

100.2016.326

ANP/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du juge unique du 28 novembre 2017

Droit administratif

B. Rolli, juge
P. Annen-Etique, greffière

A. _____
pour adresse:

recourant

contre

Commune B. _____
agissant par son Conseil communal
intimée

et

Préfecture du Jura bernois
Rue de la Préfecture 2, 2608 Courtelary

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 4 octobre 2016
(taxes périodiques d'alimentation en eau et d'assainissement)



En fait:

A.

A. _____, domicilié à C. _____, est propriétaire des immeubles n^{os} D. _____ et E. _____ situés sur la Commune B. _____ (BE; ci-après: la Commune). En date du 25 août 2014, il s'est vu adresser par cette dernière une facture d'acompte d'eau portant sur un montant de Fr. 856.45 pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2014. Le 2 avril 2015, la même autorité lui a fait parvenir le décompte d'eau final concernant l'année 2014 (1^{er} janvier au 31 décembre), dont il ressortait - après déduction de l'acompte payé de Fr. 856.45 - un solde de Fr. 931.85 à sa charge. Par courrier du 26 avril 2015, l'intéressé a contesté ce montant auprès de la Commune et lui a demandé d'adapter sa réglementation en matière d'eau à la législation fédérale traitant de la protection des eaux. Il a en outre requis de cette autorité la production de comptes détaillés pour l'eau s'agissant de 2014. Dans une décision du 16 juin 2015, la Commune a confirmé sa facture du 2 avril 2015 et a refusé de délivrer les extraits de comptes requis.

B.

En date du 6 juillet 2015, l'intéressé a recouru, en langue allemande, auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne (ci-après: TTE) en concluant à l'annulation de la décision précitée, à l'adaptation des règlements communaux contestés au droit supérieur, à un nouveau calcul sur ces bases de ses émoluments d'eau pour 2014, ainsi qu'à la remise de la comptabilité communale de la même année relative aux coûts de l'eau. Après s'être vu transmettre par la TTE le recours précité prétendument de sa compétence (qu'elle n'a pas niée), la Préfecture du Jura bernois (ci-après: la Préfecture) a fait traduire au contribuable son recours en français (traduction établie le 22 juillet 2015). Elle a ensuite procédé le 10 mai 2016 à une inspection locale des immeubles n^{os} D. _____ et E. _____ concernés, puis s'est fait remettre les extraits des comptes de la Commune relatifs à l'eau pour la

période de 2013 à 2015. A la suite des remarques finales des parties, elle a rejeté le recours dans une décision du 4 octobre 2016.

C.

Par acte du 2 novembre 2016, l'intéressé a porté le litige devant le Tribunal administratif du canton de Berne (ci-après: le TA), en retenant les conclusions suivantes:

- "1. Die Entscheide der Beschwerdegegnerin vom 16.6.2015 und der Vorinstanz vom 4.10. 2016 seien aufzuheben.
2. Die Wasserreglemente, respektive deren Gebührenstruktur, der Gemeinde B._____, in Kraft per 1.7.2013, seien in Übereinstimmung mit (Art. 8, Abs.1, Art. 9, Art. 74 Abs. 2, BV) unter Berücksichtigung (Art. 3a, Art. 60a, Abs. 1, GSchG) anzupassen.
3. Die angefochtenen und erhobenen Gebühren von 2014 und folgende der Gemeinde B._____ seien entsprechend zugunsten des Beschwerdeführers anzupassen.
unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

Dans leurs réponse et préavis respectifs des 30 novembre et 13 décembre 2016, la Commune et la Préfecture ont conclu au rejet du recours.

En droit:

1.

1.1 Aux termes de l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21), le TA connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public. La décision sur recours rendue le 4 octobre 2016 par la Préfecture ressortit incontestablement au droit public. Aucune des exceptions prévues aux art. 75 ss LPJA n'étant réalisée, le TA est compétent pour connaître du présent litige.

1.2 Le requérant n'ayant pas obtenu gain de cause devant l'instance précédente, il est particulièrement atteint par la décision sur recours contestée et a un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit annulée. Il a ainsi qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA). Le recours a de plus été interjeté en temps utile et dans les formes prescrites (art. 32 et 81 LPJA); il est donc recevable. Il ne l'est toutefois pas en tant qu'il conclut à la modification de la décision communale du 16 juin 2015. Compte tenu de l'effet dévolutif du recours interne adressé à la Préfecture, la décision rendue sur recours par cette autorité a en effet remplacé la décision de la Commune. Dans la mesure dès lors où le requérant conclut également à l'annulation de la décision rendue par cette dernière, son recours est irrecevable (ATF 134 II 142 c. 1.4; JAB 2010 p. 411 c. 1.4; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 60 n. 7).

1.3 La décision sur recours contestée, par laquelle la Préfecture confirme un solde de Fr. 931.85 à charge du requérant pour des taxes périodiques d'alimentation en eau et d'épuration des eaux usées concernant l'année 2014, constitue l'objet de la contestation. L'objet du litige porte quant à lui sur l'annulation de ce montant, sur l'adaptation des règlements communaux contestés à la législation fédérale topique en matière de protection des eaux, ainsi que sur la fixation (du solde) des émoluments dus en application de la nouvelle réglementation demandée.

1.4 La valeur litigieuse n'atteignant pas Fr. 20'000.-, le jugement de la cause incombe au juge unique de la Cour des affaires de langue française du TA (art. 57 al. 1 de la loi cantonale sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

1.5 Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais non le contrôle de l'opportunité.

2.

Sous un angle formel, l'on précisera d'emblée que le recourant a eu accès devant l'instance inférieure aux extraits des comptes communaux de 2013 à 2015 relatifs à l'eau et qu'il a eu tout loisir de s'exprimer à ce sujet dans ses remarques finales du 27 septembre 2016. Une éventuelle violation de son droit d'être entendu en raison du refus (concernant plus spécifiquement l'année 2014) opposé par la Commune de consulter ce type de documents a ainsi été réparée devant la Préfecture qui dispose du même pouvoir d'examen que la Commune en matière de taxes (voir art. 66 LPJA). L'on ne saurait non plus faire grief à l'autorité inférieure d'avoir écarté les passages de la traduction du 22 juillet 2015 ne reflétant pas l'exact texte originel du recours du 6 juillet 2015 rédigé en allemand. Loin de faire preuve d'arbitraire, la Préfecture a au contraire veillé en cela à une stricte application du droit procédural, par le fait en particulier de prévenir une prolongation indue du délai de recours (la traduction du 22 juillet 2015 intervenant en dehors du délai légal de recours). Hormis le contrôle concret des règlements communaux appliqués à son égard, le recourant se plaint du fait que ces normes n'ont jamais fait l'objet d'un examen sous l'angle de leur conformité au droit fédéral. La validité d'un acte législatif peut, il est vrai, être contrôlée par les autorités de justice administrative en dehors de toute application concrète de celui-ci, à l'occasion d'un contrôle dit abstrait de la norme (voir décision sur recours contestée c. 1.2.2 avec références). Dans le canton de Berne, une norme communale est susceptible d'un tel contrôle abstrait devant le Préfet, si le recours est introduit dans les 30 jours dès la publication de l'acte normatif contesté (art. 60 al. 1 let. b ch. 1, 63 al. 1 let. b, 67 et 67a LPJA). Au cas particulier, les règlements communaux critiqués, à savoir le règlement d'assainissement et le règlement tarifaire en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées et pluviales (RA) ainsi que le règlement de distribution d'eau et le tarif de l'eau concernant l'alimentation en eau (RDE), tous deux adoptés le 26 juin 2013, sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Dès lors que le recours a été ici introduit le 6 juillet 2015 (date du cachet postal), le délai pour requérir un contrôle abstrait de ces normes était écoulé et la Préfecture ainsi fondée à déclarer irrecevable le recours sous cet angle. Dans cette continuité, l'on précisera encore que la procédure d'édiction prévue à

l'art. 54 de la loi cantonale du 16 mars 1998 sur les communes (LCo, RSB 170.11) a bien été respectée par le dépôt public des règlements litigieux pendant une durée de 30 jours et la possibilité offerte aux habitants (par publication dans la Feuille officielle) de consulter ceux-ci à un horaire hebdomadaire précis. Faute d'avoir invoqué sans délai une violation des prescriptions fixant une compétence ou une procédure, le recourant ne saurait au surplus davantage se prévaloir d'une tenue irrégulière du procès-verbal de l'assemblée communale du 26 juin 2013 ayant mené à l'adoption des règlements en question (voir art. 49a LCo).

Partant, le présent recours doit être rejeté sur l'ensemble des griefs formels et procéduraux précités.

3.

3.1 Par rapport au montant total des taxes d'eau mis à sa charge pour l'année 2014 par Fr. 1'788.30, le recourant conteste un solde de Fr. 931.85. Ce montant se compose, d'une part, en matière d'alimentation, d'une taxe variable de consommation d'eau (désignée par "EAU"), d'une taxe annuelle de prélèvement d'eau ainsi que d'une taxe annuelle d'extinction et, d'autre part, s'agissant de l'évacuation ainsi que du traitement des eaux usées et pluviales, d'une taxe variable d'épuration (dénommée "Epuration en m³") et d'une taxe annuelle de base pour les eaux résiduaires.

3.2 S'agissant en premier lieu de l'évacuation et du traitement des eaux usées et pluviales, il sied de relever ce qui suit.

3.2.1 Reprenant le principe de causalité inscrit à l'art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) et fondé sur l'art. 76 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), l'art. 3a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) dispose que celui qui est à l'origine d'une mesure en supporte les frais. A cet égard, l'art. 60a LEaux, relatif au financement des mesures, prévoit que les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux

concourant à l'exécution de tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Le droit fédéral prévoit ainsi, d'une part, l'obligation d'équiper et d'assainir les installations d'écoulement des eaux usées et, d'autre part, la participation financière des propriétaires qui bénéficient des équipements et sont à l'origine de la production des eaux usées. La mise en œuvre pratique de ces principes est en revanche régie par le droit cantonal (art. 45 LEaux; voir aussi: Message du Conseil fédéral du 4 septembre 1996 relatif à la modification de la LEaux [Message], in: FF 1996 IV 1213 ss, p. 1219 s. et 1227).

3.2.2 Dans les limites du droit fédéral, le canton de Berne a fixé les bases de la réglementation de l'évacuation des eaux usées dans la loi cantonale du 11 novembre 1996 sur la protection des eaux (LCPE, RSB 821.0) et l'ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux (OPE, RSB 821.1). Dans ce domaine, le canton a, en majeure partie, confié aux communes l'exécution de ses tâches étatiques et leur a délégué la compétence d'édicter des règlements sur l'organisation et le financement de l'assainissement (voir notamment art. 23 LCPE et 31 OPE). Le principe veut que l'assainissement s'autofinance, en particulier par le biais de taxes uniques et de taxes périodiques de base et de consommation d'eau (art. 24 LCPE, art. 32 ss OPE).

3.2.3 En se fondant sur les bases légales précitées, la Commune a adopté le 26 juin 2013 le RA, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013 (voir c. 2 supra). Ce règlement prévoit à son art. 31 que la Commune perçoit des taxes périodiques pour l'évacuation des eaux usées dont le montant est constitué d'une taxe de base et d'eaux pluviales, ainsi que d'une taxe de consommation d'eau. La teneur exacte de la disposition est la suivante:

Article 31 Taxes périodiques

¹ Des taxes périodiques (taxes de base et d'eaux pluviales, et taxes de consommation d'eau) sont perçues pour couvrir les attributions au financement spécial et le coût d'exploitation (y compris les intérêts).

² Sur une période de 5 ans, le produit des taxes de base et d'eaux pluviales représente 50 à 60% du total et celui des taxes de consommation d'eau 40 à 50%.

³ La taxe de base et d'eaux pluviales sera assise sur les éléments suivants:

- a. les volumes des bâtiments avec déversement d'eaux usées.
- b. les surfaces des bâtiments avec déversement d'eaux pluviales dans les installations communales (collecteurs eaux pluviales ou unitaires avec les eaux résiduaires).

Lorsque le volume dépasse 10'000 m³, le Conseil communal est compétent pour définir la taxe de base et d'eaux pluviales en se basant sur les points a et b ci-dessus.

La taxe annuelle de base se calcule par tranches dégressives.

⁴ La taxe de consommation d'eau est assise sur le volume d'eaux résiduaires, qui est assimilé à la consommation d'eau. L'article 32 est réservé.

Toute personne raccordée au réseau d'assainissement et qui s'alimente en eau en tout ou en partie à une source autre que le réseau public d'adduction doit faire installer par le Service des eaux un dispositif de mesure de volume prélevé, qui sera posé à ses frais. Sinon, la taxe est assise sur une estimation de la consommation d'eau. Le SdE procède à cette estimation sur la base de données statistiques concernant des consommateurs de nature comparable.

3.3 Concernant en second lieu l'alimentation en eau, l'on relèvera les éléments suivants.

3.3.1 La compétence exclusive de la Confédération en matière d'eaux est prévue limitativement à l'art. 76 al. 2 et 3 Cst. et ne porte ainsi pas sur les ressources en eau (qui sont elles prévues à l'art. 76 al. 4 Cst.). Partant, les cantons sont compétents pour légiférer quant à l'alimentation en eau et, cas échéant, peuvent prélever une taxe pour l'utilisation de l'eau (art. 76 al. 4 phr. 2 Cst.; cf. également ARNOLD MARTI, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, *Die schweizerische Bundesverfassung*, 2008, art. 76 n. 22; PASCAL MAHON, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003, art. 76 n. 15). Sur cette base, le canton de Berne a adopté l'art. 35 al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1) prévoyant que le canton et les communes doivent assurer l'approvisionnement en eau. Cette obligation est formulée de manière stricte (KÄLIN/BOLZ, *Manuel de droit constitutionnel bernois*, 1995, art. 35 n. 1).

3.3.2 Fondée sur la base constitutionnelle précitée, la loi cantonale du 11 novembre 1996 sur l'alimentation en eau (LAEE, RSB 752.32) et l'ordonnance cantonale du 17 octobre 2001 sur l'alimentation en eau (OAEE, RSB 752.321.1) sont entrées en vigueur les 1^{er} juin 1997, respectivement 1^{er} janvier 2002. A son art. 11 LAEE, la loi prévoit que

l'alimentation en eau est notamment financée par les taxes uniques et périodiques de base et de consommation d'eau (let. a).

3.3.3 La Commune a adopté, en date du 26 juin 2013, le RDE, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013 (c. 2 supra). Ce règlement prévoit à son art. 36 que la Commune perçoit des taxes périodiques pour l'alimentation en eau dont le montant est constitué d'une taxe de base, d'une taxe d'extinction, ainsi que d'une taxe de consommation. Cette disposition a la teneur suivante:

Article 36 Taxes annuelles

a Taxe de base

¹ Pour couvrir les frais fixes, l'utilisateur verse une taxe annuelle de base (TAB) en fonction du volume construit (VC) total des bâtiments et installations d'une parcelle raccordée au réseau d'eau. La taxe annuelle de base se calcule par tranches dégressives.

b Taxe d'extinction

² Pour couvrir une partie des frais fixes, l'utilisateur ou le propriétaire verse une taxe annuelle d'extinction (TAE) en fonction du volume construit (VC) pour tous les bâtiments et installations, raccordés ou non au réseau d'eau, qui se situent dans le périmètre de défense contre le feu.

c Taxe de consommation

³ Pour couvrir les autres charges du compte de fonctionnement, l'utilisateur verse une taxe de consommation (TC) calculée sur la base du relevé du compteur.

4.

Le requérant se prévaut en premier lieu d'une violation du principe de causalité.

4.1

4.1.1 Dès l'abord, l'on précisera que ce grief ne peut viser que les taxes en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées. En effet, le principe du "pollueur-payeur", tel que défini spécifiquement pour ce domaine, ne s'applique pas en matière d'alimentation en eau, le droit bernois, seul applicable au vu de la compétence exclusive du canton, ne le prévoyant pas (jugement du TA [JTA] 2009/310/311 du 26 mars 2012

c. 4.1; voir en outre: HANS W. STUTZ, *Herausforderung im qualitativen Gewässerschutz*, in: DEP 2008 p. 525; CHRISTOPH SCHAUB, *Rechtliche Aspekte der Wasserversorgung im Kanton Zürich*, 2003, p. 58).

4.1.2 Dans la mesure où la Confédération a renoncé à introduire elle-même les émoluments nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux, il appartient aux cantons de le faire dans les limites des conditions-cadres qu'elle a édictées. Si les cantons disposent certes d'une grande souplesse dans l'élaboration d'émoluments conformes au principe de causalité, ils doivent néanmoins prévoir "un système combinant des taxes de base et des taxes qui sont fonction de la quantité d'eaux usées à évacuer" (Message, p. 1219). Les exigences d'un tel système découlent des objectifs assignés par le législateur au principe de causalité: "Outre qu'elle garantit le financement de la protection des eaux, la répercussion des coûts sur le responsable, en incitant celui-ci à réduire la pollution des eaux, permet d'atteindre un objectif écologique: elle contribue à diminuer l'utilisation des installations de traitement et ménage par conséquent l'environnement (...) et à accroître l'efficacité des mesures de protection de l'environnement" (Message, p. 1219; PETER KARLEN, *Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht*, in DEP 1999 p. 539 ss, spéc. p. 546 ss). Afin de répondre à ce double objectif financier et écologique, une taxe d'utilisation périodique doit ainsi tenir compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question (ATF 128 I 46 c. 4a; TF 2C_817/2008 du 27 janvier 2009 c. 8.1; P. KARLEN, op. cit., p. 550). Se référant à sa jurisprudence relative aux taxes d'élimination des déchets, le Tribunal fédéral (TF) a estimé que les art. 3a et 60a LEaux, même s'ils augmentent les exigences en matière de protection de l'environnement, n'imposent toutefois pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités d'eaux usées produites (ATF 128 I 46 c. 5b/bb; P. KARLEN, op. cit., p. 550). La relative souplesse de telles limites permet aux cantons d'éviter des coûts administratifs démesurés découlant de l'évaluation du type et de la quantité d'eaux usées (Message, p. 1220).

4.1.3 Au cas particulier, les taxes périodiques prélevées par la Commune en matière d'épuration sont destinées à couvrir les attributions au

financement spécial et le coût d'exploitation, y compris les intérêts (art. 31 al. 1 RA). Ces taxes périodiques se composent d'une taxe de base ("taxe de base et d'eaux pluviales") ainsi que d'une taxe de consommation. La taxe de base est assise sur les volumes des bâtiments avec déversement d'eaux usées, ainsi que sur les surfaces des bâtiments avec déversement d'eaux pluviales dans les installations communales (collecteurs eaux pluviales ou unitaires avec les eaux résiduaires; art. 31 al. 3 let. a et b RA). La taxe de consommation d'eau est quant à elle déterminée en fonction du volume d'eaux résiduaires qui est assimilé à la consommation d'eau (art. 31 al. 4 RA). Il est en outre prévu, à l'art. 31 al. 2 RA, que le produit des taxes périodiques de base et d'eaux pluviales représente, sur une période de cinq ans, 50 à 60% du total et celui des taxes de consommation d'eau 40 à 50%. Sur ces bases, il apparaît tout d'abord que le système de répercussion sur les administrés propriétaires des coûts communaux relatifs à l'évacuation des eaux usées inclut un paramètre variable ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation concernée et qu'il répond ainsi de prime abord au double objectif financier et écologique de protection des eaux (ATF 128 I 46 c. 4a; TF 2C_817/2008 du 27 janvier 2009 c. 8.1; P. KARLEN, op. cit., p. 550). Ensuite, il ne saurait être reproché à la Commune d'avoir déterminé la taxe de base en fonction du volume construit des bâtiments. Selon la pratique judiciaire et la doctrine, le recours à ce critère s'avère en effet conforme au principe de causalité (TF 2P.266/2003 du 5 mars 2004 c. 3.2, publié in DEP 2004 p. 197; P. KARLEN, op. cit. p. 558; LUC JANSEN, in: Hettich/Jansen/Norer, *Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau*, 2016, art. 60a n. 71). Certes, le recours à un tel critère aura tendance à pénaliser les bâtiments disposant de grandes et vastes pièces, mais de peu de raccordements et, en cela, à intégrer des éléments du style architectural en soi étrangers au principe du pollueur-payeur. De telles distorsions apparaissent cependant tolérables, dans la mesure où il est impensable de tenir compte des spécificités de chaque espèce et où un certain schématisme s'impose dès lors. Contrairement à ce qui est allégué dans le recours (art. 2 ch. 6), il subsiste néanmoins dans ces cas également un certain lien avec l'utilisation potentielle (et non effective) des installations concernées, puisqu'un bâtiment volumineux abritant de nombreuses pièces nécessitera en principe des raccordements

supplémentaires et aura ainsi tendance à produire davantage d'eaux usées. Bien qu'il existe vraisemblablement d'autres critères de calcul plus ciblés, le critère du volume construit ne va dès lors en tout cas pas au-delà du niveau de schématisation admis dans la pratique. Cela étant et au vu de la liberté dont jouit à cet égard le législateur communal, le présent mode de calcul des taxes périodiques en matière d'épuration s'avère structurellement conforme au principe de causalité (pour tout ce qui précède: voir JTA 100.2009.310/311 du 26 mars 2012 c. 3.6 avec références).

4.2

4.2.1 Si le volume construit représente une base de calcul reconnue, il reste néanmoins à examiner si le rapport entre taxe de base et taxe de consommation qui résulte de l'application de ce système de financement demeure quant à lui conforme au principe de causalité. Le ratio entre la taxe de base et la taxe d'exploitation directement proportionnelle à la quantité d'eau usée produite devrait à peu près correspondre au rapport existant entre les frais fixes et les frais proportionnels à la charge de la collectivité publique pour les prestations fournies. Comme il est admis, en matière d'évacuation et d'élimination des déchets, que ce rapport se répartit à raison d'un tiers environ pour les coûts fixes et deux tiers pour les coûts variables, les taxes périodiques de base et de consommation peuvent, selon la jurisprudence, être fixées dans ces mêmes proportions. La structure des coûts est différente en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées, en ce sens qu'une grande partie de ceux-ci résulte de la construction des infrastructures et est financée par la perception de taxes de raccordement et/ou de charges de préférence. Au final, la taxe de base devrait ainsi normalement représenter une part moindre que la taxe variable dans les rentrées totales des taxes périodiques (TF 2C_816/2009 du 3 octobre 2011 c. 4.3.1 avec références citées; voir également: TC/JU ADM 73/2016 du 17 novembre 2016 c. 9.1 et VGE 22421 du 26 septembre 2006 c. 5.2). Dans sa pratique, le TF a néanmoins admis qu'une taxe périodique composée d'une taxe de base et d'une taxe liée au volume d'eau se situant dans le même ordre de grandeur est conforme au principe de causalité (TF 2P.266/2003 du 5 mars 2004 c. 3.4).

Le modèle de financement proposé par l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA) et l'Union des villes suisses, Organisme pour les problèmes d'entretien des routes, d'épuration des eaux usées et d'élimination des déchets (ORED), prévoit quant à lui que les taxes périodiques en matière d'évacuation des eaux usées se composent de taxes de base et de taxes de consommation s'inscrivant dans un rapport de 30-50%, respectivement de 50-70% (Directive concernant le financement de l'assainissement au niveau des communes et de leurs groupements [VSA/IC], 1994, p. 28). Comme l'a cependant rappelé le TF, le cadre fixé par de telles directives ne saurait être considéré comme contraignant (TF 2P.223/2005 du 8 mai 2006 c. 4.4). En effet, la répartition concrète entre taxes de base et taxes de consommation doit avant tout refléter la structure des coûts que connaît l'autorité concernée. Le produit des taxes de base est ainsi appelé à couvrir l'essentiel des coûts fixes et le produit des taxes de consommation les coûts variables induits par l'évacuation des eaux usées (JTA 2009/310/311 précité c. 3.7 avec références). De plus, l'objectif de répartition des coûts en matière d'évacuation et d'épuration des eaux doit se comprendre comme une moyenne portant sur l'ensemble des taxes périodiques prélevées par la collectivité publique; il ne peut valoir individuellement pour chacun des contribuables (TF 2C_816/2009 précité c. 4.3.1).

4.2.2 Pour déterminer en l'espèce le rapport entre taxes périodiques de base et variables, il convient de ne prendre en considération que le produit des taxes périodiques relevant du domaine de l'évacuation et du traitement des eaux usées et pluviales. C'est en effet à tort que la Préfecture, dans sa décision du 4 octobre 2016, a intégré dans ses calculs les montants relevant des taxes perçues pour l'alimentation en eau. D'après les données fournies à la Préfecture par la Commune (courrier du 5 septembre 2016 et extraits des comptes annexés), pour l'année 2014 ici en cause, la taxe pour les eaux résiduaires et les eaux pluviales s'élevait à Fr. 23'285.30 (Fr. 24'327.85 - Fr. 1'042.55; compte n° 710.434.01/710.434.02) et les taxes (variables) d'épuration à un montant de Fr. 29'721.- (compte n° 710.434.00). Il en résulte que les taxes précitées pour l'année litigieuse atteignaient, respectivement, 43,93% et 56,07% du produit total des taxes périodiques d'épuration (Fr. 23'285.30 + Fr. 29'721.- = Fr. 53'006.30). Ces

données pour 2014 ne sont pas contestées par le recourant (recours du 2 novembre 2016 [ci-après: recours], art. 2 ch. 7 in fine). Au vu de ces proportions et en application de la jurisprudence exposée plus haut (c. 3.2 supra), il appert que le système de financement adopté par la Commune mène à un résultat qui peut être jugé conforme à l'effet incitatif imposé par le principe de causalité.

Au demeurant, les ratios précités se situent encore dans l'ordre de grandeur limite fixé par l'art. 31 al. 2 RA, soit un rapport de 50 à 60% (taxes de base) et de 40 à 50% (taxes de consommation). En raison de l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2013 du RA, les données relatives à l'année 2013 ne représentent ici pas une base suffisamment fiable pour étayer une éventuelle amorce du résultat dégagé ensuite pour 2014. De plus, la question se pose de savoir si le montant de Fr. 12'684.70 porté au compte communal de 2013 (n° 710.434.00) au titre des taxes annuelles (variables) d'épuration ne comporte pas une part relative à l'alimentation en eau, puisqu'aucune taxe de consommation d'eau n'a été comptabilisée pour cette année-là. Il semblerait de plus que les compteurs d'eau nécessaires à l'exécution de la nouvelle réglementation n'aient pas été tous installés lors de l'entrée en vigueur de celle-ci au 1^{er} juillet 2013 (le compteur du recourant l'aurait été en janvier 2014 seulement; recours, art. 1 ch. 1). Cela étant, l'on ne saurait se fier à la proportion de prime abord conforme au RA qu'atteignent, à hauteur respectivement de 53,58% et 46,42% du produit total des taxes périodiques en matière d'épuration (Fr. 14'638.85 + Fr. 12'684.70 = Fr. 27'323.55), les taxes de base (Fr. 12'089.60 + Fr. 2'549.25 = Fr. 14'638.85; compte n° 710.434.01/02) et variables (Fr. 12'684.70; compte n° 710.434.00) en 2013. Quant à l'année 2015, les comptes communaux attestent de taxes de base d'un montant de Fr. 24'928.70 (Fr. 25'225.20 - Fr. 296.50; compte n° 710.434.01/02) et de taxes variables à hauteur de Fr. 31'314.25 (compte n° 710.434.00). Ces taxes représentent ainsi 44,32% et 55,68%, respectivement, du produit total des taxes périodiques en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées (Fr. 24'928.70 + Fr. 31'314.25 = Fr. 56'242.95). Si seul le ratio entre taxes de base et de consommation pour l'année litigieuse 2014 doit se conformer au principe de causalité, les données de 2015 permettent-

elles ainsi à tout le moins d'appuyer, à titre indicatif, l'évolution de ce ratio, du reste stable.

4.3

4.3.1 Bien que l'examen de la conformité de la proportion entre taxe de base et taxe variable doive être effectué par rapport à la situation prévalant au niveau de l'ensemble des administrés de la Commune, il est nécessaire de déterminer s'il existe, dans le cas concret du recourant, des circonstances particulières qui justifieraient qu'il soit fait exception aux principes exposés plus haut. Dans sa facture du 2 avril 2015, la Commune a établi comme suit les taxes périodiques d'épuration relatives aux immeubles n^{os} D. _____ et E. _____, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014:

Taxe de consommation	29 m ³	à Fr. 1.40	Fr. 40.60
Taxe eaux résiduaires	1'500 m ³	à Fr. 0.35	Fr. 525.00
	482 m ²	à Fr. 0.34	Fr. 163.90
Total (hors TVA)			Fr. 729.50

Sur ces bases, l'on constate que la taxe de consommation correspond aux 5,56% du montant total des taxes périodiques d'épuration facturées à l'intéressé pour 2014 (Fr. 729.50), la taxe de base relative aux eaux résiduaires s'élevant ainsi aux 94,44% restants. Certes, cette proportion apparaît très éloignée de celles prévues dans le RA par rapport au produit communal total des taxes périodiques concernées (c. 3.1.4 supra). Ainsi que l'avance le recourant (recours, art. 1 ch. 5; recours du 6 juillet 2015, § B ch. 8), la consommation de 29 m³ retenue par la Commune pour l'année litigieuse s'avère ici toutefois particulièrement faible. Se pose dès lors la question de savoir si la disproportion qui en résulte par rapport à la taxe de base est inhérente au système de financement adopté par l'intimée ou si celle-ci s'explique bien plus par l'utilisation faite concrètement des installations. Dans son courrier du 12 septembre 2016 à l'attention de la Préfecture, le recourant a précisé à ce propos que l'immeuble n° E. _____, habité et pouvant selon lui héberger deux personnes, comporte deux toilettes, une douche et cinq robinets et que l'immeuble n° D. _____, non habité, dispose d'une toilette, d'une baignoire et de deux robinets.

4.3.2 Lorsqu'il s'agit d'examiner si une taxe de base viole ou non le principe de causalité tel que consacré aux art. 3a et 60a LEaux, c'est la sollicitation potentielle - et non effective - des installations concernées qui est déterminante. N'entrent dès lors pas en ligne de compte le nombre de personnes vivant dans un ménage et utilisant les raccordements d'eau disponibles, tout comme le fait de savoir si celles-ci en font un usage économe ou non. La fréquence et l'intensité avec lesquelles les installations sont effectivement mises à contribution ne sauraient par conséquent s'avérer déterminantes dans le calcul de la taxe de base (JAB 2007 p. 79 c. 4.2; VGE 22303 du 12 décembre 2005 c. 5.1.3). Cette dernière ne peut en effet être évaluée que sur la base de critères reflétant l'intensité objective avec laquelle les installations en question seront sollicitées. Elle doit ainsi prendre en compte le volume d'eau potentiel dont feront usage les personnes raccordées au réseau d'eau (TF 2P.266/2003 précité c. 3.2; JAB 2007 p. 79 c. 4.2).

En l'occurrence, il ressort du compte-rendu de l'inspection locale effectuée le 10 mai 2016 que l'immeuble n° E._____ est un chalet moderne composé, au rez-de-chaussée, d'un(e) salon/salle à manger avec cuisine ouverte ainsi que d'une toilette et, au premier étage, d'une chambre à coucher et d'une salle de bain. Lors de son inspection, la Préfecture a ensuite constaté que le second bâtiment, l'immeuble n° D._____, est une ancienne ferme comprenant, au rez-de-chaussée, une remise composée de plusieurs parties, dans laquelle est entreposé du matériel de chantier/agricole, et, au premier étage, un couloir, deux chambres où est déposé du matériel de chantier/de bureau, une cuisine et une salle de bain. Au vu de la disposition des lieux, on peut ainsi partir d'une occupation possible de deux personnes pour l'immeuble n° E._____ et de quatre pour l'immeuble n° D._____. En se fondant sur une consommation quotidienne moyenne d'eau potable de 171.607 litres par personne en 2014 pour un ménage privé, la sollicitation potentielle des infrastructures du recourant porterait donc sur un volume annuel d'environ 375.82 m³ pour six personnes réparties sur deux immeubles (171.607 l x 365 jours x 6 personnes = 375'819.30 l = 375.82 m³; voir Statistiques de consommation d'eau potable de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux, mises à disposition par l'Office fédéral de l'environnement sous

<https://www.bafu.admin.ch/>, "Thèmes" > "Eaux" > "Données, indicateurs, cartes" > "Indicateurs" > "Consommation d'eau potable"). Or, dans cette hypothèse, la taxe de base en matière d'épuration s'élèverait d'après les volumes estimés par l'intimée (et incontestés par le recourant) à un montant de Fr. 688.90 (1500 m³ x Fr. 0.35 + 482 m³ x Fr. 0.34; voir facture du 2 avril 2015) et la taxe variable à Fr. 526.15 (375.82 m³ x Fr. 1.40; pour les tarifs précités: voir ordonnance communale du 26 juin 2013 sur les taxes entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, art. 2 et 3). Avec un produit total de Fr. 1'215.05 (Fr. 688.90 + Fr. 526.15), les parts respectives des taxes de base et de consommation atteindraient alors 56,7 et 43,3%.

4.4 Il découle ainsi de ce qui précède qu'en tenant hypothétiquement compte de la mise à contribution des infrastructures d'eau dans un ménage standard, l'application du RA ainsi que du tarif et de l'ordonnance qui l'accompagnent n'aboutit pas en l'espèce à une situation incompatible avec le principe de causalité (c. 4.2.1 supra). Il en résulte que la disproportion importante entre les taxes périodiques litigieuses pour 2014 n'a pas intrinsèquement son origine dans le système de financement communal en matière d'épuration. En effet, la faible consommation d'eau enregistrée au cas particulier s'explique par le fait que l'immeuble n° E._____ est avant tout occupé pendant les vacances et les week-ends et que l'immeuble n° D._____ n'est lui-même pas affecté à des fins d'habitation (recours, art. 2 ch. 4; recours du 6 juillet 2015, § III.A.4). Or, d'une part, la pratique judiciaire a précisé à ce propos que l'effet incitatif des taxes périodiques est préservé lorsqu'un immeuble n'est habité que quelques jours par année et que le pourcentage exceptionnellement faible de la part de la taxe variable par rapport à la taxe de base s'explique par une consommation d'eau largement inférieure à la moyenne (TF 2P. 266/2003 précité c. 3.3; JAB 2007 p. 79 c. 5.3, qui cite comme exemple le cas des logements de vacances ou des résidences secondaires). D'autre part, le fait qu'un logement soit gardé vide ou qu'il ne soit pas affecté à l'habitation, avec pour conséquence l'absence de toute mise à contribution des installations nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées, n'a pas d'incidence sur le prélèvement de la taxe de base et ne remet pas en question sa conformité au principe de causalité. Par définition en effet, la facturation d'une taxe de base ne

dépend pas de la quantité d'eau effectivement utilisée, mais sert à couvrir les coûts fixes liés à l'entretien et à l'amortissement des installations, indépendamment de toute utilisation concrète (pour tout ce qui précède: TC/FR 604 2014 38 du 10 juin 2016 c. 5.b). Seule importe dès lors la simple possibilité de mise à contribution à tout moment de l'installation concernée (VGE 100.2009.192 du 26 octobre 2009 c. 2.3).

5.

Se pose en second lieu la question de savoir si les émoluments litigieux sont conformes aux principes d'équivalence, de couverture des frais et d'égalité de traitement.

5.1 L'on précisera de prime abord que les principes de droit fédéral précités s'appliquent indifféremment aux taxes périodiques concernant l'alimentation en eau et à celles en matière d'assainissement (voir, par exemple, ADRIAN HUNGERBÜHLER, *Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin*, in: ZBI 104/2003, p. 505 [520-529]).

Par ailleurs, ainsi qu'il en ressort du recours (art. 2 ch. 4), le principe de la couverture des frais ne porte pas (ou plus) à discussion au cas particulier. Le recourant ne conteste ainsi pas que le produit des taxes perçues par l'intimée ne dépasse pas, ou tout au plus seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche de l'eau concernée, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (parmi de nombreux arrêts: TF 2C_817/2008 c. 9 du 27 janvier 2009 avec références). En d'autres termes, il n'est pas litigieux, et aucun indice au dossier ne permet de le mettre en doute, que la Commune n'a pas réalisé en 2014 de bénéfice global dans l'exploitation de ses réseaux d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées.

5.2 Le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2, 8 et 9 Cst.) en matière de contributions causales, exige que le montant de chaque redevance soit en

rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables. La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses administratives en cause. Les contributions doivent être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents. L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Pour cette raison, la jurisprudence admet un certain schématisme dans la détermination des taxes et de leur montant, afin d'éviter aux cantons des coûts administratifs démesurés pour évaluer le type et la quantité d'eau rejetée dans les canalisations. Il est ainsi possible de recourir à des critères normatifs fondés sur des moyennes résultant de l'expérience et faciles à utiliser. Malgré leur schématisme, l'autorité de taxation ne pourra, par égard au principe d'égalité, pas se départir de tels critères, à moins que ceux-ci aboutissent, dans un cas particulier, à des résultats insoutenables, ou créent des différences ne reposant pas sur des motifs raisonnables (TF 2C_816/2009 c. 5.1 avec références).

En l'espèce, tant le système communal relatif aux taxes périodiques en matière d'assainissement que celui concernant l'alimentation en eau sont établis selon des critères objectifs et s'abstiennent de créer des différences qui ne se justifieraient pas par des motifs pertinents. Selon l'art. 31 al. 1 RA (c. 3.2.4 supra) d'une part, les taxes périodiques de base et d'eaux pluviales ainsi que les taxes périodiques liées à la consommation d'eau sont destinées à couvrir les attributions au financement spécial et le coût d'exploitation, y compris les intérêts. D'autre part, l'art. 36 al. 1 à 3 in fine RDE (c. 3.3.4 supra) prévoit que les taxes de base et la taxe d'extinction sont destinées à financer une partie des frais fixes, alors que la taxe de consommation est prélevée pour couvrir les autres charges du compte de fonctionnement. En instaurant dans son RA et son RDE un émolument périodique de base destiné à financer l'entretien des installations ainsi qu'une taxe variable liée la consommation périodique effective, la Commune a ainsi adopté une structure de financement qui tient compte de manière différenciée de l'utilité que revêt pour le contribuable la prestation de la collectivité. Les avantages accordés par cette dernière ne consistent

en effet pas uniquement dans la fourniture d'eau propre et dans l'évacuation des eaux usées. Le seul fait qu'un bâtiment soit raccordé aux réseaux d'amenée et d'assainissement d'eau et ait la possibilité de les utiliser représente une prestation de la part de la collectivité publique ayant son prix. Du reste, un tel raccordement apporte une plus-value au bâtiment concerné. L'accès à l'utilisation des réseaux d'eaux est certes aussi payé par les émoluments uniques. Toutefois, un financement des frais d'investissement fondé exclusivement sur ce dernier type d'émoluments s'avérerait à terme insuffisant. En effet, les recettes provenant des émoluments uniques (même en tenant compte des émoluments complémentaires en cas d'agrandissement des bâtiments ou autres modifications apportées à l'immeuble) sont, et logiquement, appelées à diminuer. Partant, des émoluments périodiques de base prélevés du fait du raccordement, même si le réseau n'est pas sollicité effectivement, demeurent conformes au principe d'équivalence (pour tout ce qui précède: JTA n° 1008 du 2 juillet 2004 c. 4.3.3 avec références citées). Certes, en raison de la situation particulière de l'intimée décrite dans le recours (art. 2 ch. 6), où de petites maisons de 400 m³ côtoient des fermes de plus de 2'000 m³ dont l'importance du volume construit s'explique par de grands espaces d'entreposage pour le foin ou la présence d'une toiture froide ou les deux à la fois, il peut exister - surtout pour ce second type d'habitation - une disproportion entre l'utilisation potentielle des infrastructures d'eau et la valeur objective des prestations de mise à disposition objets de la taxe de base. Contrairement à ce qui est allégué à ce propos par le recourant, cette disproportion ne peut en l'occurrence toutefois être qualifiée de considérable ou de manifeste, à mesure qu'elle s'explique par des circonstances extrinsèques au système de financement communal et qu'elle se situe de plus dans les limites du schématisme accepté par la pratique judiciaire (c. 4 et 5.2 supra).

Cela étant, il n'y a au surplus pas lieu de donner suite aux réquisitions de preuve à l'appui du recours (art. 1 ch. 5) tendant à l'audition comme témoins de deux habitants de l'intimée présentant une situation d'habitation comparable à celle du recourant.

5.3 Quant au principe d'égalité de traitement déduit de l'art. 8 al. 1 et 2 Cst., il confère le droit d'exiger, tant à l'égard du législateur que des organes chargés d'appliquer la loi, que les situations de fait semblables soient assujetties à des règles de droit semblables, et les situations de fait dissemblables à des règles de droit dissemblables (ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, 1984, p. 358-359).

Au cas particulier, le recourant se prévaut d'une violation de ce principe au motif que l'application de la nouvelle réglementation communale en matière d'eau peut entraîner dans certains cas, tel que le sien, un surcoût de plus de 80% par rapport à ce que paient d'autres propriétaires et à ce qui prévalait sous l'ancien régime. Selon lui, ce résultat échappe d'autant plus à toute logique que l'infrastructure elle-même n'a pas changé et que rien n'imposait dès lors à l'intimée de modifier sa pratique perceptrice en matière de taxes d'eau (pour ce qui précède: recours, art. 1 ch. 2). Par ces termes, le recourant réitère en réalité le grief de violation du principe de causalité et fait état des distorsions que ce dernier peut induire. Or, comme déjà relevé (c. 4.1.3 supra), la consommation d'eau doit être définie selon un certain schématisme en matière d'émoluments, ce qui a pour conséquence qu'un usager disposant d'un volume construit important ne sera pas imposé de la même façon qu'un usager habitant un immeuble de plus faible volume. Il en va de même si le propriétaire concerné fait une utilisation modérée de son immeuble ou renonce même à tout usage de celui-ci. En revanche, il ne fait aucun doute que, selon le système de financement retenu par la commune, deux usagers présentant les mêmes valeurs de consommation et de volume construit seront taxés de la même manière. Dès lors, à défaut de situations dissemblables, respectivement de traitement différencié, on ne saurait retenir que le principe d'égalité de traitement a été violé par la décision préfectorale querellée. Ce résultat est encore étayé par les nouvelles pièces à l'appui du recours rendant compte de contestations élevées par d'autres habitants de l'intimée au sujet de leurs décomptes d'eau pour 2014 (entre autres années de taxation contestées). Il en ressort en effet plusieurs situations similaires à celle de la présente espèce où sont invoquées des particularités architecturales impliquant d'importants volumes construits («énorme grange, totalement vide et sans eau»; voir également c. 5.2 supra), respectivement, et dans

tous les cas documentés, une disproportion manifeste, à l'instar de celle dénoncée par le recourant, entre les taxes périodiques de base et celles de consommation facturées (voir in fine: dossier recourant [dos. rec.] 7 à 11, 13 à 16, 20 et 21). Enfin, s'agissant de l'opportunité des modifications réglementaires adoptées par la Commune, l'on précisera que, dans sa législation, le canton vise même à contraindre les communes à adopter une structure de financement telle que celle nouvellement instaurée par la Commune (art. 24 LCPE et art. 34 OPE; JTA 1008 du 2 juillet 2004 c. 4.3.3).

5.4 Il s'ensuit que les taxes périodiques de base et variables en matière de traitement des eaux usées et d'alimentation en eau s'avèrent conformes, au cas particulier d'application concernant l'année 2014, aux principes de droit fédéral précités. Sous cet angle, le recours s'avère dès lors également mal fondé.

6.

6.1 Au vu de ce qui précède, le recours doit être entièrement rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

6.2 Les frais de la présente procédure, fixés à un montant forfaitaire de Fr. 1'500.-, sont mis à la charge du recourant qui succombe (art. 108 al. 1 LPJA); ils sont compensés par son avance de frais.

6.3 Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au recourant qui succombe (art. 108 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les frais de la procédure, fixés forfaitairement à Fr. 1'500.-, sont mis à la charge du recourant; ils sont compensés par son avance de frais.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - au recourant,
 - à l'intimée,
 - à la Préfecture du Jura bernois.

Le juge:

La greffière:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).