

NE_GERICHTE CDP.2015.4 vom 4. Mai 2017

NE Tribunal cantonal, 2017-05-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2015.4

FR: NE_GERICHTE CDP.2015.4 du 4 mai 2017

IT: NE_GERICHTE CDP.2015.4 del 4 maggio 2017

Erwägungen

E. 1

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 (arrêt de la CDP du 24.07.2014 [CDP.2013.278] cons. 2 et les références citées). 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,

E. 2

a) Le recours est dirigé contre une lettre du Conseil communal du 27 novembre 2014 qui indique que le prélèvement de la redevance pour l'utilisation du sol repose sur un arrêté parfaitement valable et prie le recourant d'adresser ses réclamations directement à Y.SA_____. Ce courrier mettait un terme à la procédure de contestation suivante : après avoir formulé une réclamation à Y.SA_____ contre la facture no *****, le recourant s'était adressé une première fois au Conseil communal par courrier du 4 septembre 2014 avant de lui transmettre, le 12 novembre 2014, une demande de «décision formelle motivée relative à la facture litigieuse». Au vu du dossier, il ne fait aucun doute que le litige s'inscrit dans le cadre de la contestation de la facture no *****de Y.SA_____ du 30 juin 2014 mettant notamment à sa charge une redevance pour l'utilisation du sous-sol communal de 1.65 cts/kWh pour la période de janvier à juin 2014. Au vu de la configuration en triangle existant entre la commune (créancière de la redevance), le gestionnaire de réseau (percepteur de la redevance) et le consommateur final (débitur de la redevance), il n'est pas évident de déterminer auprès de qui et par quel moyen ce dernier peut contester la validité de la base légale à l'origine de sa perception. L'intimée considère que Y.SA_____ est seule compétente pour examiner cette question alors que celle-ci soutient le contraire. b) Les relations entre Y.SA_____, en tant que fournisseur concédé de prestations publiques, et le recourant, en tant qu'utilisateur desdites prestations sont réglées principalement par des conditions générales, qui constituent la base des rapports entre 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. Elles précisent que le montant des factures doit être acquitté dans les délais indiqués ou, à défaut d'indication, dans les trente jours à compter de la date d'émission. Après expiration du délai de paiement, des frais supplémentaires dus au retard de paiement (port, encaissement, interruption, remise en service, etc.) et des frais de relance/rappel/contentieux, ainsi que des

intérêts moratoires peuvent être facturés au client (chiffre 8.2.2 des conditions générales de raccordement au réseau d'utilisation du réseau et de fourniture d'énergie électrique du 01.01.2009). Au vu des conditions générales susmentionnées, Y.SA_____ est responsable de la gestion de ses débiteurs (facturation, encaissement, contentieux) et il est vraisemblable que le recouvrement d'éventuelles créances envers ses clients s'effectue selon les règles applicables au droit privé, de telle sorte que l'examen de la base légale à l'origine de la perception de la redevance contestée ne saurait être examiné dans ce cadre. De surcroît, dans le cas de figure où un consommateur final adresserait une réclamation à Y.SA_____ s'agissant de la taxe causale contestée, l'entreprise précitée ne bénéficierait d'aucun pouvoir décisionnel en la matière. En effet, le concessionnaire privé ne devient pas une personne de droit public par l'effet de la concession (Tanquerel , Manuel de droit administratif, 2011, p. 360, n. 1062). Le concessionnaire n'a pas la compétence d'accomplir des actes de puissance publique du seul fait qu'il exerce une activité faisant l'objet d'un monopole public - ou même une activité de service public. Encore faut-il en effet que la concession lui délègue une telle compétence, conformément à la loi qui la régit (Dubey/Zufferey , Droit administratif général, 2014, p. 508, n. 1442). En l'espèce, l'arrêté communal du 3 mai 2010 délègue la perception de la redevance pour l'utilisation du sol au gestionnaire de réseau sans préciser si la délégation de cette tâche implique un éventuel pouvoir décisionnel en cette matière. Or, Y.SA_____, en tant que concessionnaire auquel aucun pouvoir décisionnel, n'a semble-t-il même implicitement été délégué, n'est pas habilitée à rendre des décisions au sens de l'article 3 LPJA susceptibles de faire l'objet d'une réclamation ou d'un recours administratif. Selon les articles 2, 3 et 26 LPJA , seule une décision fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et prise par une autorité publique ou disposant d'un pouvoir de décision par le droit fédéral ou cantonal peut faire l'objet d'un recours administratif ou de droit administratif (RJN 1987 p. 123 et les références citées). En conséquence, les factures envoyées par Y.SA_____ ne sont pas, à proprement parler, des décisions auxquelles s'applique la LPJA et le fait pour un consommateur final de lui adresser une réclamation au sujet de la redevance pour l'utilisation du sol communal ne saurait mener au prononcé d'une décision ou d'une décision sur réclamation. Le bien-fondé de la base légale à l'origine de sa perception ne saurait dès lors être examiné par ce biais. c) Cette taxe causale, qui relève du droit public et dont l'intimée est créancière, doit être contestée auprès de celle-ci et non pas auprès du gestionnaire de réseau. Au niveau communal, aucune réglementation ne traite spécifiquement de la compétence de l'intimée pour rendre une décision à ce sujet, le règlement communal sur la perception de divers taxes et émoluments communaux du 2 mars 2015 étant entré en vigueur postérieurement à l'état de fait litigieux, il est inapplicable au cas d'espèce. Dans un arrêt du Tribunal administratif du 12 mai 1999 (RJN 1999 p. 268), qui concernait le recouvrement par la commune de Neuchâtel du paiement de l'électricité de l'un de ses abonnés à ses services industriels, le Tribunal administratif a retenu qu'en matière de consommation d'eau et d'électricité, les communes font valoir leurs créances, à l'égard d'usagers soumis aux conditions réglementaires usuelles d'utilisation, par voie de décision et non pas par la voie de l'action de droit administratif (cons. 1c). Cette jurisprudence, rendue avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl ; RS 734.7), reste d'actualité s'agissant notamment des communes neuchâteloises disposant de services industriels opérant en tant qu'entreprise d'approvisionnement en électricité. Rien ne s'oppose à ce que cette manière de procéder s'applique de la même façon à une commune sur le territoire de laquelle œuvre un

gestionnaire de réseau constitué sous la forme d'une personne morale de droit privé, pour les créances relatives aux contributions publiques communales incluses dans le prix de l'électricité. En effet, on doit reconnaître à l'intimée, qui dispose d'un arrêté prévoyant la perception de la taxe causale contestée, le droit de faire valoir une éventuelle créance y relative par le biais d'une décision. Cette situation pourrait hypothétiquement se produire dans le cas où le gestionnaire de réseau informe la commune qu'un consommateur a refusé de payer le montant dû au titre de redevance pour l'utilisation du sol communal comme en l'espèce. Or, dans la mesure où une commune peut faire valoir une telle créance à l'encontre d'un administré par le biais d'une décision, on doit admettre, à certaines conditions, qu'elle soit fondée, lorsque le consommateur conteste directement auprès d'elle devoir un montant relatif à une taxe communale incluse dans le prix de l'électricité, à rendre une décision formatrice au sujet de cette obligation financière en indiquant le montant dû et en exigeant le paiement. 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 en se fondant notamment sur un arrêté de cette dernière, il sied de considérer qu'elle peut faire l'objet d'une décision du conseil communal. En effet, aux termes de l'article 30 ch. 8 de la loi sur les communes (LCo), 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 est compétent pour rendre une décision en cette matière. d) Quand bien même les factures de Y.SA_____ ne revêtent pas le caractère de décision au sens de l'article 3 LPJA , susceptibles de faire l'objet d'une réclamation ou d'un recours administratif, il n'en demeure pas moins qu'elles constituent, dans le cas présent, une étape préalable à une décision communale sur la redevance pour l'utilisation du sol (cf. arrêt du TF du 17.03.2005 [2A.511/2004] cons. 4.3). En effet, en dehors de tout cas d'application, saisie d'une simple demande de contrôle abstrait, l'intimée n'aurait pu rendre une décision au sens de l'article 3 LPJA (cf. Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, p. 22, n. 10). e) Dans le cas présent, le litige s'inscrit dans le cadre de la contestation de la facture no ***** de Y.SA_____ du 30 juin 2014 de telle sorte que l'intimée pouvait se prononcer par une décision formatrice sur la demande de décision formelle émanant du recourant. Il apparaît à la lecture de la lettre du Conseil communal du 27 novembre 2014 qu'elle ne comporte ni le mot "décision" ou le verbe "décider", ni encore de dispositif ou d'indication des voies de recours. Le but des conditions formelles de l'article 4 al. 1 LPJA , savoir notamment l'obligation d'indiquer qu'il s'agit d'une décision et de mentionner les voies de recours, réside dans la protection des droits des administrés, et ces informalités n'affectent pas la validité de la décision si elles n'ont pas causé de préjudice à l'administré (Schaer , op.cit., p. 35, 37, 41 ainsi que les références citées). En dépit de ces manquements, le recourant n'a pas été empêché de faire valoir ses arguments puisqu'il a pu valablement contester la décision du 27 novembre 2014 devant la Cour de céans. Certes, l'intimée aurait dû rendre une décision formatrice en indiquant le montant dû et en exigeant le paiement. Il n'en demeure pas moins que la formulation de la décision permet de comprendre que l'intimée considère que le montant lui est dû et que sa perception repose sur une base légale suffisante. Elle a d'ailleurs largement précisé son point de vue dans ses observations de telle sorte qu'un éventuel renvoi afin qu'elle rende une décision formatrice serait une vaine formalité, la position de l'intimée étant connue à ce sujet. Dans ces conditions, le courrier du 27 novembre 2014 doit, vu sa teneur, être considéré comme ayant valeur de décision attaquant au sens de l'article 3 LPJA en lien avec l'article 4 LPJA .

E. 3

Il convient encore d'examiner s'il existe une voie de recours précédent le Tribunal cantonal. 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 de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (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 cantonal, 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 , une décision du Conseil communal en matière de redevance pour l'utilisation du sol est dès lors susceptible 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. 4

a) Le recourant invoque principalement une violation du principe de la légalité et, subsidiairement, du principe de l'égalité de traitement. b/aa) Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent les impôts, les contributions causales et les taxes d'orientation (Blumenstein/Locher , System des schweizerischen Steuerrechts, 2002, p. 5 s.; Oberson , Droit fiscal suisse, 2012, § 1 n° 3; Ryser/Rolli , Précis de droit fiscal suisse, 2002, p. 3 ; arrêt du TF du 22.03.2016 [2C_483/2015] cons. 4.1). Les contributions causales constituent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (ATF 135 I 130 cons. 2; Blumenstein/Locher , op. cit., p. 2, 4 s.; Höhn/Waldburger , Steuerrecht, vol. I, 2000, § 1 n° 3 s.; Hungerbühler , Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 2003 p. 505 ss, 507; Oberson , op. cit., § 1 nos 5, 6, 10; arrêt du TF du 22.03.2016 [2C_483/2015] cons. 4.1.1). Les taxes causales se divisent à leur tour en plusieurs catégories. En fait partie en particulier

la taxe d'utilisation du domaine public, à savoir la taxe que le bénéficiaire acquitte en contrepartie du droit exclusif ou spécial d'utiliser certains biens publics (arrêt du TF du 10.06.2013 [2C_226/2012] cons. 4.2 et la référence citée). 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' ATF 138 II 70 , la Haute Cour a examiné l'article 14 de la loi cantonale tessinoise d'application de la LApEl qui instaurait une taxe de concession pour l'usage du domaine public perçue auprès des consommateurs finaux par les gestionnaires de réseaux et reversée aux communes. Le Tribunal fédéral a considéré que la contribution, perçue en contrepartie du droit de poser, d'entretenir et d'exploiter des lignes et autres installations nécessaires à la fourniture d'énergie électrique sur le domaine public, était une taxe de nature causale. Celle-ci constituait la contre-prestation de la concession d'usage du domaine public octroyée au gestionnaire du réseau, qui utilise seul le domaine public pour la distribution d'électricité (cons. 5 et 6.1).

bb) 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. Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'article 127 al. 1 Cst. Cette norme - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - 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 (dont fait partie la taxe d'utilisation). 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 (arrêt du TF du 05.12.2016 [2C_553/2016] cons. 5.1 et la référence citée). Les principes précités ne s'appliquent qu'avec certaines réserves à la taxe causale d'utilisation du domaine public. Ainsi, l'émolument y relatif n'est pas soumis au principe de la couverture des frais, puisque la collectivité publique ne subit pas ou que peu de coûts lors de la mise à disposition du domaine public. Il s'agit par conséquent d'une taxe causale "indépendante des coûts" (kostenunabhängige Kausalabgabe ; arrêt du TF du 05.12.2016 [2C_553/2016] cons. 5.3 et les références citées). Une telle taxe peut donc procurer un excédent à la collectivité publique et se rapproche, sur ce point, de l'impôt (arrêt du TF du 10.06.2013 [2C_226/2012] cons. 4.2 et les références citées). Une redevance pour l'usage du domaine public doit en revanche respecter le principe de l'équivalence qui concrétise l'interdiction de l'arbitraire en matière de contributions causales. Dans ce contexte, elle doit être fondée sur des critères appropriés et objectifs et ne pas créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents. Le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables (arrêt du TF du 10.06.2013 [2C_226/2012] cons. 4.2 et les références citées).

c) Il convient d'examiner dans quelle mesure la taxe contestée respecte les principes susmentionnés. Dans le cas présent, la question de savoir si l'arrêté du Conseil général du 3 mai 2010 constitue une base légale suffisante permettant la perception de la redevance d'utilisation du domaine

public peut demeurer ouverte pour les raisons qui suivent. Le recourant soutient que la taxe en cause devrait être perçue en fonction du nombre de mètres ou de mètres carrés que le consommateur utilise pour l'acheminement de l'énergie électrique qu'il consomme et non en fonction de sa consommation électrique pour ne pas causer d'inégalité de traitement. Cette argumentation, telle qu'elle est formulée, revient en réalité à contester que la redevance pour l'usage du domaine public respecte le principe d'équivalence dans la mesure où elle ne reposerait pas sur des critères appropriés et objectifs et créerait des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents. Quand bien même l'arrêté du Conseil général du 3 mai 2010 constituerait une base légale au sens formel, il n'en demeure pas moins qu'il contrevient au rapport d'équivalence individuelle lorsqu'il désigne les consommateurs finaux en tant que débiteurs de la redevance pour l'utilisation du sol. En effet, comme cela a été relevé par le Tribunal fédéral dans l'ATF 138 II 70, puisque la contribution constitue la contre-prestation de la concession d'usage du domaine public octroyée au gestionnaire du réseau, sa perception directement auprès des consommateurs finaux d'énergie électrique, qui ne sont pas partie au contrat de concession, plutôt qu'auprès du gestionnaire de réseau, est arbitraire. En revanche, le Tribunal fédéral n'a pas exclu que le concessionnaire puisse reporter sa contreprestation pour l'usage du domaine public sur des tiers (cons. 6.3). Au final, la loi doit donc désigner le gestionnaire de réseau comme débiteur de la taxe (Scholl, Konzessionsabgaben für die Nutzung öffentlichen Grund und Bodens durch elektrische Leitungen, Jusletter du 30.11.2015, n. 9). Or, en désignant les consommateurs finaux comme débiteurs de la redevance litigieuse, l'arrêté communal contrevient au principe de l'interdiction de l'arbitraire en matière de contributions causales. Dans le cadre d'un contrôle concret, comme en l'espèce, la décision d'application de la norme viciée est seule l'objet même du recours et elle, seule, peut être annulée. Il reste à l'auteur de la norme à l'abroger – ou, plus simplement, à l'autorité d'exécution à cesser de l'appliquer. Si, au contraire, elle continue d'être appliquée, la seule sanction sera, pour les particuliers, de persévérer à recourir (Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., Berne 2012, p. 352 s.). En définitive, l'arrêté susmentionné ne saurait servir de base à la perception de la redevance pour l'utilisation du sous-sol communal faisant l'objet de la facture no ***** et la décision du Conseil communal du 27 novembre 2014 doit être annulée.

E. 5

Il découle des considérants qui précèdent que le recours est admis et la décision annulée. Il est statué sans frais, l'Etat n'en payant pas (art. 47 LPJA) et l'avance de frais sera remboursée au recourant. Il n'y a par ailleurs pas lieu d'allouer des dépens, le recourant n'ayant pas été assisté par un mandataire professionnel et n'ayant pas fait valoir qu'il avait engagé des frais particuliers pour la défense de ses intérêts.

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