

VD_OMNI FI.2017.0118 vom 13. Februar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-02-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2017.0118

FR: VD_OMNI FI.2017.0118 du 13 février 2019

IT: VD_OMNI FI.2017.0118 del 13 febbraio 2019

Regeste

A. _____, B. _____ /Commission communale de recours en matière d'impôts, Municipalité de Concise | Quant à la forme: - Le recours est recevable contre une décision d'application des règlements communaux en matière de distribution de l'eau (du 2 novembre 2015) et d'évacuation des eaux (du 22 juin 2015) dont les recourants contestent la conformité au droit supérieur. Le fait que les règlements n'aient pas fait l'objet d'un recours abstrait au moment de leur adoption ne limite en effet pas le pouvoir du Tribunal cantonal de procéder à un contrôle concret. - Dès lors que l'admission du recours en raison de l'existence d'un vice formel lors de l'adoption des règlements en cause pourrait conduire à l'annulation ou à la diminution de la facture litigieuse, les recourants peuvent se prévaloir d'un intérêt pratique, de sorte que leur qualité pour agir est admise. Quant au fond: - Admission du recours contre la facture de consommation et d'épuration de l'eau pour l'année 2016, en raison de la violation par la municipalité de la procédure instaurée par l'art. 14 LSPr (loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix; RS 942.20) lors de l'adoption des deux règlements communaux susmentionnés: la municipalité n'a pas soumis lesdits règlements au Surveillant des prix pour avis avant leur adoption par le Conseil communal ni expliqué pourquoi elle s'écartait de cet avis, contrairement au texte clair de l'art. 14 LSPr. Cette disposition a pour but de permettre à l'organe décisionnel de se prononcer en toute connaissance de cause sur une augmentation de tarif, ce qui n'est pas possible s'il n'en a connaissance qu'après l'adoption de la réglementation. Portée obligatoire de l'art. 14 LSPr. Réforme de la décision attaquée en ce sens que le montant de la facture est fixé en application des anciens tarifs en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015.

Erwägungen

E. 1

La municipalité soutient que le recours est irrecevable, d'une part au motif que les recourants n'auraient pas la qualité pour agir, faute d'intérêt digne de protection à l'annulation de la décision. D'autre part, elle estime que le recours est irrecevable car les règlements litigieux auraient dû être contestés devant la Cour constitutionnelle, dans un délai de vingt jours dès leur publication. Elle soutient en outre que vu que le seul moyen invoqué par les recourants est lié au processus d'adoption de la norme, il convient de constater que le recours est contraire aux règles de la bonne foi. Il faut selon elle en effet limiter les possibilités de contrôle concret des normes fondées sur des motifs purement procéduraux, dans l'intérêt public à la sécurité du droit. a) Dans la mesure où la municipalité est d'avis que l'adoption des règlements litigieux aurait dû être contestée pour violation de l'art. 14 LSPr devant la Cour constitutionnelle conformément aux art. 3ss LJC, on rappellera que le fait que les règlements n'aient pas fait l'objet d'un contrôle abstrait au moment de leur adoption ne limite pas le pouvoir du Tribunal cantonal d'examiner leur conformité au droit

supérieur dans le cadre d'un recours dirigé contre une décision d'application, comme en l'espèce (CDAP arrêts FI.2016.144 du 2 octobre 2017 consid. 2; FI.2016.0085 du 16 février 2017 consid. 4a et GE.2013.0105 du 4 novembre 2014 consid. 3, et les arrêts cités; sur les contrôles abstrait et concret des normes devant le Tribunal fédéral, cf. ATF 113 Ia 257, consid. 3b). En cas de contrôle concret, seule la décision est cependant affectée par l'admission du recours dirigé contre elle, la norme subsistant pour elle-même (ATF 143 V 208 consid. 3.3; 136 I 65 consid. 2.3 ; TF 2D_2/2014 du 16 juin 2014 consid. 1.3), bien qu'elle devienne ipso facto inapplicable dans le sens critiqué (ATF 121 I 102 consid. 4; 115 Ia 224 consid. 7a; TF 2P.181/2006 du 28 novembre 2006 consid. 2.1). En outre, on ne voit pas en quoi le fait que les recourants demandent un contrôle concret des règlements litigieux, en invoquant la violation d'une règle procédurale liée à l'adoption de ceux-ci, serait contraire aux règles de la bonne foi. Il n'y a pas lieu non plus de limiter les possibilités d'un contrôle concret dans l'intérêt de la sécurité du droit, au motif que les recourants se réfèrent à la violation d'une règle procédurale. En effet, le vice invoqué par les recourants ne saurait être qualifié de "quelconque vice procédural" (cf. réponse de la municipalité, p. 6 § 5) dès lors que sa réparation est susceptible d'avoir une influence sur leur situation concrète (cf. ci-après). Enfin, le fait que les règlements en cause n'aient pas fait l'objet d'un référendum ne limite pas non plus la possibilité de procéder à leur contrôle concret devant la Cour de céans. b) aa) En vertu de l'art. 75 de la loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Constitue un intérêt digne de protection , tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Il consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Cet intérêt doit être direct et concret; en particulier, le recourant doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2; 137 II 40 consid. 2.3; 135 II 145 consid. 6.1; 133 II 468 consid. 1). Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire (ATF 133 II 468 consid. 1; ATF 131 II 649 consid. 3.1 et les arrêts cités; TF 2C_1008/2018 du 13 novembre 2018 consid. 5.1). bb) En l'occurrence, contrairement à ce que soutient la municipalité, les recourants, qui sont les destinataires de la décision litigieuse, ont bel et bien un intérêt pratique à son annulation ou à sa modification, qui pourrait leur éviter un préjudice de nature économique. L'admission du recours pourrait en effet conduire à l'annulation de la facture ou à la diminution du montant à régler, vu notamment la motion déposée par C._____ sur laquelle le Conseil communal a décidé d'entrer en matière le 27 juin 2017. Il est rappelé que cette motion demande la révision des règlements litigieux, au motif que la procédure d'avis auprès du Surveillant des prix, qui recommande la baisse de certains tarifs, n'a pas été respectée. C'est donc à tort que la municipalité considère que le vice de procédure invoqué n'a eu aucune influence sur les montants des factures contestées et que le recours a été formé dans le seul intérêt de la loi. Dès lors, les recourants, qui ont un intérêt pratique, actuel et concret à l'annulation de la décision litigieuse, doivent se voir reconnaître la qualité pour recourir. c) Au surplus, le recours a été interjeté en temps utile

(cf. art. 95 LPA-VD) et respecte les conditions formelles prévues par l'art. 79 LPA-VD, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière au fond.

E. 2

L'autorité mentionne l'avis du Surveillant dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en explique. La demande de préavis doit en principe être formulée avant la prise de décision par l'autorité, selon la lettre de la loi ("au préalable") (Jacques Bonvin/Olivier Schaller , in: Martenet/Bovet/Tercier [édit.], Droit de la concurrence, Commentaire, 2 ème éd., Bâle 2013, n° 47 ad art. 14 LSPr). Renoncer à consulter le Surveillant des prix constitue une violation du droit fédéral (RPC/DPW 1997/5, p. 75; cf. arrêt du TAF C-2921/2014 du 12 avril 2018 consid. 4.2.2), de même que demander l'avis et s'en écarter sans fournir d'explications. Par décision au sens de l'art. 14 al. 2 LSPr, on entend une décision d'augmenter ou d'approuver une augmentation de prix ou de maintenir un prix, mais aussi une proposition d'une autorité législative (message à l'appui d'un projet de loi par exemple) (Bonvin/Schaller, op. cit., n° 51 ad art. 14 LSPr). La jurisprudence retient que la violation des obligations prévues par l'art. 14 LSPr (soit que le Surveillant des prix n'a pas été consulté soit que l'autorité n'a pas expliqué pourquoi elle s'écartait de la recommandation de ce dernier) est en principe sanctionnée par l'annulation de l'acte attaqué et le renvoi à l'autorité afin qu'elle recommence la procédure en consultant le Surveillant des prix (arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne du 21 décembre 2015 in: JAB 2016 p. 560ss consid. 3.1, avec renvoi not. à TF 2A.142 + 2A.173 + 2A.174/1994 du 24 mars 1995 consid. 4b; décision du Conseil fédéral du 27 juin 2001 in: JAAC 2002 n° 74 p. 876 consid. 4.2), ce qui ressort également du Rapport annuel 2017 du Surveillant des prix (in: DPC 2017/5 pp. 762ss, p. 778). Les "Informations sur l'obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr" (ci-après: Informations sur l'obligation d'audition) (Berne, 2017; disponibles à l'adresse suivante:

<https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/fr/home/themes/infrastructure/eau.html>), édictées par la Surveillance des prix, précisent ce qui suit (pp. 1 et 8): "Les communes ou les cantons qui contrôlent ou fixent les taxes applicables à l'approvisionnement en eau et à l'évacuation des eaux usées sont en principe tenus de soumettre au Surveillant des prix les documents pertinents pour avis avant la décision définitive (art. 14 LSPr). L'autorité compétente doit consulter le Surveillant des prix avant de décider des nouveaux tarifs afin de pouvoir tenir compte, le cas échéant, des recommandations du Surveillant des prix. (...) Conformément à l'art. 14 al. 2 LSPr, l'autorité compétente a l'obligation de mentionner l'avis du Surveillant des prix dans sa décision et, si elle s'écarte de sa recommandation, de s'en expliquer publiquement. En premier lieu, la recommandation du Surveillant des prix doit être connue de l'autorité décisionnelle. Si le parlement ou l'assemblée communale statue sur le montant des tarifs, ses membres doivent être informés de la recommandation du Surveillant des prix. Autrement dit, le Surveillant des prix doit être consulté avant que la décision soit prise. Dans tous les cas, l'autorité politique doit se prononcer sur la recommandation du Surveillant des prix. Si elle la suit, elle peut se contenter d'indiquer que l'audition a eu lieu et que la recommandation a été prise en compte. Dans le cas où l'autorité politique s'écarte de la recommandation, elle est tenue de s'en expliquer de façon circonstanciée et de publier ses motifs. Idéalement, cette publication s'effectue sur l'internet, conjointement avec les tarifs et la recommandation du Surveillant des prix. La décision doit également être communiquée au Surveillant des prix, afin qu'il puisse publier sa recommandation et adapter les tarifs publiés". b) En l'espèce, il n'est à juste titre pas contesté que la LSPr est applicable. Il n'est pas non plus contesté que le Surveillant des prix

a été consulté postérieurement à l'adoption des règlements en cause par le Conseil communal, contrairement au texte clair de l'art. 14 LSPr. Les règlements communaux sur l'évacuation des eaux et la distribution de l'eau ont en effet été adoptés respectivement les 22 juin et 2 novembre 2015 par le Conseil communal et sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016; ils ont été transmis par la municipalité au Surveillant des prix les 9 et 18 septembre 2015 et ce dernier a rendu ses recommandations le 12 janvier 2016. La municipalité est cependant d'avis que ce vice de forme n'a eu aucune influence sur les règlements litigieux dès lors qu'elle aurait pris en considération l'avis du Surveillant des prix, mais aurait simplement décidé de maintenir les règlements tels qu'adoptés. Elle relève encore que lesdites recommandations sont non contraignantes et que les règlements ont été approuvés par la Cheffe du DTE. Les arguments de la municipalité ne sauraient être suivis. En effet, non seulement la municipalité n'a eu connaissance des recommandations du Surveillant des prix qu'après l'entrée en vigueur des règlements, mais de plus, il ressort de la motion de C. _____ approuvée par le Conseil communal le 27 juin 2017, qu'elles n'ont pas été transmises audit Conseil. On ne peut donc considérer que l'organe décisionnel de la Commune de Concise a pu prendre en compte ces recommandations avant d'adopter les règlements en cause ou que le vice serait réparé par une ratification a posteriori des règlements, puisque le Conseil communal n'a tout simplement pas été mis au courant des rapports du Surveillant des prix. Cette manière de procéder est contraire à l'art. 14 al.1 LSPr d'un point de vue téléologique également, car le but de cette disposition est de permettre à l'organe décisionnel de se prononcer en connaissance de cause, ce qui n'est bien entendu pas possible si le Conseil communal n'a pas accès aux recommandations du Surveillant des prix ou n'y a accès qu'après l'adoption de la réglementation. Par ailleurs, la municipalité n'allègue pas, et cela ne ressort pas non plus du dossier, avoir expliqué pour quelles raisons elle a écarté les recommandations du Surveillant des prix. Cela contrevient à l'art. 14 al. 2 LSPr, lequel exige que si l'autorité s'écarte de l'avis du Surveillant des prix, elle doit s'en expliquer de manière circonstanciée et publier ses motifs (cf. les "Informations sur l'obligation d'audition" précitées). En outre, à bien la suivre, la municipalité paraît considérer qu'étant donné le caractère non contraignant des recommandations du Surveillant des prix, la procédure instituée par l'art. 14 LSPr serait dénuée de portée. Ce point de vue ne saurait être suivi. Ce n'est en effet pas parce que l'avis du Surveillant des prix est consultatif que la procédure de recommandation est facultative. Elle est au contraire obligatoire, tout comme la motivation par l'autorité décisionnelle en cas de renonciation à suivre les recommandations de ce dernier, et ne pas s'y conformer constitue une violation du droit fédéral (cf. arrêt du TAF C-2921/2014 précité consid. 4.2.2). Cette procédure n'est enfin pas dénuée de portée car elle permet, ainsi qu'on l'a vu, de garantir que l'autorité décisionnelle s'est prononcée en toute connaissance de cause sur les tarifs dans le domaine de l'eau. Le fait que la Cheffe du DTE ait approuvé les règlements sur l'évacuation et la distribution de l'eau avant que le Surveillant des prix ne se soit prononcé n'est en outre pas déterminant et ne saurait en particulier réparer le vice en cause. Il n'est donc pas nécessaire d'interpeller la cheffe de ce Département comme le requiert la municipalité. Au demeurant, on relève que tant la note de la juriste à l'UCV que les "Informations sur l'obligation d'audition" du Surveillant des Prix précitées et le site Internet du Canton de Vaud sont clairs sur les obligations des autorités décisionnelles en vertu de l'art. 14 LSPr. Ledit site Internet précise ainsi ce qui suit (cf. <https://www.vd.ch/themes/environnement/eaux/eau-potable/loi-et-reglements-sur-la-distribution-deau/telechargement-documents-types/>): "Nous vous rappelons que le projet de règlement et son annexe doivent impérativement nous être soumis pour

examen préalable avant son adoption par votre organe législatif. Il vous incombe par ailleurs de soumettre préalablement à M. Prix les éventuelles augmentations de taxes au sens de l'art. 14 de la loi fédérale sur la surveillance des prix (LSPr)".

E. 3

En définitive, le droit fédéral a été violé, la procédure instaurée par l'art. 14 LSPr n'ayant pas été respectée, de sorte que le recours doit être admis. Par conséquent, la décision attaquée doit être réformée, en ce sens que le montant de la facture de consommation et d'épuration de l'eau pour l'année 2016 est fixé en application des tarifs en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015, à savoir à 1'040 fr. 80 TVA comprise. Les frais de justice, par 1'000 fr. sont mis à la charge de la Commune de Concise qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD). Les recourants qui obtiennent gain de cause, ont droit à des dépens qu'il y a lieu de fixer à 2'000 francs, vu l'importance de la cause, à la charge de la Commune de Concise (art. 55 LPA-VD et art. 10 et 11 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

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