

FR_GERICHTE 604 2021 129 vom 28. Februar 2022

FR Kantonsgericht, 2022-02-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_604_2021_129

FR: FR_GERICHTE 604 2021 129 du 28 février 2022

IT: FR_GERICHTE 604 2021 129 del 28 febbraio 2022

Regeste

Arrêt de la Cour fiscale du Tribunal cantonal | Verwaltungsgebühren

Erwägungen

E. 20

février 2020 n'avaient pas été pris en considération et que la facture no ggg (bâtiment A) nouvellement émise prévoyait même un montant supérieur aux émoluments précédemment facturés pour le même immeuble. Par décision du 24 septembre 2020, le Conseil communal de A._____ a rejeté la réclamation et maintenu les factures du 26 juin 2020. Il a précisé que ces factures ont été rectifiées sur la base des coûts de construction effectifs de chaque immeuble et établies conformément au règlement communal. C. Le propriétaire a interjeté recours auprès du Préfet de la Gruyère. A l'appui de ses conclusions, il invoquait une violation du principe d'équivalence, estimant que la commune aurait dû examiner globalement le projet et n'émettre qu'une seule facture dès lors que le fait de diviser les frais de construction pour chacun des immeubles envisagés n'avait pas engendré une charge de travail supplémentaire. Il se prévalait également d'arbitraire et de violation du principe de proportionnalité, assurant que, selon le règlement communal, les émoluments ne devraient pas dépasser CHF 9'600.- et qu'en facturant ses émoluments à trois reprises, la commune porte atteinte à ses intérêts pécuniaires. Enfin, il se prévalait de l'interdiction de la reformatio in pejus dès lors que la commune de lui a pas laissé la possibilité de s'exprimer lorsqu'elle a réformé la décision en sa défaveur et facturé un montant plus élevé pour le bâtiment A. Par décision du 5 novembre 2021, le Préfet de la Gruyère a admis le recours de B._____ et annulé la décision du Conseil communal de A._____. Il a renvoyé la cause à celui-ci pour qu'il réévalue les émoluments dans le sens des considérants. A l'appui de sa décision, le Préfet a considéré, en substance, que le grief de la violation de l'interdiction de la reformatio in pejus était mal fondé puisque l'examen global des émoluments, souhaité par le recourant, démontrait que sa situation n'était pas péjorée dans la mesure où une différence de CHF 79.- était constatée en sa faveur entre les émoluments facturés la première fois et ceux facturés la seconde fois. S'agissant en revanche du grief d'arbitraire dès lors que les factures, examinées globalement, atteignaient un montant de CHF 10'305.65, le Préfet a relevé qu'un plafond de CHF 9'600.- est prévu pour le montant des émoluments communaux et constaté que, si on envisage globalement la situation, ce plafond avait été dépassé. Il a ajouté que le projet présentait un coût global de construction de CHF 5'025'500.-, de sorte que les émoluments communaux devraient, aux termes du règlement communal, se situer dans la fourchette entre CHF 6'517.- et CHF 8'561.- correspondant à un projet de construction compris entre CHF 4'000'000.- et CHF 8'000'000.-. D. Par acte du 7 décembre 2021, le Conseil communal de A._____ interjette recours à l'encontre de la décision préfectorale du 5 novembre 2021. Il conclut à

l'annulation de celle-ci et à la confirmation de la décision du 24 septembre 2020. A l'appui de ses conclusions, il fait valoir en bref que la commune est en droit de demander aux requérants le dépôt d'une demande de permis de construire pour chaque bâtiment situé sur un même bien-fonds, ce qu'elle a choisi de faire pour des besoins concrets de contrôle technique et administratif. Le principe du dépôt de trois demandes de permis de construire étant justifié, le Préfet n'était pas en droit d'appliquer le règlement communal sur les émoluments comme il l'a fait et devait se borner à vérifier les émoluments individuellement à l'aune de leur proportionnalité. Or, les émoluments prélevés en matière de permis de construire sont

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 en adéquation avec la valeur objective de la prestation administrative fournie par la commune qui n'est pas négligeable dans de telles procédures. Le montant de l'émolument se mesure de plus à l'utilité économique qu'elle apporte à l'intéressé, même si, comme en l'espèce, le permis de construire n'a pas pu être délivré, les projets de construction n'étant pas conformes au droit. Les émoluments sont néanmoins exigibles puisque la prestation de la commune a été fournie. Le Préfet de la Gruyère, par courrier du 24 janvier 2022, et B. _____, par courrier de son mandataire du 31 janvier 2022, ont conclu à la confirmation de la décision préfectorale attaquée. en droit 1. 1.1. Conformément à l'art. 114 al. 1 let. c du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal cantonal connaît en dernière instance des recours contre les décisions prises par les préfets. Le recours du 7 décembre 2021 contre la décision du Préfet de la Gruyère du 5 novembre 2021, notifiée le 9 novembre 2021, a été interjeté en temps utile ainsi que dans les formes requises (art. 79 et 81 CPJA), par une commune ayant qualité pour recourir (art. 76 let. b CPJA et art. 155 al. 2 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes [LCo ; RSF 140.1]). Partant, le recours est recevable. 1.2. Selon l'art. 77 CPJA, 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). 2. La commune recourante remet en cause la décision du Préfet de la Gruyère de soumettre les trois factures en cause au plafond prévu par la réglementation communale globalement et non individuellement. 2.1. Aux termes de l'art. 61 al. 1 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RSF 710.1), les communes peuvent prélever des émoluments en matière de construction et de plans d'aménagement sur la base d'un règlement adopté conformément à la législation sur les communes. La commune de A. _____ a fait usage de cette faculté en édictant son règlement concernant les émoluments administratifs et les contributions de remplacement en matière d'aménagement du territoire et de constructions des 31 mai 2010 et 15 décembre 2014 (ci-après le Règlement; pièce 17 recourant). L'art. 4 ch. 1 du Règlement prévoit, pour les constructions, la perception d'une taxe proportionnelle au coût annoncé dans la demande de permis, selon un tableau annexé, pour le permis de construire et de démolir, mais au maximum un montant de CHF 9'000.-. A cette taxe proportionnelle s'ajoute notamment une taxe de base de CHF 100.-. S'y ajoutent enfin les frais effectifs de publication dans la Feuille officielle du canton de Fribourg et dans les autres moyens de communication (art. 4 ch. 2 du Règlement).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 L'annexe au Règlement indique le mode de calcul des taxes proportionnelles et prévoit à cet égard la formule mathématique suivante: $9'000 \times (1 -$

e -0.00000027 x le coût annoncé) Ladite annexe au Règlement contient également une liste d'exemples de calcul de la taxe proportionnelle. Pour une construction dont le coût annoncé se situe entre CHF 1'000'000.- et CHF 2'000'000.- la taxe proportionnelle va de CHF 2'130.- à CHF 3'755.-, et pour une construction dont le coût annoncé est entre CHF 4'000'000.- et CHF 8'000'000.-, la taxe proportionnelle se situe entre CHF 5'944.- et CHF 7'962.-. 2.2. L'émolument administratif, qui fait partie des contributions causales, représente la contrepartie de la fourniture d'un service par l'Etat. Les différents types de contributions causales ont en commun d'obéir au principe de l'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques –, selon lequel 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 (rapport d'équivalence individuelle). En outre, la plupart des contributions causales – en particulier celles dépendant des coûts, à savoir celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat, telles que les émoluments et les charges de préférence – doivent respecter le principe de la couverture des frais. Selon ce principe, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 143 I 227 consid. 4.2.2 et références citées). Les contributions causales doivent ainsi être calculées d'après la dépense à couvrir et répercutées sur les contribuables proportionnellement à la valeur des prestations fournies ou des avantages économiques retirés conformément au principe d'équivalence (ATF 143 I 220 consid. 5.2). Selon le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de 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. 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. Il est ainsi possible de recourir à des critères normatifs fondés sur des moyennes résultant de l'expérience et faciles à utiliser (arrêt TF 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 consid. 5.1). Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne se justifieraient pas par des motifs pertinents (ATF 138 II 70 consid. 7.1; 128 I 46 consid. 4a).

2.3. En l'espèce, la taxe proportionnelle perçue par A. _____ est un émolument administratif et, par conséquent, une contribution causale. Elle est en effet facturée en contrepartie de l'examen, par les autorités communales, des demandes de permis de construire sur le territoire de la commune. Ainsi que le recourant le relève avec pertinence, les tâches que les autorités communales assument dans ce contexte ne sont pas négligeables. Elles doivent en effet contrôler le projet de construction sous l'angle de la conformité aux règlements, effectuer la mise à l'enquête publique, examiner les oppositions éventuelles et organiser, le cas échéant, une séance de conciliation, puis rédiger le préavis communal et transmettre le dossier au Préfet.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 Il n'est pas contesté en l'espèce que les émoluments prélevés en matière de permis de construire sont en adéquation générale avec la valeur objective de la prestation administrative fournie par la commune. Le seul point contesté concerne le fait de savoir si, dès lors qu'il s'agissait d'un projet de construction comportant trois immeubles, la limite maximale de la taxe proportionnelle s'applique à l'ensemble du projet ou à chaque immeuble individuellement. 2.4. Les dispositions légales et

réglementaires applicables ne précisent pas dans quelle mesure, en cas de construction d'un projet comportant plusieurs immeubles sur un même bien-fonds, la demande de permis de construire peut ou doit être effectuée pour chaque immeuble individuellement ou si plusieurs bâtiments peuvent être regroupés dans une même demande de permis de construire. Le recourant expose à cet égard que A. _____ demande aux requérants le dépôt d'une demande de permis de construire pour chaque bâtiment, même s'ils sont implantés sur un même bien-fonds, sauf si le complexe de plusieurs bâtiments comprend un rez-de-chaussée commun, comme pour un centre commercial par exemple. Le recourant expose que cette pratique repose sur des critères objectifs. En cas de modification des plans en cours de procédure pour un seul des bâtiments, la procédure de permis de construire peut être poursuivie sans interruption pour les autres. Une procédure d'opposition peut par ailleurs ne concerner qu'un seul des bâtiments et non le projet dans son ensemble, ce qui autorise la poursuite de la procédure et, par la suite, de la construction, pour les autres bâtiments. Cette manière de procéder permet en outre d'obtenir les permis d'occuper selon l'avancement individuel des travaux pour chaque bâtiment. Ces explications sont à première vue fondées sur des raisons objectives et peuvent également être dans l'intérêt de la personne qui sollicite les permis de construire.

2.5. En ce qui concerne le projet pour lequel B. _____ a déposé ses demandes de permis de construire, les remarques suivantes s'imposent néanmoins. Compte tenu des coûts de construction annoncés tels que retenus par le recourant, les taxes proportionnelles sont de CHF 3'999.- pour le bâtiment A au coût de CHF 2'176'244.-, de CHF 2'778.- pour le bâtiment B au coût de CHF 1'366'894.-, et de CHF 2'969.- pour le bâtiment C au coût de CHF 1'482'353.-, soit un total de CHF 9'743.-. En revanche, en prenant en compte le coût global de CHF 5'5025'491.-, la taxe proportionnelle s'établit à CHF 6'682.-. Or, il s'agit d'un projet relatif à trois immeubles situés sur une même parcelle et assorties d'un parking commun en sous-sol de l'un des immeubles (DO 4). Dans un premier temps, le requérant a déposé une seule demande de permis de construire pour l'ensemble de son projet. Faisant suite à une intervention du 28 mars 2019 de la personne responsable de ce projet auprès de la commune (pièce 2 recourant), il a par la suite déposé une demande de permis de construire distincte pour chaque immeuble, le parking commun étant ajouté au bâtiment A. Nonobstant ce dépôt de trois demandes, il s'agissait néanmoins manifestement d'un projet unique qui impliquait qu'un bâtiment ne serait pas construit sans les deux autres, ni sans le parking commun. Dans ce contexte, l'explication du recourant selon laquelle le niveau du rez-de-chaussée n'était pas commun aux trois bâtiments, de sorte que le requérant ne pouvait prétendre à une seule procédure de permis de construire, relève d'un procédé rhétorique à la logique fallacieuse. Certes en effet, les trois bâtiments présentaient un sous-sol et non un rez-de-chaussée commun, mais l'effet en était le même, à savoir qu'aucun des bâtiments ne serait construit sans les deux autres, et sans ledit sous-sol. En outre, il ressort du dossier de la cause qu'au cours de toute la procédure d'autorisation, les trois demandes de permis de construire ont été traitées simultanément, voire ensemble. Les refus de permis de construire portent ainsi la même date du 10 décembre 2019 et présentent une teneur quasiment identique (DO

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 31, 36 et 41). Quant à l'arrêt du 12 octobre 2020 de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal, il statue en une seule fois sur les trois refus de permis de construire (DO 26). B. _____ ne s'est certes pas opposé à la requête de A. _____ l'obligeant à déposer trois demandes de permis de construire. Cela étant, compte tenu du caractère particulier du projet tel que décrit, on ne saurait admettre que le dépôt de trois demandes de permis de construire conduise à une augmentation des

émoluments administratifs dus pour leur examen. Or, compte tenu du caractère non linéaire de la formule mathématique prévue par le Règlement, le fait de diviser le projet en trois demandes de permis de construire aboutit à une telle augmentation. Pour un projet de construction présentant un coût total de CHF 5'025'491.-, le requérant s'est ainsi vu soumettre à un émolument administratif qui, selon le Règlement, correspond à une construction d'une valeur totale supérieure à CHF 30'000'000.-. Le montant réclamé au requérant n'est ainsi plus en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et dépasse les limites raisonnables. Dans ces conditions, c'est à juste titre que le Préfet de la Gruyère a admis le recours de B. _____, annulé la décision du 24 septembre 2020, et renvoyé la cause au Conseil communal de A. _____ pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Ce qui précède conduit au rejet du recours et à la confirmation de la décision préfectorale attaquée. 3. 3.1. A teneur de l'art. 131 al. 1 CPJA, applicable notamment en cas de recours, la partie qui succombe supporte les frais de procédure. Conformément à l'art. 133 CPJA, des frais de procédure ne peuvent toutefois pas être exigés des collectivités publiques, sauf lorsque leurs intérêts patrimoniaux sont en cause. Même si elle succombe sur ses conclusions, des frais ne peuvent pas être mis à la charge de la commune recourante puisque les contributions publiques en cause ne font pas partie des intérêts patrimoniaux d'une collectivité publique au sens de l'art. 133 CPJA (cf. RFJ 1992 199; arrêt TC FR 604 2018 13 du 14 janvier 2019 consid. 5.2). 3.2. Selon l'article 137 al. 1 CPJA, notamment en cas de recours devant une autorité statuant en dernière instance cantonale, l'autorité de la juridiction administrative alloue, sur requête, à la partie qui obtient gain de cause une indemnité pour les frais nécessaires qu'elle a engagés pour la défense de ses intérêts. L'indemnité de partie comprend les frais de représentation ou d'assistance et les autres frais de la partie (art. 140 CPJA). Elle est mise à la charge de la ou des parties qui succombent. En l'espèce, l'intimé n'a pas sollicité d'indemnité. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 la Cour arrête : I. Le recours du Conseil communal de A. _____ est rejeté. Partant, la décision du Préfet de la Gruyère du 5 novembre 2021 est confirmée. II. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué d'indemnité. III. Notification. Conformément aux art. 82 ss de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (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. Fribourg, le 28 février 2022/dbe Le Président : La Greffière :

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