Urteilskopf

94 I 270

40. Arrêt du 1er mars 1968 dans la cause CFF contre Ville de Fribourg.
Regeste (de):
Art. 12, 97 und 111 OG.

1. Ist die verwaltungsrechtliche Kammer zugleich mit einer verwaltungsrechtlichen Klage und einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV befasst, so kann sie über die beiden Rechtsmittel in einem und demselben Urteil befinden (Erw. 1).

Art. 6 BG vom 23. Juni 1944 über die SBB.

. Der von einer Gemeindebehörde geforderte Beitrag an die Kosten der Abwasserreinigung ist nicht eine Steuer, sondern eine Vorzugslast, von welcher das Bundesrecht die SBB nicht befreit (Erw. 2-6).

3. Art der Berechnung des Beitrags an die Kosten der Abwasserreinigung (Erw. 5).

Regeste (fr):
Art. 12, 97 et 111 OJ.

1. Saisie à la fois d'une action de droit administratif et d'un recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst., la Chambre de droit administratif peut statuer sur les deux moyens dans un seul et même arrêt (consid. 1).

Art. 6 LF du 23 juin 1944 sur les CFF.

2. La contribution aux frais d'épuration des eaux exigée par une autorité communale n'est pas un impôt, mais une charge depréférence dont les CFF ne sont pas exempts en vertu du droit fédéral (consid. 2 à 6).

3. Mode de calcul de la contribution aux frais d'épuration des eaux (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 12, 97 e 111 OG.

1. Adita contemporaneamente mediante un'azione di diritto amministrativo e un ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 4 CF, la Camera di diritto amministrativo può statuire sui due rimedi in un'unica e medesima sentenza (consid. 1).

Art. 6 LF del 23 giugno 1944 sulle FFS.

2. Il contributo alle spese di depurazione delle acque chiesto da un'autorità comunale non è un'imposta, ma un onere preferenziale da cui le FFS non sono esenti in virtù del diritto federale (consid. 2 a 6).

3. Modo di calcolo del contributo alle spese di depurazione delle acque (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 271

BGE 94 I 270 S. 271

A.- La Ville de Fribourg a entrepris en 1964 la construction d'une station communale d'épuration des eaux, au Goz de la Torche. Pour couvrir les frais d'exécution de ces travaux, soit pour amortir la somme empruntée à cette fin et en payer les intérêts, le Conseil communal a adopté le 25 février 1964 un "règlement communal sur la contribution temporaire pour l'épuration des eaux". Approuvé le 23 mars 1964 par le Conseil général, puis les 25 septembre 1964 et 9 juillet 1965 par le Conseil d'Etat, ce texte dispose notamment ce qui suit.
Tous les propriétaires de bâtiments et de fonds non bâtis dont les eaux, usées ou non, se déversent dans l'égout communal pour aboutir à la station prévue, sont astreints à verser une contribution annuelle (art. 1er). Par bâtiments et fonds non bâtis, il faut entendre les biens-fonds au sens de l'art. 655 al. 2 CC, soit aussi les voies de communication qui font partie

BGE 94 I 270 S. 272

du domaine public; peu importe qu'ils soient propriété d'un établissement ou d'une collectivité publics, voire affectés à l'administration publique (art. 2). Les contributions serviront exclusivement au paiement des intérêts du montant emprunté et à son amortissement; elles seront perçues jusqu'au remboursement de l'emprunt, mais pendant vingt ans au plus (art. 3). Deux facteurs entrent dans le calcul de la contribution: la valeur du fonds et la consommation d'eau (art. 4). Les critères d'évaluation diffèrent selon la nature des fonds: pour les bâtiments, la valeur d'assurance au 1er janvier de l'année de perception ou d'assujettissement fait règle; en ce qui concerne les fonds non bâtis, y compris les fonds sous-jacents aux bâtiments, la taxe cadastrale au 1er janvier de l'année de perception est déterminante; quant aux fonds du domaine public, leur superficie sert de base (art. 5). S'agissant de la consommation d'eau, il y a lieu de tabler sur la quantité consommée l'année qui a précédé la perception, selon les indications des Services industriels communaux (art. 6). Le règlement du 25 février 1964 se réfère à l'art. 25 de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux et paroissiaux. Sous le titre "contribution temporaire", cette disposition est ainsi rédigée: "Les communes peuvent percevoir une contribution temporaire pour couvrir les frais d'exécution de travaux, tels que voies de communication, endiguements, assainissements, adduction d'eau (al. 1er). Cette contribution atteint les propriétaires, en proportion des avantages que chacun retire des travaux exécutés (al. 2)". En revanche, ni l'arrêté pris le 7 juillet 1959 par le Conseil d'Etat en exécution de la loi fédérale du 16 mars 1955 sur la protection des eaux contre la pollution, ni la loi cantonale adoptée le 4 février 1964 en application de la même loi fédérale et entrée en vigueur le 1er juillet 1964, ne sont mentionnés dans le règlement du 25 février 1964.

B.- Sur le territoire de la Ville de Fribourg, les CFF sont propriétaires de plusieurs bâtiments et fonds non bâtis, notamment des édifices de la gare et d'un terrain 4039 situé à la route des Arsenaux. Sans être approvisionné en eau par les Services industriels, ce terrain a été loué partiellement à Roger Vuichard, qui y a aménagé une construction mobilière. Les 19, 20 et 21 octobre 1965, la Ville de Fribourg a fait parvenir aux CFF vingt bordereaux qui les invitent à payer,

BGE 94 I 270 S. 273

pour 1965, une contribution totale de 10 618 fr. 05 aux frais d'épuration des eaux. Le bordereau 406.001,

de 474 fr. 85, et le bordereau 407.020, de 8630 fr. 35, concernent les bâtiments de la gare; le no 601 999.02, de 2 fr. 75, a trait à la parcelle 4039; la contribution réclamée ici est basée sur la taxe cadastrale. Pour sa part, Roger Vuichard a reçu un bordereau de 25 fr. 20, contribution calculée sur la base de la valeur d'assurance incendie. Les CFF élevèrent une réclamation contre les taxations dont ils étaient l'objet, non sans se déclarer disposés à participer au paiement des dépenses d'épuration dans les limites prévues à l'origine par le législateur fédéral. Leur réclamation ayant été écartée le 4 octobre 1966 par le Conseil communal, ils s'adressèrent ensuite à la Commission cantonale de recours en matière d'impôt, qui les débouta le 26 mai 1967. L'autorité de recours constate que, dans la mesure où il se fonde sur l'art. 25 de la loi du 10 mai 1963 relative aux impôts communaux et paroissiaux, le règlement du 25 février 1964 repose sur une base valable: cette disposition, qui n'est pas limitative, s'applique aux installations d'épuration des eaux, ce que le Tribunal fédéral a admis implicitement dans un arrêt du 10 novembre 1965 en la cause Association fribourgeoise des intérêts immobiliers, Macheret et consorts c. Fribourg, Commune et Conseil d'Etat. La Commission cantonale considère en outre que, si l'art. 6 de la loi du 23 juin 1944 sur les CFF les exonère des impôts cantonaux et communaux, les contributions exigées en l'espèce ne tombent pas sous le coup de ce texte: limitées dans le temps, destinées à couvrir les frais de travaux déterminés, frappant chaque propriétaire en raison des avantages qu'il en retire, elles ne se caractérisent pas comme des impôts. De plus, suivant l'autorité de recours, c'est à juste titre que le règlement du 25 février 1964 ne fait pas de distinction entre les bâtiments productifs d'eaux usées et ceux qui ne déversent que des eaux pluviales dans les égouts communaux: une discrimination entre les uns et les autres entraînerait la réfection des canalisations publiques, soit une charge accrue pour les propriétaires. La commission invoque encore des motifs pratiques pour préférer le critère de la consommation d'eau à celui de l'écoulement dans les égouts. Enfin, elle tient pour justifiée la contribution perçue sur la parcelle 4039, l'eau qui s'y répand étant recueillie partiellement dans les canalisations publiques.

C.- Par un mémoire intitulé "recours de droit public", les CFF requièrent le Tribunal fédéral de prononcer: principalement, que la contribution pour l'épuration des eaux est un impôt dont ils sont exonérés, c'est-à-dire que la décision de la Commission cantonale n'est pas obligatoire ni exécutoire en ce qui les concerne; subsidiairement, qu'ils ne doivent une contribution ni pour les bâtiments où l'eau ne se consomme et ne s'use pas, ni pour l'eau fournie et non évacuée à l'égout communal, ni pour la parcelle 4039.
A l'appui de leurs conclusions principales, les CFF invoquent l'art. 6 de la loi fédérale du 23 juin 1944 qui les concerne. En vertu de cette disposition légale, ils sont exempts de tout impôt cantonal ou communal. Ils estiment que la contribution fixée par le règlement du 25 février 1964, qui frappe indifféremment tous les propriétaires de bâtiments et de fonds non bâtis, même s'ils ne consomment pas d'eau ni ne produisent d'eaux usées, n'est pas une charge de préférence au sens de la jurisprudence, mais bien un impôt auquel ils ne sauraient être astreints. Quant aux conclusions subsidiaires de leur recours, les CFF les fondent sur la violation de l'art. 4 Cst. Ils prétendent que la Ville de Fribourg a choisi comme base légale un texte qui ne vise pas l'épuration des eaux, mais les impôts communaux et paroissiaux, à la seule fin de ménager sa liberté d'action. Ils qualifient ce procédé d'arbitraire. Les recourants relèvent en outre que, sans s'appuyer sur aucune preuve, la Commission cantonale admet que l'eau utilisée à la gare de Fribourg et celle qui s'écoule sur la parcelle 4039, rejoignent les collecteurs communaux. A leur avis, il est arbitraire de ne pas tenir compte de l'évaporation de l'eau, de son absorption par le sol et de son évacuation au cours des transports par chemin de fer. Au surplus, il est contraire aux art. 4 et 5 du règlement du 25 février 1964 d'imposer un propriétaire à la fois sur la taxe cadastrale de son fonds et sur la valeur d'assurance de la construction qui s'y trouve.

D.- La Ville de Fribourg a conclu au rejet des conclusions principales et subsidiaires des CFF. Elle a fait observer dans sa réponse que les premières se rapportent à une action de droit administratif au sens de l'art. 111 litt. a OJ, tandis que les secondes revêtent le caractère d'un recours de droit public pour arbitraire. Quant au fond, elle affirme que la contribution

réclamée est une charge de préférence, fixée sur une base qui échappe au grief d'arbitraire.

E.- La Commission cantonale de recours en matière d'impôt a conclu au rejet du recours de droit public.

Erwägungen

Extrait des considérants:

I. Sur la procédure 1. - Dans la mesure où ils se fondent sur l'art. 6 de la loi du 23 juin 1944 pour se prétendre exonérés de la contribution fixée par le règlement du 25 février 1964, les CFF soulèvent une contestation relative à l'exemption de contributions cantonales en vertu du droit fédéral, visée à l'art. 111 litt. a OJ. Un pareil litige doit être porté devant le Tribunal fédéral statuant comme juridiction unique, par la voie de l'action directe de droit administratif, à l'exclusion du recours de droit public (RO 82 I 128 ss., 87 I 148 ss., 92 I 166). En tant qu'ils invoquent l'arbitraire de la décision rendue le 26 mai 1967 par la Commission cantonale de recours en matière d'impôt, les CFF ont formé un recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst. Bien qu'il soit intitulé simplement recours de droit public, le mémoire des CFF est recevable à la fois comme acte d'ouverture d'une action de droit administratif et comme recours de droit public. Saisie d'un mémoire qui contenait les deux moyens, la Chambre de droit public s'est prononcée sur l'un et l'autre dans un seul arrêt (RO 81 I 186). En l'espèce, la Chambre de droit administratif n'a aucune raison de s'écarter de cette pratique. Chargée normalement de statuer sur les actions de droit administratif (art. 12 al. 1 litt. a OJ), elle siège avec le concours de cinq membres et comprend ainsi le même nombre de juges que la Chambre de droit public chargée des recours pour violation de l'art. 4 Cst. (cf. art. 15 OJ). En outre, l'action de droit administratif et le recours de droit public s'instruisent selon les mêmes règles, c'est-à-dire principalement suivant les art. 91 à 96 OJ (cf. art. 115 al. 2 OJ) et subsidiairement, par le jeu de l'art. 40 OJ, conformément à la loi du 4 décembre 1947 sur la procédure civile fédérale. Au surplus, dans le cas particulier, l'action et le recours posent des problèmes de fond communs.

II. Sur l'exemption d'impôt

2. Comme les parties l'admettent avec raison, l'art. 6 de la loi du 23 juin 1944 dispense les CFF du paiement des impôts proprement dits, non pas des charges de préférence (RO 74 I 224 ss.). Selon la jurisprudence, une redevance se caractérise comme une charge de préférence lorsqu'elle remplit trois conditions: tout d'abord, elle doit être prélevée, pour couvrir des dépenses relatives à des travaux d'intérêt public, auprès des personnes qui en tirent des avantages économiques spéciaux; ensuite, il faut que le montant réclamé soit en rapport avec les frais qu'il s'agit d'amortir; enfin, la charge doit être calculée en proportion du profit que les travaux procurent aux bénéficiaires (RO 74 I 224 s.; 86 I 99; 90 I 81, 93; 92 I 454 s.; 93 I 113). Le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'une contribution aux frais d'épuration des eaux répondait à ces conditions (RO 93 I 113 s.). Il a même reconnu la qualité de charge de préférence à la contribution temporaire prévue par l'art. 25 de la loi fribourgeoise du 10 mai 1963 sur les impôts communaux et paroissiaux, auquel se réfère le règlement du 25 février 1964 (arrêt non publié du 10 novembre 1965 dans la cause Association cantonale fribourgeoise des intérêts immobiliers, Macheret et consorts contre Fribourg, Commune et Conseil d'Etat, consid. 2). Cette jurisprudence doit être confirmée.

3. Assurément, dans la mesure où elle compromet l'approvisionnement en eau potable, entraîne la destruction des poissons, entrave l'exercice des sports nautiques, contribue à détériorer les ouvrages aménagés sur les rives des lacs et des rivières, la pollution des eaux est préjudiciable à la collectivité tout entière. A ce point de vue, l'épuration des eaux est une „„oeuvre d'intérêt général et relève de la salubrité publique. Mais elle n'en procure pas moins, considérée sous un autre aspect, des avantages économiques spéciaux aux propriétaires immobiliers. Lorsqu'il est impossible d'évacuer les eaux qui s'y trouvent, qu'elles soient usées ou non, un immeuble ne peut guère servir qu'à des fins agricoles. Il ne se prête ni à la construction, ni à une affectation industrielle ou commerciale. Cela vaut aussi bien pour les immeubles des particuliers que pour ceux des administrations publiques, y compris les CFF. Tout propriétaire immobilier tire donc un avantage spécial du raccordement de son fonds aux canalisations publiques qui recueillent les

eaux. Sans cette faculté, il est limité dans l'exploitation de son bien ou contraint d'entreprendre à ses frais des installations d'égout. Or l'épuration des eaux est liée à leur évacuation. C'est parce que les eaux évacuées dans les canalisations publiques risquent de polluer les lacs et les rivières qu'elles doivent être épurées. Ainsi, l'art. 3 de la loi fédérale du 16 mars 1955 sur la protection des eaux invite l'autorité cantonale à prendre toutes mesures pour les préserver de la pollution qui résulte du déversement d'eaux usées ou d'autres résidus liquides ou gazeux. De même, l'art. 6 al. 1 de l'arrêté du Conseil d'Etat fribourgeois du 7 juillet 1959 oblige les communes, tout à la fois, à établir un règlement des canalisations, à élaborer un plan directeur d'égouts et à construire des installations d'épuration des eaux. L'art. 9 de la loi d'application fribourgeoise du 4 février 1964 énonce une règle analogue. Il s'ensuit qu'en droit fribourgeois comme en droit fédéral, l'évacuation et l'épuration des eaux sont des opérations inséparables. Dès lors, si les frais d'évacuation consentis par les collectivités publiques procurent un avantage économique spécial à chaque propriétaire immobilier, il en est de même de ceux d'épuration (RO 93 I 113).

4. La contribution exigée des CFF est en rapport avec la dépense dont ils profitent d'une manière particulière. Selon le préambule du règlement du 25 février 1964, le produit de cette contribution est destiné exclusivement à couvrir les frais d'établissement de la station communale d'épuration, soit à rembourser le montant emprunté à cette fin et à en payer les intérêts. Non seulement l'art. 3 confirme cette affectation, mais il précise que la contribution sera perçue jusqu'au remboursement de l'emprunt et, au plus, pendant vingt ans.

5. Les propriétaires immobiliers sont doublement intéressés à l'évacuation et à l'épuration des eaux par les soins des collectivités publiques. Grâce à ces mesures, ils peuvent utiliser leurs fonds sans restriction, d'une part, et ils n'ont pas la charge de construire leurs propres installations d'égout, d'autre part. Il faut donc examiner encore si la contribution réclamée aux CFF se détermine bien d'après le double avantage qu'ils retirent des travaux exécutés par la Ville de Fribourg.
a) L'art. 5 du règlement du 25 février 1964 table sur la valeur des fonds, soit sur la valeur d'assurance des bâtiments, la taxe cadastrale des fonds non bâtis et la superficie des fonds du

domaine public qui ne sont pas l'objet d'une estimation cadastrale. C'est là une manière de tenir compte du

fait que l'évacuation des eaux, y compris leur épuration, accroît les possibilités d'utiliser le sol. Si les bases de calcul fixées s'adaptent plus ou moins exactement aux circonstances de chaque cas particulier, elles se justifient cependant par leur simplicité. En l'occurrence, des critères schématiques sont inévitables. Celui de la valeur d'assurance est d'ailleurs usuel pour les fonds bâtis (RO 93 I 114; arrêt du 1er mars 1967 dans la cause Wert-Invest-Immobilien AG c. Tecknau, Commune et Bâle-Campagne, Tribunal administratif, consid. 2 litt. a et b, inédit au RO mais publié dans les BJM 1967 p. 143 ss.). Le prélèvement de la contribution calculée sur la taxe cadastrale des terrains à bâtir correspond à l'avantage virtuel que le propriétaire tire de l'évacuation et de l'épuration des eaux. Quant aux terrains affectés à l'agriculture, on peut se demander s'ils ne devraient pas être exemptés dans le cas visé à l'art. 5 de la loi fédérale du 16 mars 1955 sur la protection des eaux contre la pollution. Mais il n'est pas nécessaire de résoudre la question, car les CFF ne peuvent évidemment pas être mis au bénéfice de cette disposition légale. b) En se fondant sur la consommation d'eau, l'art. 6 du règlement prend en considération le fait que l'évacuation et l'épuration des eaux aux frais de la collectivité publique dispensent les propriétaires de créer leurs propres installations, dont le coût dépend dans une certaine mesure du volume d'eau à éliminer. Sans doute la quantité d'eau consommée ne correspond-elle qu'approximativement à la masse d'eau évacuée. Il n'est toutefois pas contraire au principe de proportionnalité d'adopter comme facteur d'appréciation celle-là plutôt que celle-ci. Alors que la consommation d'eau est facilement déterminable, l'évacuation ne pourrait se mesurer qu'au moyen d'appareils dont la pose serait aussi compliquée qu'onéreuse et qui, apparemment, n'existent nulle part. C'est pourquoi on admet communément que la contribution aux frais d'épuration pourrait même être prélevée sous la forme d'un supplément au prix perçu pour la fourniture de l'eau (cf. D. SCHINDLER, Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz, RDS 1965 II 483). Au demeurant, la solution choisie par la Ville de Fribourg n'est pas plus préjudiciable aux CFF qu'à d'autres propriétaires. Si une partie de l'eau utilisée pour le nettoyage de la gare ou recueillie sur la parcelle 4039 s'évapore

ou est absorbée par le sol, il en est de même de l'eau de pluie qui tombe sur tous les terrains non bâtis, ou de l'eau dont le propriétaire se sert pour arroser son fonds. En outre, si l'eau qui remplit les réservoirs des wagons s'écoule en dehors du territoire de la Ville de Fribourg, il n'en est pas autrement de l'eau que certaines entreprises emploient à des fins industrielles.

6. Ainsi, la contribution réclamée aux CFF remplit les trois conditions posées par la jurisprudence pour qu'une redevance constitue une charge de préférence et non un impôt. Il en résulte que l'art. 6 de la loi fédérale du 23 juin 1944 n'est pas applicable, et partant que l'action de droit administratif tendant à faire prononcer une exemption d'impôt en faveur des CFF est mal fondée.

III. ... (Rejet du grief d'arbitraire)

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette l'action de droit administratif et le recours de droit public.