Urteilskopf

83 I 119

17. Arrêt du 1er mai 1957 dans la cause Ville de Neuchâtel contre Manfrini et Tribunal cantonal neuchâtelois.
Regeste (de):
1. Die staatsrechtliche Beschwerde kann grundsätzlich nur auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids gerichtet sein (Erw. 1).

2. Legitimation der Gemeinde als Trägerin öffentlicher Gewalt zur Erhebung einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie oder des Art. 4 BV (Erw. 2).

3. Begriff der Gemeindeautonomie. Diese ist nur verletzt, wenn eine kantonale Behörde sich eine Befugnis anmasst, die nach der kantonalen Verfassung oder Gesetzgebung ausschliesslich der Gemeinde zusteht, nicht dagegen, wenn eine kantonale Behörde, die das Gemeinderecht anzuwenden hat, von ihrer Befugnis einen unrichtigen Gebrauch macht, indem sie dieses Recht unrichtig auslegt oder anwendet (Erw. 3 und 4).

Regeste (fr):
1. Le recours de droit public ne peut tendre en principe qu'à l'annulation de la décision attaquée (consid. 1).

2. Qualité d'une commune, agissant comme titulaire de la puissance publique, pour interjeter un recours de droit public fondé sur une violation de l'autonomie communale ou de l'art. 4 Cst. (consid. 2).

3. Définition de l'autonomie communale. Il n'y a violation de l'autonomie communale que lorsqu'une autorité cantonale s'arroge une compétence qui, d'après la constitution ou une loi cantonale, appartient en propre à la seule commune, mais non quand une autorité cantonale, qui a le pouvoir d'appliquer le droit communal, fait de sa compétence un usage inexact en appliquant mal ce droit (consid. 3 et 4).

Regesto (it):
1. Il ricorso di diritto pubblico deve tendere, di massima, solo all'annullamento della decisione impugnata (consid. 1).

2. Veste per interporre un ricorso di diritto pubblico fondato su una violazione dell'autonomia comunale o dell'art. 4 CF,quando il comune ricorrente agisce come titolare del potere pubblico (consid. 2).

3. Definizione dell'autonomia comunale. V'è violazione dell'autonomia comunale solo quando un'autorità cantonale si arroga una competenza che in virtù della costituzione o di una legge cantonale spetta esclusivamente al comune, ma non quando un'autorità cantonale, tenuta ad applicare il diritto comunale, fa un uso scorretto della sua competenza nel senso che applica o interpreta questo diritto in modo errato.

Sachverhalt ab Seite 120

BGE 83 I 119 S. 120

A.- Le 15 juin 1892, la direction du service des eaux de la ville de Neuchâtel a édicté un "règlement pour

les abonnements d'eau au compteur". Ce règlement a été approuvé par le Conseil communal de Neuchâtel dans sa séance du 1er juillet 1892. Il prévoit que celui qui est au bénéfice d'un abonnement d'eau au compteur paie une location pour le compteur et en outre une certaine somme par mètre cube d'eau consommé. Il institue, en son art. 6, un tarif minimum et dispose, en son art. 14 que "le présent règlement et tarifs pourra être revisé en tout temps par l'administration". De fait, la direction du service des eaux n'applique plus le tarif prévu par l'art. 6 du règlement. Elle explique qu'elle l'a modifié depuis plusieurs années et qu'elle se conforme à un nouveau barème. Ce barème a pour effet d'augmenter les taxes minimales.

B.- En 1953, l'entrepreneur Dominique Manfrini a construit à Neuchâtel trois maisons locatives, qui sont alimentées en eau par la commune au moyen d'un abonnement au compteur. D'après le règlement, la taxe minimale aurait été de 180 fr. par immeuble. En vertu du nouveau barème, la direction du service des eaux a fixé ces taxes à 250 fr. pour deux des immeubles et à 300 fr. pour le dernier. Contestant toute valeur à ce barème, Manfrini a intenté action à la commune de Neuchâtel en demandant au Tribunal cantonal de Neuchâtel, devant lequel l'affaire avait été portée, de dire notamment que les taxes minimales fixées par la défenderesse étaient arbitraires. Par jugement du 7 janvier 1957, le Tribunal cantonal a admis cette conclusion, en bref par les motifs suivants:

Pour les trois immeubles qu'il a construits, Manfrini est soumis au régime de l'abonnement au compteur. Toutefois, quand elle calcule la taxe minimale, la commune applique non pas le règlement de 1892 mais une autre méthode qui conduit à fixer une taxe minimale plus élevée. Cette façon de procéder n'est pas admissible. La commune est en effet liée par ses propres règlements. Elle est tenue de les appliquer et, si elle les juge insuffisants, elle peut les modifier. En revanche, tant qu'ils sont en vigueur, elle doit les observer, sinon elle agit de manière illégale et arbitraire.

C.- La commune de Neuchâtel attaque cet arrêt par la voie du recours de droit public. Elle requiert le Tribunal fédéral de l'annuler et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le cadre des conclusions des parties et dans le sens des motifs de l'arrêt du Tribunal fédéral à intervenir. Elle se plaint d'un empiétement dans son autonomie et d'une violation de l'art 4 Cst. Le Tribunal cantonal déclare ne pas avoir d'observations à formuler et s'en réfère à son jugement. Manfrini conclut à l'irrecevabilité et au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. En sa qualité de juridiction constitutionnelle, le Tribunal fédéral ne peut en principe qu'annuler les décisions cantonales contraires à la constitution (RO 81 I 14, 146, 195, 345, 359). Dans la mesure où elles excèdent ce pouvoir, les conclusions de la recourante sont irrecevables.

2. Le recours de droit public de l'art. 84 litt. a OJ, qui est celui interjeté en l'espèce, n'est ouvert que pour violation de droits constitutionnels des citoyens. En sa qualité de détenteur de la puissance publique, l'Etat ne peut être sujet de droits constitutionnels, car ceux-ci sont destinés à protéger les particuliers, personnes physiques ou morales, contre les abus du pouvoir et sont ainsi dirigés contre l'Etat. Il s'ensuit que le titulaire de la puissance publique n'est pas légitimé à former un recours de droit

public. En revanche, l'Etat a qualité au sens de l'art. 88 OJ quand il s'est placé sur le terrain du droit privé, qu'il traite avec un particulier d'égal à égal et que la décision ou l'arrêté l'atteint juridiquement de même manière qu'une personne privée. Ces principes sont applicables non seulement aux cantons mais aussi aux communes. Celles-ci n'ont donc pas qualité pour interjeter un recours de droit public quand elles agissent comme titulaires de la puissance publique. Il n'y a d'exception à cette règle que lorque les communes entendent défendre à l'égard de l'Etat l'autonomie qui leur est garantie. Bien qu'elles agissent alors comme titulaires de la puissance publique, la jurisprudence leur reconnaît néanmoins la qualité pour interjeter un recours de droit public (RO 74 I 52; 72 I 21; 70 I 76, 155; 68 I 86; 66 I 74, 261; 65 I 132). En l'espèce, le litige a pour objet la taxe que la commune réclame à l'intimé pour la distribution de l'eau dans les immeubles construits par ce dernier. La question de savoir si la commune est légitimée à former un recours de droit public dépend tout d'abord de la qualité en laquelle elle agit quand elle distribue l'eau aux particuliers. A cet égard, il n'est pas contestable que la fourniture de l'eau par les soins de la commune constitue un service public. En assumant cette distribution, la recourante ne poursuit en effet pas un but fiscal mais remplit une tâche d'intérêt général. D'ailleurs la loi neuchâteloise du 24 mars 1953 sur les eaux définit expressément l'alimentation en eau potable par la commune comme un service public (cf. art. 67 et 68). Sans doute le fait que la distribution de l'eau constitue un service public ne signifie-t-il pas nécessairement que, dans l'exploitation de ce service, la commune agit à l'égard du particulier comme titulaire de la puissance publique. Cette question doit bien plutôt être résolue au regard des circonstances du cas particulier. Dans le canton de Neuchâtel, les propriétaires d'immeubles qui n'ont pas leur propre source ou des droits sur une eau qui se trouverait dans le

voisinage - et tel paraît être le cas de l'intimé - ont l'obligation de prendre l'eau au réseau de distribution publique (art. 72 de la loi de 1953). En pratique donc, ils sont tenus d'accepter les conditions faites par l'autorité. En ce qui concerne la commune de Neuchâtel, ces conditions sont fixées unilatéralement et d'une manière complète et autoritaire par l'administration. Ainsi, dans l'abonnement au compteur, le système et le calibre du compteur sont choisis par le service des eaux (art. 3 et 10 du règlement de 1892). Le compteur est loué à l'abonné moyennant une taxe imposée. L'eau est vendue à un prix qui est également imposé et le consommateur est tenu de payer une taxe minimale qu'il n'est pas en droit de discuter quand elle reste dans les limites légales. Enfin, lorsque l'abonné enfreint ses obligations, il peut être frappé de sanctions pénales. Il apparaît ainsi que, même si le service des eaux passe des "contrats" avec les particuliers, ceux-ci ne traitent pas avec lui sur pied d'égalité. Ils sont au contraire envers lui dans un état de subordination. Ils sont soumis dès lors à la contrainte de la commune qui se présente à leur égard comme la puissance publique.
Du moment que la commune recourante a agi en l'espèce en sa qualité de titulaire de la puissance publique, elle n'est pas recevable à se plaindre d'une violation de l'art. 4 Cst. Conformément aux principes rappelés plus haut, elle n'a qualité qu'en tant qu'elle se plaint d'une atteinte à son autonomie.

3. La jurisprudence du Tribunal fédéral définit l'autonomie communale comme la faculté, pour les communes, de régler leurs affaires de façon indépendante dans les limites de la constitution et de la loi (RO 65 I 131). Ainsi, le problème de l'autonomie communale est un problème de compétences. La commune est autonome dans la mesure où soit la constitution soit la loi lui confèrent à elle seule et à l'exclusion des autorités cantonales le droit de prendre certaines décisions, d'ordonner certaines mesures, d'administrer

certains biens dans des matières qui relèvent de sa sphère propre. Etant donné cette définition, une autorité cantonale ne peut violer l'autonomie communale que lorsque, excédant ses pouvoirs et empiétant sur ceux de la commune, elle intervient dans un domaine exclusivement réservé à cette dernière. La recourante voudrait aller plusloin. Se fondant sur l'avis du professeur IMBODEN (Gemeindeautonomie und Rechtsstaat, dans Demokratie und Rechtsstaat, Festgabe zum 60. Geburtstag von Z. Giacometti, Zurich, 1953, p. 103), elle affirme qu'une autorité cantonale viole aussi l'autonomie communale quand, dans un cas particulier, elle doit appliquer le droit communal et lui donne à cette occasion une interprétation inexacte ("unrichtige Auslegung"). Cette opinion ne tient toutefois pas compte de l'essence même de l'autonomie communale, problème des compétences et pouvoirs propres à la commune. Elle suppose en effet que, dans le cas particulier où le droit communal a reçu une interprétation inexacte, l'autorité cantonale avait, en vertu de la constitution ou d'une loi cantonale, le pouvoir d'intervenir et d'appliquer la norme qu'elle a mal interprétée. Or, si l'autorité cantonale peut ainsi agir, il est clair qu'elle n'empiète pas sur les compétences de la commune et, partant, ne viole pas son autonomie. Du reste, s'il fallait admettre que l'autonomie communale est violée chaque fois que le droit communal est interprété de manière inexacte, il faudrait, par voie de conséquence, considérer aussi que le Tribunal fédéral pourrait rechercher le sens exact de ce droit communal, ce qui supposerait qu'il juge librement. Cette déduction serait cependant difficilement conciliable avec la règle selon laquelle le Tribunal fédéral ne revoit l'application du droit cantonal que sous l'angle étroit de l'arbitraire. Dans le système suggéré par la recourante, le recours de droit public, qui est destiné à protéger le citoyen contre les abus du pouvoir, risquerait d'ailleurs de devenir entre les mains de la commune

l'instrument de la puissance publique contre le citoyen.
Le problème ne se présenterait pas différemment si, au lieu d'admettre que l'autonomie communale est violée déjà lorsque le droit communal est appliqué de manière inexacte, on exigeait que l'autorité cantonale ait donné à ces normes juridiques une interprétation arbitraire, c'est-à-dire absolument insoutenable, ou qu'elle en ait purement et simplement omis d'essentielles. En effet, même avec ces exigences accrues, la nature du conflit demeurerait la même. Il ne s'agirait pas d'une question relative aux compétences propres de la commune, qui sont définies par le droit cantonal, mais uniquement d'une question d'interprétation du droit communal. Si l'application d'un texte constitue parfois une violation de l'autonomie communale, il ne saurait s'agir en principe que d'un texte de droit cantonal définissant l'étendue de l'autonomie communale à l'égard de l'Etat. On pourrait, il est vrai, imaginer des cas où l'interprétation fausse ou arbitraire d'une règle communale constituerait une violation de l'autonomie communale, dans l'hypothèse par exemple où, par son interprétation de la disposition appliquée, l'autorité cantonale aboutirait à la conclusion erronée que la tâche incombant en propre à la commune n'aurait pas été accomplie et où, en lieu et place de celle-ci, elle ordonnerait les mesures nécessaires. Mais pareille décision reviendrait en fait à un excès de pouvoir de la part de l'autorité cantonale. Dans ces conditions, il convient de s'en tenir à l'idée traditionnelle selon laquelle il n'y a violation de l'autonomie communale que lorsqu'une autorité cantonale s'arroge une compétence qui, d'après la constitution ou une loi cantonale, appartient en propre à la seule commune. En revanche, l'autonomie communale n'est pas violée quand une autorité cantonale, qui a le pouvoir d'appliquer le droit communal, fait de sa compétence un usage inexact en appliquant mal ce droit (RO 65 I 132).

4. La recourante soutient que son autonomie a été violée. En effet, dit-elle, en interprétant comme il l'a fait le règlement pour les abonnements d'eau au compteur, le Tribunal cantonal a "pratiquement annulé" le nouveau barème des taxes remplaçant l'art. 6 du règlement sans se rendre compte que l'administration avait modifié cette disposition en vertu d'un pouvoir qui lui est expressément accordé par l'art. 14 du même règlement. La recourante a sans doute raison d'affirmer qu'elle jouit de l'autonomie communale (RO 40 I 278, consid. 2). Elle a raison aussi de penser que la gestion du service communal de distribution d'eau rentre dans ses compétences propres. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'arrêt attaqué viole son autonomie. A cet égard, il faut observer tout d'abord qu'en vertu de l'art. 81 litt. d de la loi de 1953 sur les eaux, les tribunaux neuchâtelois sont compétents pour s'occuper des "différends survenant... entre une commune et des particuliers en raison des droits et des obligations fondées sur une vente ou une distribution publique... d'eau". Le présent litige, qui a pour objet le montant des taxes minimales prélevées par la commune de Neuchâtel pour la distribution de l'eau, rentre incontestablement dans les termes très larges de cette définition. D'autre part, le Tribunal cantonal - cela n'est pas contesté - était la juridiction compétente in casu, d'après les règles de la procédure neuchâteloise (art. 82 al. 2 de la loi de 1953 sur les eaux). Dès lors, saisi par Manfrini d'une action tendant essentiellement à faire constater le caractère arbitraire des taxes prélevées et à fixer le montant réellement dû à ce titre, le Tribunal cantonal avait la compétence de dire quelle était la taxe minimale que la commune de Neuchâtel était en droit d'exiger. Etant donné la manière dont le problème se posait devant la juridiction cantonale, cette compétence impliquait le pouvoir de dire s'il fallait fixer les taxes minimales conformément au nouveau barème ou selon les règles contenues à l'art. 6 du règlement. Le Tribunal cantonal pouvait donc aussi,

sans excéder ses compétences, arriver à la conclusion que seul l'art. 6 du règlement était applicable. Si cette solution a sans doute pour effet d'annuler le nouveau barème, elle ne constitue cependant pas une violation de l'autonomie communale car elle est la conséquence nécessaire des pouvoirs attribués par la loi au Tribunal cantonal. Autre chose est évidemment de savoir si le Tribunal cantonal a rendu un jugement exact, si en particulier, il a bien vu la portée de l'art. 14 du règlement ou s'il n'a pas omis cette disposition. Toutefois, ainsi que cela ressort des principes exposés au considérant 3 ci-dessus, le fait qu'en interprétant le droit communal, le Tribunal cantonal se serait trompé ou aurait même transgressé les principes découlant de l'art. 4 Cst. ne saurait ouvrir la voie à un recours de droit public pour violation de l'autonomie communale.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours en tant qu'il est recevable.