

# **NE\_GERICHTE CDP.2010.281 vom 29. August 2012**

NE Tribunal cantonal, 2012-08-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2010.281](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2010.281)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2010.281 du 29 août 2012

IT: NE\_GERICHTE CDP.2010.281 del 29 agosto 2012

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Cour de droit public est compétente pour traiter les causes qui avaient été déférées au Tribunal administratif avant cette date (art. 47 et 83 OJN). b) Suivant une jurisprudence constante, la Cour de droit public examine d'office les conditions formelles de validité et la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes ( R.J.N. 1996, p. 245 cons. 2, 205 cons. 2a, 1991, p. 164 cons. 2a, 1987, p. 271 cons. 1a, 1986, p. 116; ATA du 23.04.2009 dans la cause R. [ TA.2009.69 ], du 12.03.2009 dans la cause G. [ TA.2008.311 ], du 05.05.2008 dans la cause N. [ TA.2008.112 ]). L'examen de la Cour de droit public porte en particulier sur le point de savoir si c'est à juste titre que l'autorité inférieure est entrée ou non en matière sur le litige dont elle était saisie. Aussi, lorsque cette autorité a ignoré qu'une condition mise à l'examen du fond du litige faisait défaut et a statué sur le fond, est-ce un motif pour la Cour de droit public d'annuler d'office la décision en question ( Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, p. 176 et les références). En procédure administrative, la compétence des autorités est déterminée par la loi. L'organisation légale des compétences est de nature impérative. L'autorité que la loi désigne comme compétente n'est en principe pas autorisée à déléguer son pouvoir de décision à une autre instance, que ce soit de manière générale ou dans un cas particulier, sauf bien sûr si la loi l'y autorise expressément. Il s'ensuit que la compétence ne peut pas être créée par accord entre l'autorité et les parties (art. 8 al. 2 LPJA) ou, selon une autre formule, par accord entre les parties ( Bovay , Procédure administrative, p. 94 ss, Schaer , op. cit., p. 63-66, 194). On distingue traditionnellement les questions de compétence selon qu'elles concernent la matière, le lieu ou la fonction attribuée à l'autorité. Plus particulièrement, la compétence fonctionnelle délimite, pour un même litige, les attributions juridictionnelles de chacune des autorités successives de recours. Les règles sur la compétence fonctionnelle définissent, d'après les moyens juridictionnels ordinaires à disposition dans un certain genre de litige, les voies de recours de la première à la dernière instance. Elles imposent un ordre obligatoire dans cette succession en ce sens qu'une contestation ne peut être portée devant une autorité de recours supérieure avant d'avoir été déférée à l'autorité qui lui est inférieure : c'est ce que l'on nomme l'épuisement des instances (cf. à cet égard l'art. 50 LPJA). L'autorité examine d'office si elle est compétente, à raison de la matière, du lieu et de la succession des instances. En droit neuchâtelois, la compétence fonctionnelle des autorités de la juridiction administrative est réglée par les articles 28, 30 et 31 LPJA, dispositions qui sont applicables aux décisions prises par les communes (art. 1, 2 let. h LPJA, cf. également Schaer , op. cit., p. 15 ss, ad art. 2 LPJA). Aux termes de l'article 30 al. 1 LPJA, le Tribunal cantonal est l'autorité supérieure ordinaire de recours, sous réserve des rares cas ressortissant à la compétence du Conseil d'Etat, expressément prévus par la LPJA (art. 30 al. 2 et 31 LPJA). Les autorités cantonales inférieures ou les autorités communales peuvent

être autorités de recours si le droit fédéral ou cantonal le prévoit (art. 30 al. 3 LPJA).

## **E. 2**

L'intimée fait valoir que son courrier du 23 août 2010 constituerait un simple renseignement et non pas une décision ayant pour effet de créer, modifier ou annuler des droits et des obligations au sens de l'article

## **E. 3**

En préambule, il sied d'apporter les précisions suivantes au sujet de la redevance litigieuse.

a) Historiquement, les communes qui disposaient de leur propre réseau d'approvisionnement en électricité et l'exploitaient par leur service industriel pouvaient alimenter leur caisse générale par les recettes qu'elles en retiraient. Les autres touchaient des entreprises d'approvisionnement desservant leur territoire, des redevances d'un montant variable qui venaient également augmenter leurs recettes générales. Dans les deux cas, il s'agissait en fait d'impôts compris dans les prix d'électricité, perçus par les entreprises d'électricité auprès des consommateurs, payés par ces derniers et encaissés par les communes (rapport du 28 mars 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'approvisionnement en électricité, p. 4). Dans le cadre de l'ouverture du marché de l'électricité, le canton de Neuchâtel s'est doté de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique du 1<sup>er</sup> septembre 2004 ( LAEE , RSN 731.270). Les entreprises de distribution d'électricité se sont vues attribuer par voie législative des aires de desserte, soit des parties de la surface du territoire cantonal où elles sont chargées d'approvisionner les consommateurs finaux en électricité (art. 3 LAEE et art. 2 de l'arrêté d'application de la LAEE, RSN 731.270.1) . Les communes neuchâteloises ont donc délégué la distribution et l'approvisionnement de l'électricité à une entreprise tierce, avec lesquelles elles ont établi une convention leur permettant l'utilisation du domaine public en contrepartie du versement d'une redevance pour l'usage accru de ce domaine. Cette dernière est facturée aux consommateurs finaux par le gestionnaire de réseau et constitue ainsi une contreprestation financière pour l'utilisation du sol de la commune. Sur le plan fédéral, la loi sur l'approvisionnement en électricité du 23 mars 2007 (LApEl, RS 734.7) et son ordonnance du 14 mars 2008 (OApEl, RS 734.71) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'adoption de ces textes de loi n'a pas restreint les compétences des cantons et des communes d'octroyer le droit d'user du domaine public pour la distribution d'électricité contre le paiement de taxes pour autant que celles-ci soient transparentes, justifiées et respectent l'exigence de la base légale. Au sens de l'article 14 al. 1 LApEl, les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques sont considérées comme des frais imputables à la rémunération pour l'utilisation du réseau que les gestionnaires de réseau sont libres de faire supporter aux consommateurs finaux. b) S'agissant de la nature de la redevance litigieuse, le Tribunal fédéral a relevé qu'une redevance d'utilisation du domaine public à la charge d'une entreprise de distribution d'électricité était une taxe causale (ATF 131 I 386 ). Dans l'arrêt du 17.11.2011 [2C\_169/2010] , la Haute Cour a, après avoir rappelé les principes applicables en matière de taxes causales, considéré que figuraient parmi celles-ci les redevances dues en raison de l'octroi d'une concession, par exemple en raison d'un usage privatif du domaine public pour la distribution d'électricité (arrêt précité, c. 6.1). c) En l'absence de dispositions légales cantonales sur cette question, c'est une convention, soit un contrat de droit public (cf. RJN 1983 p. 118 en matière de livraison de gaz), qui détermine le montant des redevances dues par les consommateurs finaux installés sur le territoire communal. Dans le cas présent, il s'agit de la convention du 25 avril 2007

entre la Commune de [...] et la société G. SA (société à laquelle a succédé l'entreprise Y. SA). L'article 1 a la teneur suivante : " En échange du droit d'utilisation du domaine public de la commune de [...], celle-ci bénéficiera du paiement par la société G. SA en tant que gestionnaire du réseau de distribution, d'une redevance annuelle calculée sur la totalité de l'énergie distribuée à tous les consommateurs finals, situés sur le territoire de la commune de [...] et raccordés aux réseaux MT et BT (...) Les montants de cette redevance sont de : a) 1.56 ct/kWh (hors TVA) sur l'énergie distribuée par la société G. SA aux consommateurs finaux raccordés en basse tension (...)" . Aux termes de l'article 2, les montants de la redevance ci-dessus feront l'objet, à terme, de lignes séparées sur les factures d'électricité que la société G. SA, en tant que gestionnaire de réseau de distribution, enverra aux consommateurs finaux raccordés aux réseaux moyenne et basse tension et situés sur le territoire de la Commune de [...].

#### **E. 4**

Se pose la question de savoir par quel moyen cette redevance peut être contestée. La convention prévoit que la redevance pour l'utilisation du sol communal est perçue par l'entreprise Y. SA pour le compte de la Commune de [...] via les factures adressées aux consommateurs finaux. Un tel système a été choisi pour des raisons évidentes de gestion des débiteurs. A cet égard, l'article 3 de ladite convention dispose qu'en contrepartie de ses prestations administratives et de ses frais de contentieux avec ses consommateurs finaux, la société G. SA prélèvera l'équivalent de 0.03 ct/kWh (hors TVA) avant versement de la redevance à la Commune de [...]. Quant aux conditions générales de raccordement, d'utilisation du réseau et de fourniture d'énergie électrique de l'entreprise Y. SA qui constituent, conjointement avec le catalogue des tarifs et prescriptions techniques ou avec les contrats conclus individuellement avec les divers clients, la base des rapports juridiques entre l'entreprise Y. SA et ses clients pour le raccordement au réseau, l'utilisation du réseau, la fourniture d'énergie électrique ainsi que la mesure et d'autres prestations de services (chiffre 1.1), elles précisent que le montant des factures doit être acquitté dans les délais indiqués ou, à défaut d'indication, dans les 30 jours à compter de la date d'émission, au moyen du bulletin de versement remis au client ou par ordre de paiement bancaire, postal ou par e-facture. Aucune déduction ne peut être opérée et le paiement fractionné des factures n'est possible qu'avec l'accord exprès de l'entreprise Y. SA (chiffre 8.2.2). Aux termes du chiffre 8.2.4 des conditions générales, le client doit vérifier sans délai les factures qui lui sont notifiées. En cas de désaccord avec les montants facturés, il doit former opposition dans un délai de 60 jours à compter de la date d'émission de la facture. Faute d'opposition du client dans le délai prescrit, la facture est réputée acceptée tacitement. Il semble qu'on puisse légitimement déduire de ce qui précède que la Commune de [...] et l'entreprise Y. SA considèrent que la gestion du contentieux avec les consommateurs finaux concernant la redevance pour l'utilisation du domaine public appartient à cette dernière. Or, l'intimée a uniquement délégué par convention la perception de cette taxe causale à l'entreprise Y. SA qui la mentionne séparément sur ses factures. Une telle redevance constitue une obligation financière de l'administré en faveur de la commune et non pas en faveur du gestionnaire de réseau (qui ne fait que la reverser à la commune) de telle sorte qu'elle est soumise au droit public. Dans la mesure où il s'agit d'une taxe causale communale qui relève du droit public, elle doit être contestée auprès de la commune, tout au plus, le consommateur final pouvant éventuellement demander à l'entreprise Y. SA le paiement partiel de la facture.

## **E. 5**

Il s'agit de déterminer si le conseil communal était compétent pour statuer sur les réclamations implicites dirigées contre les redevances pour l'utilisation du sol figurant sur les factures adressées par l'entreprise Y. SA. La Commune de [...] ne dispose d'aucune réglementation au sujet de la taxe causale litigieuse. En revanche, s'agissant de la fourniture d'eau, le règlement de distribution de l'eau potable prévoit que les réclamations de toute nature doivent être adressées au conseil communal dans les 30 jours qui suivent l'envoi de la facture (ch. 11.2). A titre d'exemple, à Neuchâtel, l'article 64bis de l'arrêté concernant la perception de divers taxes et émoluments communaux mentionne que l'utilisation du domaine public par le réseau électrique donne lieu à la perception auprès du gestionnaire du réseau d'une redevance qui ne dépasse pas 2ct/kWh d'électricité acheminée aux consommateurs. Aux termes de l'article 6 du règlement concernant les taxes et émoluments communaux, les taxes perçues peuvent faire l'objet d'un recours écrit auprès du conseil communal. Une réglementation similaire existe à [...] où l'article 56bis du règlement concernant les taxes et émoluments communaux relève que la redevance due par le gestionnaire de réseau pour l'utilisation du domaine public par le réseau électrique est de 1.4 cts/kWh d'électricité acheminée aux consommateurs. L'article 2 du règlement précité prévoit que les taxes perçues peuvent faire l'objet d'un recours écrit dans le délai de 30 jours auprès du conseil communal. Dans la mesure où il s'agit d'une taxe causale dont la perception est décidée par la commune et dont le prix est fixé par cette dernière dans une convention passée avec le gestionnaire de réseau, il s'agit de considérer qu'elle est attaquable auprès du conseil communal dans les 30 jours. En effet, aux termes de l'article 30 ch. 8 de la loi sur les communes, le conseil communal est chargé de toutes les affaires ressortissant à l'administration communale que la loi ou le règlement ne place pas dans les attributions d'une autre autorité. Au vu de ce qui précède, le Conseil communal de [...] était compétent pour rendre une décision sur recours en cette matière.

## **E. 6**

Il convient ensuite d'examiner s'il existe une voie de recours précédant le Tribunal cantonal. A cet égard, le courrier du conseil communal ne contient aucune indication s'agissant des voies de droit. La loi du 25 mars 1996 sur l'utilisation du domaine public ( LUDP ) n'apporte aucun élément de réponse dans la mesure où elle mentionne uniquement que les litiges entre concessionnaire et concédant relatifs aux droits et obligations découlant de la concession sont soumis, par voie d'action, au Tribunal cantonal (art. 7) et que les décisions du conseil communal, en matière d'autorisation d'utilisation temporaire du domaine public (pose d'échafaudages, etc.), sont susceptibles d'un recours auprès du département, celles du département au Tribunal cantonal (art. 9 al. 2). Quant au règlement d'application de cette loi, il ne contient aucune disposition sur d'éventuelles voies de recours. Aux termes de l'article 5 LAEE, le département désigné par le Conseil d'Etat exerce les attributions qui lui sont conférées par la présente loi et ses dispositions d'exécution. Il est l'autorité de surveillance (al. 1). Le service désigné par le Conseil d'Etat est l'organe d'exécution du département; il statue en cas de litiges (al. 2). L'article 10 prévoit que les décisions du service sont susceptibles d'un recours auprès du département, celles du département auprès du Tribunal administratif, conformément à la LPJA. L'arrêté d'exécution de cette loi prévoit que le Département de la gestion du territoire (ci-après : le département) est chargé de l'application de la LAEE et du présent arrêté et que le service de l'énergie et de l'environnement (ci-après : le service) est l'organe d'exécution du département. S'agissant

des redevances pour l'utilisation du sol proprement dites, la LAEE prévoit uniquement que les situations particulières existant à l'entrée en vigueur de la présente loi et qui ont fait l'objet d'une convention sont maintenues (art. 8 al. 4). Dans ces conditions, les voies de recours qui sont prévues ne semblent pas s'appliquer à cette matière. Quant à la loi du 18 juin 2001 sur l'énergie, elle ne contient pas davantage de base légale explicite sur les redevances d'utilisation du domaine public découlant de la distribution d'électricité et ne s'applique pas dans le cas présent. Il suit de ce qui précède qu'aucune disposition légale ne prévoit une voie de recours avant la procédure devant le Tribunal cantonal. Conformément aux principes dégagés par la LPJA, les décisions du conseil communal sur recours en matière de redevance pour l'utilisation du sol sont donc susceptibles d'être déférée directement au Tribunal cantonal en tant que voie supérieure ordinaire de recours. Interjeté par ailleurs dans les formes légales et en temps utile, le recours est recevable.

#### **E. 7**

juillet 2010, la question de l'éventuelle tardiveté de la contestation se pose.

#### **E. 8**

a) L'article 4 LPJA prévoit que la décision doit, pour acquérir force exécutoire, contenir divers éléments, en particulier l'indication des voies de droit (let. c). La décision qui n'indique pas les voies de recours n'est pas nulle. En revanche, le vice ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties. Cela signifie que la recourante ne doit pas être pénalisée sur le plan de la recevabilité de son recours si le vice l'induit en erreur. Cependant, l'erreur de l'intéressée n'est admise que dans les limites restreintes du principe de la bonne foi et en tenant compte des circonstances concrètes du cas (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 41 et les références citées). Ainsi, lorsque l'indication des voies de droit fait défaut, on attend du justiciable qu'il fasse preuve de diligence en recherchant lui-même les informations nécessaires. Le destinataire d'une décision administrative, reconnaissable comme telle, mais ne contenant pas la mention des voies et des délais de recours, doit entreprendre dans un délai raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits, notamment se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué sur les moyens d'attaquer cette décision et, après avoir obtenu les renseignements nécessaires, agir en temps utile (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 373 et réf. cit.; ATF 119 IV 330 cons. 1c). Chacun sait en effet que les décisions deviennent définitives si elles ne sont pas attaquées dans un certain délai. L'absence de toute indication invite naturellement à se renseigner sans attendre. La règle de la bonne foi s'applique aussi au justiciable qui ne saurait être protégé en cas de faute de sa part. On ne peut donc admettre, en pareille situation, qu'un recours soit déposé dans n'importe quel délai (Bovay, op. cit., p. 272). Ce délai de réaction dépend des circonstances du cas d'espèce, étant précisé qu'un délai de trente jours est usuel en matière de recours en droit suisse (cf. ATF 119 IV 330, précité, cons. 1c). b) En l'occurrence, les factures contestées, datées des 14 novembre 2008 (consommation d'électricité du 1<sup>er</sup> janvier au 21 octobre 2008) et 1<sup>er</sup> octobre 2009 (consommation d'électricité du 22 octobre 2008 au 14 septembre 2009), ne comportaient aucune indication des voies de droit s'agissant de la contestation des redevances pour l'utilisation du sol communal. Dans ces circonstances, la jurisprudence exposée précédemment considère que le justiciable ne doit subir aucun préjudice, mais qu'il est toutefois tenu de se renseigner et de réagir sans attendre. Il sied dès lors d'examiner si la recourante a fait preuve de la diligence requise dans le cas particulier. A cet égard, la recourante s'est acquittée de la redevance pour l'utilisation du sol communal 2008 et 2009

sans contestation. Si, à la lecture du dossier, il apparaît que l'intéressée n'est pas restée totalement inactive dans la mesure où elle a contesté auprès de plusieurs autorités l'existence d'une base légale permettant la perception de la redevance litigieuse, ce n'est toutefois qu'au mois d'avril 2010 qu'elle a demandé à l'entreprise Y. SA le remboursement des montants (80.50 francs au total) figurant sur les factures des 14 novembre 2008 et 1<sup>er</sup> octobre 2009 au titre de " Redev. utilis. sol communal NE ". En effet, saisi par un courrier de la recourante du 7 avril 2010, l'entreprise Y. SA l'a informée, en date du 26 avril 2010, qu'il ne pouvait entrer en matière sur sa demande de remboursement car il considérait qu'une base légale valable existait et qu'en l'absence d'une décision définitive et exécutoire des autorités administratives ou judiciaires compétentes, il continuerait de percevoir les redevances puis de les reverser à la commune. Or, ce n'est en définitive que le 7 juillet 2010, soit plus de deux mois après le courrier susmentionné et plus de neuf mois après la réception de la facture d'octobre 2009, que la recourante a exigé le remboursement des redevances litigieuses à la commune de [...] sans se borner à demander uniquement que soit constatée l'inexistence d'une base légale permettant leur perception. En dehors de tout cas d'application concret, une telle demande de contrôle abstrait ne pouvait en effet donner lieu à une quelconque décision au sens de l'article 3 LPJA . Force est dès lors de constater que la recourante n'a pas fait preuve de la diligence requise par la jurisprudence et qu'un tel délai ne saurait être qualifié de raisonnable. En prenant les renseignements nécessaires, elle aurait en effet été informée du fait que la question de la validité de la base légale à l'origine de la perception de la redevance communale litigieuse pouvait être discutée dans le cadre de la contestation des factures reçues. Ces éléments amènent la Cour de céans à constater le caractère tardif du recours du 7 juillet 2010 en tant qu'il porte sur les factures des années 2008 et 2009. Par ailleurs, le fait que les taxes litigieuses seraient – d'après la recourante – illicites, car dépourvues de base légales, ne les rend pas pour autant nulles (Benoît Bovay, op. cit., p. 281, avec les références citées, qui souligne qu'en cas d'irrégularités matérielles une décision, même illégale, n'est qu'annulable). Elles ne peuvent dès lors pas être contestées en tout temps. Il y a lieu de constater que c'est à tort que l'intimé est entré en matière et qu'il lui incombait de rendre une décision d'irrecevabilité pour le motif précité (substitué).

## **E. 9**

En définitive, le recours doit être rejeté. Vu le sort de la cause, il n'y a pas lieu à allocation de dépens et les frais doivent être mis à la charge du recourant.

## **E. 31**

LPJA). Les autorités cantonales inférieures ou les autorités communales peuvent être autorités de recours si le droit fédéral ou cantonal le prévoit (art. 30 al. 3 LPJA).

2.L'intimée fait valoir que son courrier du 23 août 2010 constituerait un simple renseignement et non pas une décision ayant pour effet de créer, modifier ou annuler des droits et des obligations au sens de l'article 3 LPJA.

Par lettre du 7 juillet 2010, X. a mis en demeure la Commune de [...] de rendre une décision afin de constater que le prélèvement par l'entreprise Y. SA d'une taxe auprès des utilisateurs finaux sis sur le territoire de la commune pour l'usage du domaine public communal ne reposait sur aucune base légale et de rembourser les montants qui lui ont été facturés à tort pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 22 juin 2010. Par cet acte, la recourante n'a pas simplement saisi l'intimée d'une demande tendant à ce qu'il soit constaté l'inexistence d'une

base légale permettant la perception de la redevance litigieuse. En dehors de tout cas d'application concret, une telle demande de contrôle abstrait n'aurait pu donner lieu à une décision de la commune au sens de l'article 3 LPJA. En revanche, X. a également contesté les factures du 14 novembre 2008 et du 1er octobre 2008 émanant de l'entreprise Y. SA et mettant à sa charge un montant total de 80.50 francs au titre de "Redev. utilis. sol communal NE". La question de la validité de la base légale à l'origine de la perception de la redevance communale litigieuse peut dès lors être discutée dans le cadre de la contestation de ces factures.

3. En préambule, il sied d'apporter les précisions suivantes au sujet de la redevance litigieuse.

a) Historiquement, les communes qui disposaient de leur propre réseau d'approvisionnement en électricité et l'exploitaient par leur service industriel pouvaient alimenter leur caisse générale par les recettes qu'elles en retiraient. Les autres touchaient des entreprises d'approvisionnement desservant leur territoire, des redevances d'un montant variable qui venaient également augmenter leurs recettes générales. Dans les deux cas, il s'agissait en fait d'impôts compris dans les prix d'électricité, perçus par les entreprises d'électricité auprès des consommateurs, payés par ces derniers et encaissés par les communes (rapport du 28 mars 2011 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'approvisionnement en électricité, p. 4).

Dans le cadre de l'ouverture du marché de l'électricité, le canton de Neuchâtel est doté de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique du 1er septembre 2004 (LAEE, RSN 731.270). Les entreprises de distribution d'électricité se sont vues attribuer par voie législative des aires de desserte, soit des parties de la surface du territoire cantonal où elles sont chargées d'approvisionner les consommateurs finaux en électricité (art. 3 LAEE et art. 2 de l'arrêté d'application de la LAEE, RSN 731.270.1). Les communes neuchâteloises ont donc délégué la distribution et l'approvisionnement de l'électricité à une entreprise tierce, avec lesquelles elles ont établi une convention leur permettant l'utilisation du domaine public en contrepartie du versement d'une redevance pour l'usage accru de ce domaine. Cette dernière est facturée aux consommateurs finaux par le gestionnaire de réseau et constitue ainsi une contreprestation financière pour l'utilisation du sol de la commune.

Sur le plan fédéral, la loi sur l'approvisionnement en électricité du 23 mars 2007 (LApEl, RS 734.7) et son ordonnance du 14 mars 2008 (OApEl, RS 734.71) sont entrées en vigueur le 1er janvier 2009. L'adoption de ces textes de loi n'a pas restreint les compétences des cantons et des communes d'octroyer le droit d'user du domaine public pour la distribution d'électricité contre le paiement de taxes pour autant que celles-ci soient transparentes, justifiées et respectent l'exigence de la base légale. Au sens de l'article 14 al. 1 LApEl, les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques sont considérées comme des frais imputables à la rémunération pour l'utilisation du réseau que les gestionnaires de réseau sont libres de faire supporter aux consommateurs finaux.

b) S'agissant de la nature de la redevance litigieuse, le Tribunal fédéral a relevé qu'une redevance d'utilisation du domaine public à la charge d'une entreprise de distribution d'électricité était une taxe causale (ATF 131 I 386). Dans l'arrêt du 17.11.2011 [2C\_169/2010], la Haute Cour a, après avoir rappelé les principes applicables en matière de taxes causales, considéré que figuraient parmi celles-ci les redevances dues en raison de l'octroi d'une concession, par exemple en raison d'un usage privatif du domaine public pour

la distribution d'électricité (arrêt précité, c. 6.1).

c) En l'absence de dispositions légales cantonales sur cette question, c'est une convention, soit un contrat de droit public (cf. RJN 1983 p. 118 en matière de livraison de gaz), qui détermine le montant des redevances dues par les consommateurs finaux installés sur le territoire communal. Dans le cas présent, il s'agit de la convention du 25 avril 2007 entre la Commune de [...] et la société G. SA (société à laquelle a succédé l'entreprise Y. SA). L'article 1 a la teneur suivante :

" En échange du droit d'utilisation du domaine public de la commune de [...], celle-ci bénéficiera du paiement par la société G. SA en tant que gestionnaire du réseau de distribution, d'une redevance annuelle calculée sur la totalité de l'énergie distribuée à tous les consommateurs finals, situés sur le territoire de la commune de [...] et raccordés aux réseaux MT et BT ( )

Les montants de cette redevance sont de :

a) 1.56 ct/kWh (hors TVA) sur l'énergie distribuée par la société G. SA aux consommateurs finaux raccordés en basse tension ( )".

Aux termes de l'article 2, les montants de la redevance ci-dessus feront l'objet, à terme, de lignes séparées sur les factures d'électricité que la société G. SA, en tant que gestionnaire de réseau de distribution, enverra aux consommateurs finaux raccordés aux réseaux moyenne et basse tension et situés sur le territoire de la Commune de [...].

4. Se pose la question de savoir par quel moyen cette redevance peut être contestée.

La convention prévoit que la redevance pour l'utilisation du sol communal est perçue par l'entreprise Y. SA pour le compte de la Commune de [...] via les factures adressées aux consommateurs finaux. Un tel système a été choisi pour des raisons évidentes de gestion des débiteurs. A cet égard, l'article 3 de ladite convention dispose qu'en contrepartie de ses prestations administratives et de ses frais de contentieux avec ses consommateurs finaux, la société G. SA prélèvera l'équivalent de 0.03 ct/kWh (hors TVA) avant versement de la redevance à la Commune de [...].

Quant aux conditions générales de raccordement, d'utilisation du réseau et de fourniture d'énergie électrique de l'entreprise Y. SA qui constituent, conjointement avec le catalogue des tarifs et prescriptions techniques ou avec les contrats conclus individuellement avec les divers clients, la base des rapports juridiques entre l'entreprise Y. SA et ses clients pour le raccordement au réseau, l'utilisation du réseau, la fourniture d'énergie électrique ainsi que la mesure et d'autres prestations de services (chiffre 1.1), elles précisent que le montant des factures doit être acquitté dans les délais indiqués ou, à défaut d'indication, dans les 30 jours à compter de la date d'émission, au moyen du bulletin de versement remis au client ou par ordre de paiement bancaire, postal ou par e-facture. Aucune déduction ne peut être opérée et le paiement fractionné des factures n'est possible qu'avec l'accord exprès de l'entreprise Y. SA (chiffre 8.2.2). Aux termes du chiffre 8.2.4 des conditions générales, le client doit vérifier sans délai les factures qui lui sont notifiées. En cas de désaccord avec les montants facturés, il doit former opposition dans un délai de 60 jours à compter de la date d'émission de la facture. Faute d'opposition du client dans le délai prescrit, la facture est réputée acceptée tacitement.

Il semble qu'on puisse légitimement déduire de ce qui précède que la Commune de [...] et l'entreprise Y. SA considèrent que la gestion du contentieux avec les consommateurs finaux

concernant la redevance pour l'utilisation du domaine public appartient à cette dernière. Or, l'intimée a uniquement délégué par convention la perception de cette taxe causale à l'entreprise Y. SA qui la mentionne séparément sur ses factures. Une telle redevance constitue une obligation financière de l'administré en faveur de la commune et non pas en faveur du gestionnaire de réseau (qui ne fait que la reverser à la commune) de telle sorte qu'elle est soumise au droit public. Dans la mesure où il s'agit d'une taxe causale communale qui relève du droit public, elle doit être contestée auprès de la commune, tout au plus, le consommateur final pouvant éventuellement demander à l'entreprise Y. SA le paiement partiel de la facture.

5. Il sied de déterminer si le conseil communal était compétent pour statuer sur les réclamations implicites dirigées contre les redevances pour l'utilisation du sol figurant sur les factures adressées par l'entreprise Y. SA.

La Commune de [...] ne dispose d'aucune réglementation au sujet de la taxe causale litigieuse. En revanche, s'agissant de la fourniture d'eau, le règlement de distribution de l'eau potable prévoit que les réclamations de toute nature doivent être adressées au conseil communal dans les 30 jours qui suivent l'envoi de la facture (ch. 11.2).

A titre d'exemple, à Neuchâtel, l'article 64bis de l'arrêté concernant la perception de diverses taxes et émoluments communaux mentionne que l'utilisation du domaine public par le réseau électrique donne lieu à la perception auprès du gestionnaire du réseau d'une redevance qui ne dépasse pas 2ct/kWh d'électricité acheminée aux consommateurs. Aux termes de l'article 6 du règlement concernant les taxes et émoluments communaux, les taxes perçues peuvent faire l'objet d'un recours écrit auprès du conseil communal. Une réglementation similaire existe à [...] où l'article 56bis du règlement concernant les taxes et émoluments communaux relève que la redevance due par le gestionnaire de réseau pour l'utilisation du domaine public par le réseau électrique est de 1.4 cts/kWh d'électricité acheminée aux consommateurs. L'article 2 du règlement précité prévoit que les taxes perçues peuvent faire l'objet d'un recours écrit dans le délai de 30 jours auprès du conseil communal.

Dans la mesure où il s'agit d'une taxe causale dont la perception est décidée par la commune et dont le prix est fixé par cette dernière dans une convention passée avec le gestionnaire de réseau, il sied de considérer qu'elle est attaquable auprès du conseil communal dans les 30 jours. En effet, aux termes de l'article 30 ch. 8 de la loi sur les communes, le conseil communal est chargé de toutes les affaires ressortissant à l'administration communale que la loi ou le règlement ne place pas dans les attributions d'une autre autorité.

Au vu de ce qui précède, le Conseil communal de [...] était compétent pour rendre une décision sur recours en cette matière.

6. Il convient ensuite d'examiner s'il existe une voie de recours précédent le Tribunal cantonal. A cet égard, le courrier du conseil communal ne contient aucune indication s'agissant des voies de droit.

La loi du 25 mars 1996 sur l'utilisation du domaine public (LUDP) n'apporte aucun élément de réponse dans la mesure où elle mentionne uniquement que les litiges entre concessionnaire et concédant relatifs aux droits et obligations découlant de la concession sont soumis, par voie d'action, au Tribunal cantonal (art. 7) et que les décisions du conseil communal, en matière d'autorisation d'utilisation temporaire du domaine public (pose

d'échafaudages, etc.), sont susceptibles d'un recours auprès du département, celles du département au Tribunal cantonal (art. 9 al. 2). Quant au règlement d'application de cette loi, il ne contient aucune disposition sur d'éventuelles voies de recours.

Aux termes de l'article 5 LAEE, le département désigné par le Conseil d'Etat exerce les attributions qui lui sont conférées par la présente loi et ses dispositions d'exécution. Il est l'autorité de surveillance (al. 1). Le service désigné par le Conseil d'Etat est l'organe d'exécution du département; il statue en cas de litiges (al. 2). L'article 10 prévoit que les décisions du service sont susceptibles d'un recours auprès du département, celles du département auprès du Tribunal administratif, conformément à la LPJA. L'arrêté d'exécution de cette loi prévoit que le Département de la gestion du territoire (ci-après : le département) est chargé de l'application de la LAEE et du présent arrêté et que le service de l'énergie et de l'environnement (ci-après : le service) est l'organe d'exécution du département. S'agissant des redevances pour l'utilisation du sol proprement dites, la LAEE prévoit uniquement que les situations particulières existant à l'entrée en vigueur de la présente loi et qui ont fait l'objet d'une convention sont maintenues (art. 8 al. 4). Dans ces conditions, les voies de recours qui sont prévues ne semblent pas s'appliquer à cette matière.

Quant à la loi du 18 juin 2001 sur l'énergie, elle ne contient pas davantage de base légale explicite sur les redevances d'utilisation du domaine public découlant de la distribution d'électricité et ne s'applique pas dans le cas présent.

Il suit de ce qui précède qu'aucune disposition légale ne prévoit une voie de recours avant la procédure devant le Tribunal cantonal. Conformément aux principes dégagés par la LPJA, les décisions du conseil communal sur recours en matière de redevance pour l'utilisation du sol sont donc susceptibles d'être déférée directement au Tribunal cantonal en tant que voie supérieure ordinaire de recours. Interjeté par ailleurs dans les formes légales et en temps utile, le recours est recevable.

7. L'autorité de recours n'est pas tenue de se laisser guider par les seules considérations des parties quant aux dispositions légales déterminantes. De l'application d'office du droit, on déduit aussi la possibilité pour l'autorité de recours de procéder à une substitution de motifs qui consiste à confirmer l'acte attaqué, bien qu'il se révèle juridiquement erroné, en se fondant sur d'autres dispositions légales (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 176).

Le Conseil communal de [...] était compétent pour se prononcer sur le recours dirigé contre les redevances pour l'utilisation du sol communal. Dans sa décision du 23 août 2010, il a reconnu que la perception de la redevance litigieuse reposait sur une base légale et a refusé d'entrer en matière sur le remboursement des montants prélevés à ce titre. Toutefois, dans la mesure où l'intéressée n'a contesté la redevance prélevée dans les factures du 14 novembre 2008 (consommation d'électricité du 1er janvier au 21 octobre 2008) et du 1er octobre 2008 (consommation d'électricité du 22 octobre 2008 au 14 septembre 2009) et en a demandé le remboursement que par courrier du 7 juillet 2010, la question de l'éventuelle tardiveté de la contestation se pose.

8.a) L'article 4 LPJA prévoit que la décision doit, pour acquérir force exécutoire, contenir divers éléments, en particulier l'indication des voies de droit (let. c). La décision qui n'indique pas les voies de recours n'est pas nulle. En revanche, le vice ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties. Cela signifie que la recourante ne doit pas être pénalisée sur le plan de la recevabilité de son recours si le vice l'induit en erreur. Cependant, l'erreur

de l'intéressée n'est admise que dans les limites restreintes du principe de la bonne foi et en tenant compte des circonstances concrètes du cas (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 41 et les références citées). Ainsi, lorsque l'indication des voies de droit fait défaut, on attend du justiciable qu'il fasse preuve de diligence en recherchant lui-même les informations nécessaires. Le destinataire d'une décision administrative, reconnaissable comme telle, mais ne contenant pas la mention des voies et des délais de recours, doit entreprendre dans un délai raisonnable les démarches voulues pour sauvegarder ses droits, notamment se renseigner auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué sur les moyens d'attaquer cette décision et, après avoir obtenu les renseignements nécessaires, agir en temps utile (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 373 et réf. cit.; ATF119 IV 330cons. 1c). Chacun sait en effet que les décisions deviennent définitives si elles ne sont pas attaquées dans un certain délai. L'absence de toute indication invite naturellement à se renseigner sans attendre. La règle de la bonne foi s'applique aussi au justiciable qui ne saurait être protégé en cas de faute de sa part. On ne peut donc admettre, en pareille situation, qu'un recours soit déposé dans n'importe quel délai (Bovay, op. cit., p. 272). Ce délai de réaction dépend des circonstances du cas d'espèce, étant précisé qu'un délai de trente jours est usuel en matière de recours en droit suisse (cf. ATF119 IV 330, précité, cons. 1c).

b) En l'occurrence, les factures contestées, datées des 14 novembre 2008 (consommation d'électricité du 1er janvier au 21 octobre 2008) et 1er octobre 2009 (consommation d'électricité du 22 octobre 2008 au 14 septembre 2009), ne comportaient aucune indication des voies de droit s'agissant de la contestation des redevances pour l'utilisation du sol communal. Dans ces circonstances, la jurisprudence exposée précédemment considère que le justiciable ne doit subir aucun préjudice, mais qu'il est toutefois tenu de se renseigner et de réagir sans attendre. Il sied dès lors d'examiner si la recourante a fait preuve de la diligence requise dans le cas particulier.

A cet égard, la recourante s'est acquittée de la redevance pour l'utilisation du sol communal 2008 et 2009 sans contestation. Si, à la lecture du dossier, il apparaît que l'intéressée n'est pas restée totalement inactive dans la mesure où elle a contesté auprès de plusieurs autorités l'existence d'une base légale permettant la perception de la redevance litigieuse, ce n'est toutefois qu'au mois d'avril 2010 qu'elle a demandé à l'entreprise Y. SA le remboursement des montants (80.50 francs au total) figurant sur les factures des 14 novembre 2008 et 1er octobre 2009 au titre de "Redev. utilis. sol communal NE". En effet, saisi par un courrier de la recourante du 7 avril 2010, l'entreprise Y. SA l'a informée, en date du 26 avril 2010, qu'il ne pouvait entrer en matière sur sa demande de remboursement car il considérait qu'une base légale valable existait et qu'en l'absence d'une décision définitive et exécutoire des autorités administratives ou judiciaires compétentes, il continuerait de percevoir les redevances puis de les reverser à la commune. Or, ce n'est en définitive que le 7 juillet 2010, soit plus de deux mois après le courrier susmentionné et plus de neuf mois après la réception de la facture d'octobre 2009, que la recourante a exigé le remboursement des redevances litigieuses à la commune de [...] sans se borner à demander uniquement que soit constatée l'inexistence d'une base légale permettant leur perception. En dehors de tout cas d'application concret, une telle demande de contrôle abstrait ne pouvait en effet donner lieu à une quelconque décision au sens de l'article 3 LPJA. Force est dès lors de constater que la recourante n'a pas fait preuve de la diligence requise par la jurisprudence et qu'un tel délai ne saurait être qualifié de raisonnable. En prenant les renseignements nécessaires, elle aurait

en effet été informée du fait que la question de la validité de la base légale à l'origine de la perception de la redevance communale litigieuse pouvait être discutée dans le cadre de la contestation des factures reçues.

Ces éléments amènent la Cour de céans à constater le caractère tardif du recours du 7 juillet 2010 en tant qu'il porte sur les factures des années 2008 et 2009. Par ailleurs, le fait que les taxes litigieuses seraient ■ d'après la recourante ■ illicites, car dépourvues de base légales, ne les rend pas pour autant nulles (Benoît Bovay, op. cit., p. 281, avec les références citées, qui souligne qu'en cas d'irrégularités matérielles une décision, même illégale, n'est qu'annulable). Elles ne peuvent dès lors pas être contestées en tout temps.

Il y a lieu de constater que c'est à tort que l'intimé est entré en matière et qu'il lui incombait de rendre une décision d'irrecevabilité pour le motif précité (substitué).

9. En définitive, le recours doit être rejeté. Vu le sort de la cause, il n'y a pas lieu à allocation de dépens et les frais doivent être mis à la charge du recourant.

Par ces motifs, LA Cour de DROIT PUBLIC

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge de la recourante un émolument de décision de 700 francs et les débours par 70 francs, montants compensés par son avance de frais.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 29 août 2012

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