

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.206 vom 11. Oktober 2010**

Ne Jurisprudence Adm, 2010-10-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2009.206](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2009.206)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.206 du 11 octobre 2010

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2009.206 del 11 ottobre 2010

## **Regeste**

Les émoluments facturés aux apiculteurs en matière de lutte contre les épizooties respectent les principes de l'égalité et de la proportionnalité.

## **Volltext**

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Par facture du 17 novembre 2008 (no 2100412348), le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) met à charge de X. un émolument de Fr. 78.25 et la TVA par Fr. 5.95, soit un total de Fr. 84.20. La facture est intitulée "Emolument lutte épizooties, élimination cadavres d'animaux et participation éradication BVD". La rubrique figurant dans le corps de la facture est "Emolument lutte contre les épizooties". Les voies de droit sont mentionnées au verso de la décision.

B.

Par courrier du 6 décembre 2008, X. fait opposition à la facture auprès du SCAV. Il fait valoir en substance que la plus grande partie du montant de la taxe est affectée à couvrir les frais administratifs qu'elle génère, que la taxe est modifiée à la hausse année après année, qu'il démissionne de la société d'apiculture des Montagnes neuchâteloises, dont le président, en complicité avec le vétérinaire cantonal, est responsable de la situation actuelle et qu'il ne détiendra plus d'abeilles en 2009.

C.

Par décision du 15 décembre 2008, le SCAV rejette l'opposition de X. et confirme le bien-fondé de la facture, qui porte sur l'émolument relatif à un rucher, en précisant que les émoluments de lutte contre les épizooties encaissés en 2008 sont le résultat de la répartition, entre les apiculteurs neuchâtelois, de la totalité des frais engagés durant l'année 2007 et que cet émolument ne comprend aucune taxe administrative.

D.

Le 15 janvier 2009, X. interjette un recours contre cette décision en faisant valoir en substance que la taxe est injuste, ne respectant ni le principe d'égalité, ni celui de la proportionnalité, qu'elle fait l'objet d'une motion du groupe PopVertsSol et d'une interpellation UDC, qu'il est notoire que cette taxe a été instituée grâce à l'activisme de l'ancien inspecteur cantonal avec la complicité du vétérinaire cantonal, que la société d'apiculture de Y. ajoute aux cotisations de ses membres la somme modique de 1 franc par ruche tout en respectant les dispositions fédérales en la matière, que l'apiculture et les

apiculteurs sont au plus mal et que certains apiculteurs se cooptant au sein d'un inspectorat amateur profitent avec l'aide de l'Etat du malheur des plus faibles d'entre eux.

E.

Dans ses observations du 24 mars 2009, le SCAV conclut au rejet du recours. Il explique que l'émolument facturé se base légalement sur le règlement relatif aux émoluments en matière de lutte contre les épizooties et d'élimination des cadavres d'animaux, du 14 juin 2006, lui-même basé sur la loi fédérale sur les épizooties, du 1er juillet 1966, et que la base légale garantit l'égalité de traitement et la proportionnalité, seuls les coûts externes effectifs étant pris en compte dans le calcul de l'émolument. Il rappelle que, suite à l'interpellation Chantraine (08.209) et à la motion PopVertsSol (08.214), le chef du Département de l'économie a informé le Grand Conseil, lors de la session de février 2009, que le Conseil d'Etat envisageait la suppression de l'émolument pour les apiculteurs dès l'exercice 2009, mais qu'il n'a jamais été question d'effet rétroactif pour 2008 ou les années précédentes.

F.

Le 12 septembre 2009, le recourant explique que sa contestation ne porte pas sur la légalité de la taxe, mais sur la stupidité de celle-ci et sur la volte-face du Conseil d'Etat. Il nie que la base légale garantit l'égalité de traitement et la proportionnalité en fournissant les indications suivantes: "1 ruche par rucher = 84.20 Fr/an, 50 ruches par rucher = 84.20 Fr/an. 1 contrôle triennal pour 1 rucher d'une ruche = 252.60, soit 252.60 par ruche. 1 contrôle triennal pour 1 rucher de 50 ruches = 252.60, soit 5.05 par ruche".

G.

Interpellé par le service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours, le SCAV explique, dans un courrier du 1er avril 2010, que le montant de l'émolument par rucher est recalculé chaque année en fonction des coûts engagés dans la lutte contre les épizooties durant l'exercice précédent et du nombre de ruchers. Il indique que les coûts 2008 liés à la lutte contre les épizooties dans le domaine de l'apiculture se sont montés à Fr. 24.954.55 et que 319 ruchers ont été recensés en 2007, ce qui conduit à un montant, correspondant au montant de l'émolument, de Fr. 78.25 par rucher. Il joint une liste de dépenses intervenues durant l'année 2007. Il explique que les dépenses correspondent de manière générale à des indemnités versées à l'inspecteur cantonal des ruchers et à ses inspecteurs de cercles pour les travaux effectués sur mandat du SCAV, de frais de cours et formation, ainsi que d'indemnités versées aux apiculteurs dont le rucher a été détruit car atteint d'une épizootie.

H.

Dans ses observations du 25 juin 2010, le recourant fait valoir que la taxe est honnie par tous les apiculteurs à l'exception de ceux qui en tirent parti, soit l'inspecteur cantonal, les inspecteurs de cercle et les inspecteurs les plus zélés, tous cooptés. Il s'étonne de l'importance des frais de cours d'un nouvel inspecteur et du dédommagement portant sur l'assainissement d'un rucher à la base de deux mises sous séquestre successives. Il affirme que le copinage est la règle. Il relève que la taxe tient compte d'une facture de 2006, que les chiffres sont astronomiques par rapport à ceux du canton du Jura et du Jura bernois, que la taxe était en réalité de Fr. 84.20, le montant de la TVA entrant également dans les caisses de l'Etat, que les dépenses devraient être réparties non pas entre les ruchers, mais entre les colonies, par exemple en partant d'une moyenne du nombre de colonies sur trois ans.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les termes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

Les législations fédérale et cantonale chargent les autorités de lutter contre les épizooties. Le vétérinaire cantonal dirige la police des épizooties sous la surveillance du gouvernement cantonal. Conformément à l'article 5 de la loi sur les épizooties (LFE), du 1er juillet 1966, les cantons désignent les inspecteurs des ruchers et leurs suppléants, les indemnisent et ils organisent des cours pour leur formation. En vertu de l'article 31, alinéa 1, LFE, les cantons dans lesquels se trouvent les animaux atteints d'épizooties allouent les indemnités pour pertes d'animaux et couvrent tout ou partie des frais de la lutte. Dans le canton de Neuchâtel, la prise en charge des frais liés aux mesures de lutte contre les épizooties est régie par le règlement relatif aux émoluments en matière de lutte contre les épizooties et d'élimination des cadavres d'animaux, du 14 juin 2006, qui a été modifié à deux reprises depuis son adoption. L'article premier énonce le principe: les détenteurs d'animaux de rente sont soumis à un émolument destiné à couvrir, d'une part, les frais externes de la prophylaxie et de la lutte contre les épizooties et, d'autre part, les frais externes de l'élimination des cadavres d'animaux. Les apiculteurs figurent parmi les détenteurs d'animaux (art. 3, let. c) et les abeilles parmi les animaux soumis à la perception d'émoluments (art. 7). L'article 8, alinéa 3, précise qu'un émolument forfaitaire fixé annuellement par le Conseil d'Etat est perçu pour chaque rucher, indépendamment du nombre de colonies. Le calcul se base sur le nombre de ruchers relevé en novembre de l'année précédente (art. 9, let. c; voir également l'article 10 du règlement concernant la police sanitaire des abeilles, du 13 novembre 1970). L'article 10 énumère les frais externes de la lutte contre les épizooties, parmi lesquels figurent notamment les frais de surveillance et d'assainissement des ruchers. L'article 13 mentionne que les frais liés à la prévention et à la lutte contre les maladies des abeilles sont répartis entre les apiculteurs au prorata du nombre de ruchers que chacun possède. L'article 14, alinéa 1, précise qu'une taxe de base est perçue par détenteur afin de couvrir les frais administratifs liés à l'encaissement des émoluments; l'alinéa 3 de cette disposition indique que pour les apiculteurs cette taxe est comprise dans la taxe forfaitaire perçue par rucher. Le Conseil d'Etat a modifié ce règlement le 22 juin 2009 avec effet au 1er janvier 2009 de manière à exclure les apiculteurs et les abeilles de son champ d'application.

3.

Parmi les contributions publiques, on peut distinguer, de manière très schématique, les impôts, qui sont des prestations pécuniaires versées par des administrés à l'Etat pour participer aux dépenses d'intérêt général de celui-ci, des taxes, qui sont des prestations pécuniaires versées par des administrés à l'Etat en échange d'avantages particuliers que celui-ci leur accorde (ATF 135 I 130, 133). Les premiers sont en général prélevés en fonction de la situation économique de l'administré alors que les secondes ne peuvent être exigées que des administrés qui bénéficient des avantages qui en constituent la contrepartie. L'émolument facturé au recourant fait partie de la deuxième catégorie de contributions publiques. Les contributions publiques sont régies par divers principes, notamment les principes de la légalité, de l'égalité, de la couverture des frais et de l'équivalence.

4.

Le recourant fait valoir que cette taxe a été instituée grâce à l'activisme de l'ancien inspecteur cantonal avec la complicité du vétérinaire cantonal. Cet argument est sans incidence sur la conformité à la loi de la décision attaquée et contient des faits qui sont contraires à la réalité. En effet, dans le cadre de l'assainissement des finances cantonales, le Grand Conseil a été saisi en décembre 2005 d'un rapport du Conseil d'Etat portant sur l'introduction de deux émoluments destinés à couvrir les coûts externes de la lutte contre les épizooties et ceux de l'élimination des cadavres d'animaux. Le Grand Conseil a soutenu ce projet. Le prélèvement d'émoluments couvrant les coûts externes de la lutte contre les épizooties constitue par conséquent une démarche globale incluant d'autres espèces animales que les abeilles.

Le recourant soutient que la grande partie de la taxe est affectée à couvrir les frais administratifs. Cet argument n'est pas davantage pertinent. Les frais pris en considération sont tous des frais externes. Les frais internes, propres à l'administration, tels que les traitements des fonctionnaires, ne sont pas pris en considération pour déterminer le montant de l'émolument. Les frais liés à l'encaissement de l'émolument font l'objet d'une taxe de base mise à la charge de détenteurs d'animaux. S'agissant des apiculteurs, la taxe de base est comprise dans la taxe forfaitaire par rucher (art. 14, al. 3, règlement cantonal), ce qui signifie qu'en réalité les frais d'encaissement ne sont pas répercutés sur les apiculteurs.

Le recourant critique la structure neuchâteloise et indique que les apiculteurs paient moins dans d'autres cantons. A ce titre, il y a lieu de relever que la législation fédérale impose aux cantons de désigner des inspecteurs de ruchers et des suppléants, de les indemniser et d'assurer leur formation. Il ne s'agit donc pas d'une spécificité neuchâteloise. Pour ce faire, les cantons ont une certaine marge de manœuvre ce qui implique que tout en restant dans le cadre légal les cantons ne sont pas tous organisés de la même manière. Les cantons disposent également d'une certaine liberté dans la manière dont ils répercutent les frais de lutte sur les détenteurs d'animaux (art. 31 LFE). Le fait que les apiculteurs soient financièrement mis à contribution dans une moindre mesure dans d'autres cantons ne signifie pas que le système neuchâtelois est contraire à la loi.

Le recourant estime que la taxe viole le principe de l'égalité de traitement. Il estime que la taxe aurait dû être facturée par colonie et non par rucher. Un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente; cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 135 I 130, 137). Selon le règlement en vigueur, un apiculteur qui a un rucher comprenant dix colonies sera taxé de la même manière qu'un apiculteur qui a un rucher comprenant cinq colonies. Le critère de la colonie permettrait de répartir plus finement des frais de lutte sur les apiculteurs. Il a d'ailleurs été retenu dans un premier temps par le Conseil d'Etat. Peu après l'entrée en vigueur du règlement, celui-ci a dû constater que le prélèvement de l'émolument sur la base de ce critère était difficile à réaliser et a par conséquent remplacé le critère de la colonie par celui du rucher. Un certain schématisme dans le prélèvement des émoluments est admis; ce nouveau critère ne viole pas l'égalité de traitement.

Le recourant soutient que la taxe viole le principe de la proportionnalité. Dans le domaine des contributions publiques, le respect de ce principe se traduit par le respect du principe de la couverture des frais et de celui de l'équivalence. En vertu du principe de la couverture des frais, le montant total des taxes perçues dans un certain domaine ne doit pas dépasser la somme des charges totales, frais généraux compris, encourues à ce titre par l'Etat. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, la taxe corresponde exactement au coût de l'opération administrative. Il suffit que dans leur ensemble les taxes n'excèdent pas les dépenses du service qui est intervenu. En vertu du principe de l'équivalence, le montant de la taxe doit correspondre à la valeur objective de la prestation. La taxe doit être raisonnablement proportionnée à la prestation de l'administration; seule une disproportion manifeste viole le principe (Grisel, Traité de droit administratif, p. 611s).

Compte tenu du fait que l'émolument est calculé en divisant les frais totaux par le nombre de ruchers, il est certain que le montant total des émoluments perçus n'est pas supérieur aux frais totaux de lutte. Reste à déterminer si les frais énumérés dans le document établi par le service concernent bien des frais découlant de mesures de lutte contre les épizooties relatives à l'apiculture. Le recourant soulève qu'une des factures figurant dans la liste est datée de 2007; la dépense étant devenue effective en 2008, il est normal que cette facture figure sur cette liste; les factures de 2008 payées en 2009 auraient figuré sur la liste de 2009. Conformément à l'article 10, lettre j, du règlement, les indemnités versées pour les animaux abattus ou tués font partie des frais externes. La prise en charge de frais de remboursement de rucher suite à une mesure de lutte est par conséquent conforme à la législation. Vu ce qui précède, il faut admettre que la décision respecte le principe de la couverture des frais.

Se pose la question de savoir si la décision attaquée respecte le principe de l'équivalence. Le montant de la taxe correspond-t-il à la valeur objective de la prestation? Le recourant le conteste, à tout le moins implicitement. Comme indiqué ci-dessus, seule une disproportion manifeste viole le principe de l'équivalence. Le montant demandé au recourant n'est certes pas insignifiant, mais il reste dans des limites raisonnables. Il faut admettre qu'en fixant l'émolument de la sorte, le service a appliqué correctement les dispositions réglementaires qui elles-mêmes respectent le principe de la proportionnalité. Les apiculteurs profitent largement des mesures de lutte contre les épizooties et il n'est pas excessif de leur demander de participer aux frais qui en découlent dans la mesure fixée par le Conseil d'Etat et le service.

5.

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté.

6.

Conformément à l'article 47, alinéa 1, de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de procédure, soit en l'espèce 550 francs, montant qui est compensé par l'avance de frais effectuée.

Vu l'issue de la procédure, il n'est pas octroyé de dépens (art. 48 LPJA).

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef suppléant du Département de l'économie, décide:

1. de rejeter le recours;

2.de mettre à la charge du recourant les frais par Fr. 550.-, montant compensé par son avance de frais;

3.de ne pas allouer de dépens.

Neuchâtel, le 11 octobre 2010

Philippe Gnägi

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