'accessibilité au périmètre dans la procédure du PED et qu'elle-même n'adoptait pas une position claire à ce sujet (renvoi à l'arrêt TA FR 2A 93 67 citant l'art. 99 al. 5 de l'ancienne loi sur l'aménagement du territoire et des constructions prévoyant que si les propriétaires ne réalisent pas l'équipement de détail, la commune peut l'entreprendre à leurs frais en exerçant au besoin son droit d'expropriation [règle reprise par la nouvelle loi fribourgeoise du 2.12.08 sur l'aménagement du territoire et les constructions : LATeC; RSF 710.1]). Dans ses observations du 10 septembre 2013, la Commune, également représentée par son mandataire, a conclu au rejet du recours administratif. Elle a expliqué que les anciennes procédures concernant un PAD n'avaient aucun lien avec la question litigieuse. S'agissant de la mise à l'enquête du PED, la Commune a relevé que la problématique des places d'évitement ainsi que de l'accès au périmètre était indépendante de la perception de la taxe en cause. Quant à la portée de l'art. 97 LATeC et de l'inaction qui lui était reprochée, elle a indiqué qu'elle n'avait reçu aucune demande de la part du consortium, qu'il n'existait aucun permis et qu'elle n'était nullement en mesure de réaliser ces aménagements faute de ces deux éléments. A son avis, il appartenait au consortium de trouver des solutions directement avec les propriétaires fonciers et des voies de droit offertes par le droit civil étaient à sa disposition s'il n'y parvenait pas, le droit d'expropriation par la Commune étant l'ultime argument. La Commune a par ailleurs relevé que la plupart des terrains étaient déjà raccordés selon le cadastre du PGEE (état au 14 décembre 2012) et qu'en mettant un PED à l'enquête publique, le consortium avait démontré que ses terrains pouvaient être équipés. Elle a ajouté que son PGEE, dont la réalisation avait été initiée en 2002, avait été établi et qu'elle avait reçu le 22 juillet 2013 le dossier final contenant l'avant-projet du 6 mai 2013 avec l'aperçu de l'état de l'équipement recensant tous les articles en zone à bâtir avec leur surface. Aussi était-elle d'avis que, les bases permettant de calculer la taxe étant connues, la taxe litigieuse respectait les principes de la légalité et de la couverture des frais et que le taux retenu était justifié. Le 23 janvier 2014, le consortium a déposé ses contre-observations en maintenant ses conclusions. Il a réitéré son point de vue selon lequel la Commune devait procéder par voie

Tribunal cantonal TC Page 4 de 14 d'expropriation conformément à l'art. 97 LATeC et qu'elle ne disposait pas d'un PGEE mais seulement d'un avant-projet dont la validité n'avait pas à être examinée par le Préfet. Par décision du 4 mars 2014, le Préfet a rejeté le recours précité. Il a fait valoir, entre autres considérations, que le critère de la taxe résidait dans l'affectation des parcelles en zone à bâtir et nullement dans la possibilité et/ou les conditions de bâtir celles-ci, de sorte que les problèmes d'accès et d'équipement soulevés n'étaient pas pertinents; cette affectation à la zone à bâtir était le seul critère de perception d'une taxe de base, conformément au REEE et à la jurisprudence cantonale (RFJ 2004 294 et 2005 260).

D. Par acte du 4 avril 2014, le consortium a interjeté recours à l'encontre de la décision préfectorale en maintenant ses conclusions. Il conclut à l'annulation des deux montants de CHF 3'073.70 et CHF 6'147.75 facturés au titre de taxe de base et à l'octroi d'une indemnité de partie. Il se prévaut de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101) et reproche au Préfet d'avoir été arbitraire en n'ayant pas traité son grief principal, à savoir que l'art. 38 REEE viole le principe de la légalité étant donné

l'absence de PGEE. C'est pourquoi il reprend intégralement ce grief dans son mémoire en exposant qu'il s'agit d'un problème de densité normative. Il relève que l'art. 42 de la loi fribourgeoise du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux; RSF 812.1) exige clairement qu'un PGEE préexiste à l'instauration d'une disposition réglementaire instaurant une taxe. Aussi soutient-il qu'en l'absence d'un PGEE, l'art. 42 et les autres dispositions du REEE qui se réfèrent au PGEE violent le principe de la légalité et de la couverture des frais et doivent être annulés de sorte que la taxation en cause se trouve dépourvue de base légale. L'avance de frais, fixée à 500 francs par ordonnance du 8 avril 2014, a été déposée dans le délai imparti. Le 2 juin 2014, le Préfet a indiqué qu'il n'avait pas de remarques à formuler sur le recours et s'en remettait à justice. Dans ses observations du 3 septembre 2014, la Commune fait valoir que le premier grief invoqué par le consortium (ci-après : les recourants) ne consiste pas en une violation de l'interdiction de l'arbitraire mais en une violation du droit d'être entendu. Or, à son avis, le Préfet n'a pas violé le droit d'être entendu du consortium dès lors qu'il avait motivé le rejet du recours en exposant que l'entrée en vigueur de la LCEaux le 1er janvier 2011 n'avait pas mis à néant les précédentes réglementations communales. Quant au grief de violation du principe de la légalité, elle rappelle pour l'essentiel que son REEE a été adopté sous le régime de la loi d'application fribourgeoise du 22 mai 1974 de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 (LALPEP). Si l'art. 37 REEE n'intègre donc pas la terminologie du nouvel art. 42 al. 1 let. b LCEaux (« les coûts pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux (équipement de base) à réaliser selon le PGEE ») et qu'une modification devra intervenir (art. 62 al. 3 LCEaux en relation avec l'art. 9 al. 1 let. e LCEaux), il précise néanmoins quelles sont les ressources financières à disposition de la Commune pour financer les installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux, soit notamment le prélèvement d'une taxe de base annuelle, perçue pour couvrir les frais financiers afférents aux installations. Et il prévoit que dite taxe sert à maintenir la valeur des installations, en couvrant les frais fixes, respectivement toutes les charges qui y sont liées (amortissements et intérêts) (art. 38 REEE). En reprenant les termes de l'art. 42 al. 1 let. a LCEaux, elle couvre les frais fixes et ensuite le maintien des installations. Après avoir exposé de manière détaillée comment a été fixée la taxe de base,

Tribunal cantonal TC Page 5 de 14 elle soutient que les principes de causalité et de couverture des frais ont été respectés. Elle estime que l'argument selon lequel la taxe de base serait invérifiable tomberait donc à faux et que le problème de densité normative invoqué par le consortium n'existerait pas. Invité à se déterminer sur les observations précitées, le Préfet a répondu le 17 septembre 2014 qu'il n'avait pas de contre-observations à formuler. Les recourants ont fait part de leurs contre-observations le 24 novembre 2014. Ils maintiennent leurs conclusions et soulignent au surplus et en bref que le fait de ne pas traiter un grief pertinent peut être constitutif d'arbitraire, et de ne pas l'avoir traité dans la décision critiquée constitue un arbitraire certain. S'agissant du principe de la légalité, ils maintiennent qu'il existe une violation du principe de coordination en raison de l'absence de PGEE et que, pour ce même motif, l'art. 38 REEE viole en particulier les art. 12 et 42 LCEaux. Ils rappellent que l'adoption du PGEE est une procédure légale destinée à permettre aux instances compétentes de vérifier les éléments nécessaires pour le calcul du taux et qu'il y a violation claire et grave, arbitraire, de la loi si cette procédure n'est pas respectée comme c'est le cas en l'occurrence. Quant au principe de couverture des frais, les recourants contestent que les chiffres présentés par la Commune au motif qu'ils sont invérifiables dès lors que ces éléments doivent d'abord être approuvés par les services

étatiques compétents et finalement approuvés par la DAEC. Ils considèrent pour le moins choquant que l'on tente de les présenter à des instances de recours non compétentes. Et de rappeler que le calcul n'est pas encore complet, que des corrections doivent encore être apportées et que la prise en considération des pièces produites par la Commune, pour la plupart postérieures au règlement critiqué, poserait un problème d'interdiction de la rétroactivité.

1. a) Conformément à l'art. 114 al. 1 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal cantonal connaît en dernière instance cantonale des recours contre les décisions prononcées par les préfets. L'art. 77 CPJA prévoit que le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Il peut aussi être formé pour inopportunité si l'affaire concerne le domaine des contributions publiques (art. 78 CPJA). b) Le recours, déposé le 4 avril 2014 contre les décisions du Préfet du 4 mars 2014 pour violation des principes de la légalité et de l'interdiction de l'arbitraire, l'a été dans le délai et les formes prévus aux art. 79 al. 1 et 81 CPJA. Partant, il est recevable.

2. a) Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent traditionnellement entre les impôts et les contributions causales (voir ATF 138 II 70 consid. 5.1 p. 73 et les références citées). 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 (voir ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 et les références citées). Les taxes causales se divisent à leur tour en plusieurs

Tribunal cantonal TC Page 6 de 14 catégories. En font notamment partie les taxes périodiques d'utilisation du réseaux d'épuration des eaux (HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in ZBl 2003, p. 505 ss, 509). b) Les contributions causales doivent respecter notamment les principes de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité (en particulier les principes de couverture des frais et d'équivalence) et de non-rétroactivité. Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 36 al. 1 Cst.). Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. féd. Cette norme - qui s'applique à toutes les contributions publiques - prévoit en effet que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines contributions causales. La compétence d'en fixer le montant peut ainsi être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence. Le principe de la légalité ne doit toutefois pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (voir ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140). La base légale doit présenter une densité normative permettant de respecter les garanties de clarté et de transparence exigées par le droit constitutionnel. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'exigence de précision de la norme découle du principe général de la légalité, mais aussi de la sécurité du droit et de l'égalité devant la loi. L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne

saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme (arrêt TF 2C_858/2014 du 17 février 2015, consid. 2.1). Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité des lois - notamment fiscales - résulte du droit à l'égalité de l'art. 8 Cst., de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi garanties par l'art. 9 Cst. Cette interdiction fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur, sous réserve de certaines exceptions. Il n'y a toutefois pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend réglementer un état de chose qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Cette rétroactivité improprement dite est en principe admise, sans préjudice du respect des droits acquis (voir ATF 138 II 465 consid. 8.6.5; arrêt TF 2C_218/2012 du 25 juillet 2012 consid. 3.2). 3. a) Aujourd'hui fondé sur l'art. 76 Cst., l'art. 3a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20), dispose, sous la note marginale « principe de causalité », que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais. A cet égard, conformément à l'art. 60a LEaux (introduit dans la LEaux le 20 juin 1997), 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. Entre autres critères de répartition, le

Tribunal cantonal TC Page 7 de 14 prélèvement des taxes doit tenir compte du type et de la quantité d'eaux usées produite et des besoins financiers, en particulier des provisions, amortissements et intérêts, relatifs à la construction, à l'entretien, à l'assainissement et à l'amélioration des installations. La LEaux ne prévoit cependant aucune base légale relative à la perception de taxe concernant l'accomplissement des tâches de droit public dans le domaine de la protection des eaux. La loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP; RS 843) contient quelques dispositions relatives à l'obligation de raccordement. En particulier, les collectivités de droit public compétentes selon le droit cantonal perçoivent auprès des propriétaires fonciers des contributions équitables aux frais d'équipement général (art. 6 al. 1 LCAP). Les frais de raccordement doivent être reportés entièrement ou en majeure partie sur les propriétaires fonciers (art. 6 al. 2 LCAP). Le Conseil fédéral édicte des dispositions-cadres sur les contributions exigibles, notamment en ce qui concerne leur montant et leur échéance (art. 6 al. 3 LCAP). Par ailleurs, l'art. 19 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit que le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers aux équipements prévus par l'art. 19 al. 1. Il en découle que le droit du canton et des communes de percevoir des contributions d'équipement résulte uniquement du droit cantonal et communal. b) Les principes des art. 3a et 60a LEaux sont concrétisés dans la LCEaux. Cette loi, en vigueur depuis le 1er janvier 2011, a abrogé, à son art. 69 let. a, l'ancienne loi fribourgeoise du 22 mai 1974 d'application de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LALPEP). Elle a en outre instauré, à son art. 62 al. 3 et 4, un délai de trois ans pour l'établissement des règlements communaux (art. 9 al. 1 let. e) et de deux ans pour celui du PGEE (art. 12). L'art. 40 LCEaux dispose que les communes prélèvent des taxes auprès des propriétaires, des

superficiaires ou des usufruitiers ou usufruitières des fonds bâtis ou non bâtis, en tenant compte équitablement de l'affectation des immeubles et des bâtiments ainsi que du type et de la quantité d'eaux usées produites (al. 1). Les taxes communales - qui comprennent notamment la taxe de base annuelle et la taxe d'exploitation - couvrent les coûts des installations communales d'évacuation et d'épuration; pour les installations de ce type à caractère intercommunal, elles couvrent aussi la part qui incombe à la commune (al. 2 et 3). L'art. 42 LCEaux prévoit que la taxe de base annuelle sert à couvrir : a) les frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite le maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux; b) les coûts pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux (équipement de base) à réaliser selon le PGEE (plan général d'évacuation des eaux; al. 1). Pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux existantes, elle est calculée en fonction de leur durée de vie et de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PGEE (al. 2). Pour les installations d'évacuation et d'épuration des eaux à réaliser, elle est calculée sur la base de la planification prévue par le PGEE, de manière à permettre une couverture des coûts de construction (al. 3). Elle est destinée exclusivement à couvrir les charges prévues à l'alinéa 1 et correspond au moins à 60 % de la somme des valeurs définies aux alinéas 2 et 3 (al. 4). Selon l'art. 44 LCEaux, les modalités de calcul et de perception des taxes de base annuelle et d'exploitation sont fixées dans le règlement communal (art. 9 al. 1 let. e). D'autre part, ces taxes sont garanties par hypothèque légale (art. 56 LCEaux). Mais le droit des communes de percevoir des taxes ou contributions pour couvrir les frais d'équipement, notamment les installations nécessaires à l'évacuation, à l'épuration et au traitement des eaux usées, repose également sur la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), en vigueur depuis le

Tribunal cantonal TC Page 8 de 14 1er janvier 2010, et prévoyant un délai de 3 ans pour l'adaptation des règlements communaux en ce qui concerne l'indice d'utilisation du sol (voir art. 178 LATeC). L'art. 100 al. 1 LATeC prévoit que les propriétaires fonciers sont tenus de participer aux frais d'équipement (mentionnés à l'art. 94 LATeC, soit ceux relatifs notamment aux installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux etc.) par des contributions, selon le principe de la couverture des frais effectifs et en fonction des avantages retirés. L'art. 101 al. 1 et 2 LATeC précise que la perception de ces contributions s'effectue sur la base d'un règlement communal fixant le genre de contributions selon les genres d'équipement, les dépenses à répartir, les principes et les taux de répartition, le mode de perception ainsi que la procédure. c) Le 9 décembre 2010, la Commune a adopté un règlement relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux (ci-après : REEE), lequel a été approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions le 28 février 2011 - donc sous l'empire de la LCEaux (avec ses références au PGEE) et non pas de l'ancienne LALPEP - et est entré en vigueur le même jour. Ce règlement a pour but d'assurer, dans les limites du périmètre des égouts publics défini par le PGEE, l'évacuation et l'épuration des eaux polluées, ainsi que l'évacuation des eaux non polluées s'écoulant de fonds bâtis et non bâtis. Le périmètre des égouts publics englobe : a) les zones à bâtir ; b) les autres zones dès qu'elles sont équipées d'égouts ; c) les autres zones dans lesquelles le raccordement au réseau d'égouts est opportun et peut raisonnablement être envisagé (art. 1er REEE). Le REE s'applique à tous les bâtiments et à tous les fonds raccordés ou raccordables aux installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux (art. 3 REEE). A son chapitre 4, intitulé "Financement et taxes", il dispose que les propriétaires de bien-fonds sont astreints à participer au financement de la construction, de l'entretien, de

l'utilisation et du renouvellement des installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux s'écoulant de leurs fonds bâtis ou non bâtis, situés dans le périmètre des égouts publics (art. 22 REEE). Aux termes de l'art. 23 al. 1 REEE, la commune finance les installations publiques d'évacuation et d'épuration des eaux. A cette fin, elle dispose des ressources suivantes : a) taxes uniques (taxe de raccordement et charge de préférence); b) taxes périodiques (taxe de base, taxe d'exploitation, taxes spéciales); c) subventions et contributions de tiers. Selon l'al. 2 de ce même art. 23, la participation des propriétaires au financement de la construction et de l'utilisation des installations d'évacuation et d'épuration des eaux dans le cadre d'un plan de quartier ou d'un lotissement (équipement de détail) est réservée ; elle ne peut pas être déduite des taxes prévues à l'alinéa 1. Les taxes périodiques servent à couvrir les frais financiers afférents aux ouvrages et les attributions aux financements spéciaux, ainsi qu'à couvrir les coûts d'exploitation (art. 37 al. 2 REEE). Selon l'art. 38 REEE, "1 La taxe de base a pour but le maintien de la valeur des installations, en couvrant les frais fixes, respectivement toutes les charges qui y sont liées (amortissements et intérêts). Elle est fixée comme il suit : - Fr. 0.85 par m² de surface de parcelle x le coefficient de ruissellement

Tribunal cantonal TC Page 9 de 14 CR Ψ smax [coefficient de ruissellement maximum] déterminé pour la zone à bâtir considérée selon l'annexe n° 1 du présent règlement; 2 Elle est perçue auprès de tous les propriétaires des fonds raccordés ou raccordables compris dans le périmètre du réseau d'égouts publics; 3 Le conseil communal est compétent pour adapter la taxe de base jusqu'au maximum de Fr. 1.00 selon l'évolution des frais financiers". En 2013, la Commune disposait par ailleurs d'un avant-projet de PGEE. Ce plan certes pas encore en vigueur - le bureau d'ingénieurs mandaté par la Commune devant procéder à quelques corrections - revêt toutefois une forme déjà très avancée puisqu'il comporte un calendrier avec devis estimatif et plan des travaux de gestion du réseau (nouvelles infrastructures et entretien) à réaliser jusqu'en 2034 ainsi qu'un relevé du réseau privé. d) Les "Recommandations, principes de calcul des taxes" du Service de l'environnement (Sen) et du Service des communes (Scom) de mai 20121, indiquent sous le point 6.2.1 que la taxe de base sert à couvrir les frais fixes et les coûts de l'équipement de base à réaliser selon le plan général d'évacuation des eaux (PGEE; voir art. 42 LCEaux) : - les frais fixes sont composés des intérêts et des amortissements des investissements. Lorsque les investissements sont totalement amortis, la taxe couvre le montant des attributions au financement spécial pour le maintien de la valeur. - pour respecter le principe de causalité, la taxe de base doit également tenir compte des paramètres qui prévalent au dimensionnement des installations à réaliser. Au même titre que la taxe de raccordement, la taxe de base devrait être idéalement cumulative, afin de distinguer l'aspect évacuation (égouts publics et collecteurs d'eaux pluviales) de l'aspect épuration (station d'épuration centralisée existante [STEP]), le dimensionnement des installations reposant sur des critères différents : - pour la part dévolue à l'évacuation des eaux, la surface indicée des parcelles (surface du bien- fonds multiplié par l'IBUS) a un rapport direct sur le potentiel d'évacuation des eaux polluées et des eaux pluviales, à l'instar de ce qui prévaut pour les investissements initiaux ayant donné lieu à la taxe de raccordement. La surface indicée est donc choisie comme grandeur de référence (éventuellement pondérée par les coefficients de majoration pour effet incitatif que la commune a la possibilité d'introduire afin d'inciter les propriétaires fonciers à évacuer les eaux non polluées par infiltration partout où cette solution ne risque pas de nuire aux eaux souterraines; voir §4 des Recommandations précitées). - la STEP est quant à elle dimensionnée selon le nombre d'équivalents-habitant

(EH) potentiellement raccordés (...). La constitution du financement spécial « maintien de la valeur » ainsi que les travaux futurs prévus par le PGEE pour la séparation des eaux, l'augmentation des capacités ou l'extension du traitement (p.ex. pour l'élimination des micropolluants) concerne toutes les surfaces bâties ou constructibles, du fait que toutes les parcelles bénéficieront ainsi de la garantie d'un service efficace d'évacuation et d'épuration des eaux. Sur le site internet2 du SEN, les recommandations précitées sont accompagnées notamment d'un règlement-type dont l'art. 38, qui ne contient aucune référence expresse au PGEE, est rédigé de la manière suivante : 1 Voir

http://www.fr.ch/eau/files/pdf43/recommandations_principes_calcul_taxes_fr.pdf 2

http://www.fr.ch/eau/fr/pub/documentation/epuration_eaux.htm

Tribunal cantonal TC Page 10 de 14 "Art. 38 Taxe de base a) Pour un fonds situé dans la zone à bâtir 1 La taxe de base a pour but le maintien de la valeur des installations publiques, en couvrant les frais fixes, respectivement toutes les charges qui y sont liées (amortissements et intérêts). Elle tient compte de la part potentielle d'utilisation des égouts et des collecteurs d'eaux pluviales ainsi que de la station centrale d'épuration. Elle est calculée selon les critères cumulatifs suivants : a) maximum Fr. par m² de surface de la parcelle x l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) fixé pour la zone à bâtir considérée (cf. règlement communal d'urbanisme, ci-après : RCU) x les coefficients de majoration pour l'évacuation des eaux non polluées définis à l'art. 43 ; ou maximum Fr. par m³ (surface en m² de la parcelle x coefficient maximum, si le RCU fixe un coefficient de masse pour la zone à bâtir) x les coefficients de majoration pour l'évacuation des eaux non polluées définis à l'art. 43. b) maximum Fr. par équivalent-habitant déterminée selon l'annexe qui fait partie intégrante du présent règlement. 2 Elle est perçue auprès de tous les propriétaires des fonds raccordés ou raccordables compris dans les périmètres d'égouts publics." 4. a) Dans leur mémoire du 4 avril 2014, les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir violé l'art. 9 Cst. féd. en n'ayant pas traité leur grief principal que constitue le défaut de base légale autorisant le prélèvement de la taxe de base litigieuse, dite autorité ayant seulement retenu que "l'entrée en vigueur de la LCEaux n'a pas mis à néant toute précédente législation communale". Ils estiment que l'art. 38 du Règlement de la Commune de B._____ relatif à l'évacuation et à l'épuration des eaux, mais également tous les articles de ce règlement qui se fondent sur l'existence d'un PGEE violent les "art. 127 Cst. féd., 60a LEaux et 42 LCEaux, principe de la légalité / couverture des frais". Après avoir rappelé que l'art. 60a al. 1 LEaux fixe impérativement, au niveau fédéral, le principe de couverture des coûts et de causalité, ils exposent en substance que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les principes de la couverture des frais et de l'équivalence doivent être à même d'assurer une évaluation du montant de la taxe. C'est pour satisfaire ces exigences constitutionnelles que la LEaux fixe les éléments de calculs impératifs rappelés plus haut (art. 60a al. 1 LEaux) et que l'art. 60a al. 4 LEaux pose l'exigence suivante : "les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public". Les recourants observent ensuite que l'art. 5 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux; RS 814.201) exige des cantons qu'ils veillent à l'établissement de plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) et que ces PGEE soient accessibles au public (art. 5 al. 4 OEaux). Ils ajoutent que : "Lié par le droit fédéral, le droit cantonal a évidemment repris dans la LCEaux les exigences de la LEaux en lien avec les éléments qui doivent être précisés pour satisfaire au principe de la légalité. En l'occurrence, les éléments de l'art. 60a LEaux sont repris à l'art. 42 LCEaux. Ainsi, pour satisfaire aux exigences constitutionnelles (art. 127 al. 1 Cst. féd. : principe de légalité / couverture des frais) et de la législation

fédérale en lien avec les éléments fixés impérativement à l'art. 60a LEaux, l'art. 42 LCEaux exige clairement qu'un PGEE préexiste à l'instauration d'une disposition réglementaire instaurant une taxe". b) Il convient de constater avec les recourants que l'intimée ne disposait pas de PGEE lorsqu'elle a procédé à la perception des taxes de base litigieuses facturées en date des 25 janvier 2012 et 13 décembre 2012. Or, conformément aux art. 7 al. 3 LEaux et 5 OEaux, la LCEaux prévoit que chaque commune établit pour son territoire un plan général d'évacuation des eaux (art. 12). Ce plan permet de connaître quel est l'équipement dont les frais fixes (intérêts et amortissements des investissements) et les coûts de réalisation doivent être financés. Le Message

Tribunal cantonal TC Page 11 de 14 no 145 du 7 juillet 2009 accompagnant le projet de loi sur les eaux (BGC 2009 p. 2490 ss3, p. 2500) précise à cet égard : "Il faut envisager l'évacuation et le traitement des eaux de manière globale et différenciée, notamment dans les zones urbanisées. Les solutions techniques se doivent de prendre aussi en compte le système hydrologique naturel et les exigences de protection des eaux superficielles et souterraines. Cette démarche est à l'origine du plan général d'évacuation des eaux (PGEE). Celui-ci ne comprend pas seulement la construction des ouvrages servant à l'évacuation des eaux, mais aussi l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'adaptation continue de ceux-ci aux nouvelles connaissances et expériences. Le PGEE fixe à l'échelle communale les mesures nécessaires, ainsi que leur délai de réalisation. En particulier pour la transformation des réseaux en système séparatif ou l'amélioration du concept d'évacuation et de traitement des eaux pluviales, il permet de distinguer les ouvrages devant être réalisés à court terme de ceux dont la construction peut être différée dans le temps". Le PGEE permet donc de calculer le montant de la taxe de base qui sert à financer le maintien de la valeur des installations et le Message l'indique clairement en page 2505 : "Les investissements consentis pour les infrastructures de protection des eaux dans le canton (canalisations, station d'épuration, etc.) représentent un capital d'environ 1,7 milliard de francs. Il est indispensable de prendre toutes les mesures utiles pour assurer la conservation et le maintien de la valeur de ces infrastructures. (...) Le calcul du maintien de la valeur des ouvrages de protection des eaux se fonde sur des données techniques qui doivent être définies par le PGEE, à savoir la valeur actuelle de remplacement des ouvrages et leur durée de vie." c) Cela étant, si la LCEaux impose aux communes de disposer d'un PGEE pour prélever la taxe de base d'utilisation de son réseau (l'art. 7 al. 3 LEaux prescrivant aux cantons de veiller à l'instauration d'une planification communale de l'évacuation des eaux est en vigueur depuis le 1er novembre 1997), elle prévoit néanmoins un régime transitoire à son art. 62 al. 2 et 3 et 4. C'est ainsi que les règlements communaux doivent être établis dans le délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'au 31 décembre 2013 (al. 3), et l'établissement des PGEE dans un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la loi, soit jusqu'au 31 décembre 2012 (al. 4). Il n'a pas échappé au législateur que, lors de l'adoption de la LCEaux en 2009, certaines communes ne disposaient encore ni d'un règlement conforme au projet de LCEaux - en particulier sous l'angle du but désormais élargi de la taxe de base qui doit non seulement couvrir les frais fixes mais encore tenir compte des paramètres prévalant au dimensionnement des installations à réaliser selon le PGEE - ni d'un PGEE. S'agissant de la mise en application des nouvelles taxes de base incluant les coûts de l'équipement de base à réaliser selon le PGEE, le Commissaire du Gouvernement a précisé que seules soixante communes disposaient (au moment des débats précédant l'adoption de la LCEaux) d'un règlement conforme au projet (BGC 2009, p. 2441)4. Il a également donné "une information sur la situation en matière de plan général

d'évacuation des eaux qui est la suivante: il y a 149 PGEE à examiner. Il y en a 56 en cours d'examen à la fin 2009 auprès de cinq bureaux" (BGC 2009, p. 2435)." Le délai de deux ans pour établir le PGEE doit permettre d'obtenir "rapidement une connaissance précise de l'état et des caractéristiques des ouvrages existants, ainsi que des adaptations 3

http://www.fr.ch/gc/files/pdf9/145_message_f.pdf 4

http://www.fr.ch/gc/files/pdf9/145_entree_matiere_1_lecture.pdf

Tribunal cantonal TC Page 12 de 14 nécessaires, le calcul des taxes d'évacuation des eaux repos(ant) également sur les résultats de cette planification" (BGC 2009, p. 2507). Cela ne signifie pas encore que le législateur entendait empêcher toute perception de la taxe de base dans les communes encore dépourvues de PGEE. Du reste, une telle volonté irait à l'encontre des impératifs de protection des eaux et du principe de causalité prévu par le droit fédéral. Même si, eu égard aux exigences de la LEaux, le Sen préconisait déjà l'établissement d'un PGEE (ch. 3.4 des anciennes recommandations de juillet 2002) en dépit de l'absence d'une base légale y relative dans l'ancienne LALPEP, il avait néanmoins prévu la possibilité d'établir, en lieu et place d'un PGEE, un inventaire incorporant les canalisations, les ouvrages spéciaux (station de pompage, bassin d'eau de pluie, déversoir d'orage, etc.), les stations d'épuration et installations de traitement des boues ainsi que les parties d'installations non encore construites, en page 1 de l'Annexe 1 de dites recommandations (document rose). Partant, jusqu'au 31 décembre 2012 à tout le moins, les communes dont le REEE prévoyait la perception d'une taxe de base mais qui ne s'étaient pas encore dotées d'un PGEE étaient-elle en mesure d'évaluer les coûts du maintien de la valeur des installations figurant dans leur inventaire et de calculer les taxes à prélever pour couvrir leurs frais y relatifs. En définitive, comme l'a relevé l'autorité intimée, l'entrée en vigueur de la LCEaux n'a pas mis à néant toute précédente législation communale. Compte tenu du régime transitoire institué par la LCEaux, le fait que la Commune ne disposait pas encore d'un PGEE dûment adopté ne l'empêchait pas de prélever les taxes litigieuses, lesquelles étaient fondées sur une base légale suffisante contrairement à ce que soutiennent les recourants. Il importe toutefois d'examiner si dites taxes sont conformes aux principes applicables en la matière et aux exigences posées par ce régime transitoire. d) Les recourants se plaignent d'une application anticipée du projet de PGEE ce qui constituerait une violation du principe de l'interdiction de la rétroactivité des lois. En l'occurrence, l'intimée a produit un projet de PGEE daté du 6 mai 2013 de sorte qu'il est postérieur aux taxes de base facturées en 2012. Il a toutefois été initié bien avant cette date comme le démontre, notamment, le document intitulé "Inventaire de l'équipement de base" qui signale à sa page 3 les collecteurs à réaliser selon le "PGEE 2010-2034". Dans la mesure où il s'agit là d'un état de chose durable, l'on ne se trouve pas en présence d'un cas de rétroactivité proprement dite à prohiber. Par ailleurs, l'intimée a présenté, sur la base de son projet de PGEE, dans ses observations devant le Préfet puis devant le Tribunal cantonal, un calcul détaillant le montant des taxes de base à encaisser. Et comme les recourants disposaient de ce calcul puisqu'un exemplaire des dites observations avec leur bordereau (comprenant le projet de PGEE ainsi que les comptes et budgets communaux de 2008 à 2011) leur a été communiqué directement par l'intimée le

E. 10

septembre 2013, ils étaient en mesure de vérifier si les taxes de bases encaissées par l'intimée en 2012 dépassaient l'ensemble des coûts pour le maintien de la valeur des installations d'évacuation et d'épuration des eaux cette année-là. Ils n'exposent cependant

pas en quoi le principe de la couverture des frais ne serait pas respecté. C'est pourquoi il n'y a pas lieu de mettre en doute le calcul présenté par l'intimée. S'agissant des autres principes prévalant en matière de contributions causales, les recourants n'indiquent pas non plus en quoi dites taxes ne s'y conformeraient pas. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus en détail ces éléments dans la présente procédure. Le projet de PGEE sur lequel s'est basée la Commune détaille non seulement le coût de l'entretien des infrastructures à réaliser avec un calendrier sur 20 ans à compter de 2015 mais également celui des installations existantes. Il reprend donc le contenu de l'inventaire préconisé par le Sen

Tribunal cantonal TC Page 13 de 14 sous l'empire de l'ancienne LALPEP pour le calcul des taxes de base destinées à couvrir le maintien de la valeur des installations. Il s'ensuit que l'intimée disposait d'un état précis de ses installations d'évacuation et d'épuration des eaux à entretenir pour calculer le montant des taxes de base à prélever en 2012 en application de son REEE (encore à adapter jusqu'au 31 décembre 2013 en application de l'art. 62 al. 3 LCEaux, notamment l'art. 38 relatif à la taxe de base dont le but est désormais non seulement de couvrir les frais fixes mais encore de tenir compte des paramètres prévalant au dimensionnement des installations à réaliser selon le PGEE). Dans ces circonstances, l'autorité intimée était fondée à confirmer les taxes de bases litigieuses. 6. a) Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté et la décision attaquée confirmée. b) Conformément à l'art. 131 CPJA, en cas de recours, la partie qui succombe supporte les frais de la procédure. Le montant de l'émolument est fixé compte tenu du temps et du travail requis, de l'importance de l'affaire ainsi que, dans les affaires de nature pécuniaire, de la valeur litigieuse en cause (art. 2 Tarif JA). Il peut être compris entre CHF 50.-- et CHF 50'000.-- (art. 1 Tarif JA). En l'espèce, compte tenu de l'issue de la procédure, il se justifie de fixer un émolument de CHF 500.-- à titre de frais de justice à charge des recourants solidairement entre eux. c) En vertu de l'art. 139 CPJA, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. La notion d'intérêts patrimoniaux vise les biens du patrimoine financier de la collectivité publique, et non pas ceux appartenant à son patrimoine administratif au nombre desquels figurent les contributions publiques. Dans les contestations portant sur des contributions publiques, la collectivité publique qui obtient gain de cause n'a, en général, pas droit à une indemnité de partie. Tel n'est pas le cas lorsque, comme le prévoit l'art. 139 CPJA in fine, des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. Cette limitation au droit des collectivités publiques à obtenir une indemnité de partie repose sur l'argument selon lequel les collectivités publiques disposent de suffisamment de personnel ce qui les dispense de faire appel à un mandataire extérieur (voir arrêts TC FR 4F 91 34 du 10 avril 1992 in RFJ 1992 p. 206 ss ainsi que 604 2012 119 du 17 décembre 2013). La Cour considère qu'en l'espèce, une indemnité de partie peut être accordée à la Commune dans la mesure où la complexité du litige l'a amenée à faire appel à un mandataire extérieur, les recourants étant eux-mêmes représentés par un avocat. Le mandataire de l'intimée a produit une liste de frais totalisant CHF 8'189.15 (dont 8% de TVA par CHF 606.60) basée sur un tarif horaire de CHF 230.- et CHF 88.20 de débours. Dans la mesure où la Commune a repris dans son mémoire de recours devant le Tribunal cantonal une bonne part de son argumentaire présenté devant le Préfet, il paraît équitable de lui allouer une indemnité de CHF 5'063.25 (soit CHF 4'688.20 d'honoraires et débours plus CHF 375.05 de TVA). Celle-ci est mise à la charge des recourants solidairement entre eux.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 14 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Un émolument de CHF 500.-- est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux, au titre de frais de justice. Il est compensé par l'avance de frais. III. Une indemnité de partie de CHF 5'063.25 (y c. CHF 375.05 de TVA) est allouée à l'intimée en mains de son mandataire à charge des recourants solidairement entre eux. IV. Communication. Conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), le présent arrêt peut être porté devant le Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours qui suivent sa notification par la voie du recours en matière de droit public. La fixation des montants des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 18 novembre 2015/eri Président
Greffière-rapporteure

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