

VD_OMNI FI.1994.0139 vom 2. Juli 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-07-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1994.0139

FR: VD_OMNI FI.1994.0139 du 2 juillet 1996

IT: VD_OMNI FI.1994.0139 del 2 luglio 1996

Regeste

STOFER Marcel c/ Commission communale de recours en matière d'impôt d'Ependes | Serre édiflée sur le bien-fonds propriété de M.; cependant, l'art. 677 CC étant ici applicable, c'est bien le recourant et non M. qui est propriétaire de la serre.

Erwägungen

E. 31

mai 1994, paru en extrait sur ce point à la RDAF 1995, 284; dans le même sens ATF L. M. du 2 août 1993, RDAF 1995, 282). 3. Le recourant fait valoir les principes de couverture des frais et d'équivalence, d'application traditionnelle en matière de taxes. Dans la foulée, il invoque que la réglementation communale comporterait une inégalité de traitement à l'égard des serres, en contestant que celles-ci génèrent une masse importante d'eaux claires. On examinera ces questions ci-après successivement s'agissant des taxes de raccordement, puis des taxes annuelles d'entretien (pour celles-ci: consid. 4 ci-après). a) Le principe de la couverture des frais postule une comparaison entre les frais consentis par la collectivité intéressée et les taxes, au sens large, encaissées. S'agissant du cas particulier des taxes de raccordement, l'art. 41 RCE précise que le produit de celles-ci est destiné à couvrir les investissements du réseau de collecteurs publics. En l'occurrence, il est constant que la Municipalité d'Ependes a encaissé, au titre des taxes uniques de raccordement au réseau des eaux usées et des eaux claires un montant de l'ordre de 370'000 fr. (v. d'ailleurs le lot de pièces produites à cet égard par la municipalité). Ce montant doit être confronté aux investissements consentis aussi bien pour les eaux usées que pour les eaux claires; or, si l'on s'en tient aux montants nets (c'est-à-dire après déduction des subventions) à la charge de la Commune d'Ependes afférents aux collecteurs d'eaux usées et d'eaux claires réalisés récemment, l'on obtient un total de 1'360'000 fr. (610'000 + 750'000 fr.). Il apparaît ainsi que le principe de couverture des frais est très clairement respecté, les taxes encaissées ne couvrant en effet que 27% environ de l'investissement restant à la charge de la Commune d'Ependes. On ajoutera encore à ce sujet ce qui suit: aa) On peut sans doute critiquer le montant ici pris en compte au titre des taxes encaissées, soit 370'000 fr. environ. En effet, il est clair qu'il ne tient pas compte des taxes que la Municipalité d'Ependes est susceptible à l'avenir d'encaisser encore en cas de constructions nouvelles, d'agrandissements ou de transformations de constructions existantes. Néanmoins, même en tenant compte de cette circonstance, on ne voit guère comment l'on pourrait aboutir à une conclusion inverse. bb) La municipalité fait d'ailleurs valoir, non sans raison, que le montant des investissements précités ne prend pas en considération les investissements relatifs aux collecteurs qui existaient avant les récents travaux. De plus, le montant retenu ci-dessus n'englobe pas non plus le coût des investissements relatifs à d'autres collecteurs qu'il reste à réaliser; il est clair que, en bonne logique, les montants de ces investissements futurs devraient être pris en

compte, puisque ceux-ci seront également financés, toujours en partie, par les taxes de raccordement, notamment par les taxes futures. Ces considérations confortent ainsi la conclusion de respect du principe de la couverture des frais. cc) Le recourant, en se fondant sur le texte d'un préavis municipal adressé au conseil communal d'Ependes, met en doute le bien-fondé des chiffres articulés par la municipalité dans son écriture du 20 juin 1995; sur la base des pièces produites par la municipalité en annexe à son écriture du 11 décembre 1995, le tribunal retient que les montants d'investissement retenus ici (soit 1'360'000 fr.) sont établis à satisfaction. dd) On notera enfin que rien n'exige, au titre du respect du principe de la couverture des frais, de procéder à une analyse distincte entre les investissements, respectivement les recettes afférents aux eaux usées, d'une part, et aux eaux claires, d'autre part. Au demeurant, une telle analyse serait délicate, compte tenu de la règle de l'art. 35 RCE, qui prévoit, pour les bâtiments raccordés aussi bien au réseau d'eaux usées qu'au réseau d'eaux claires, la perception d'une taxe de raccordement globale pour le financement de l'un et l'autre. b) Le principe de l'équivalence a été repris par l'art. 4 al. 4 LIC, selon lequel le montant de la participation pécuniaire, pour revêtir son caractère de contre-prestation, doit être calculé en proportion de l'importance des avantages économiques particuliers que retirent le ou les assujettis. Ce principe n'est au fond que l'expression, en matière de contributions causales, des principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement (Marc-Olivier Buffat, *Les taxes liées à la propriété foncière*, en particulier dans le canton de Vaud, thèse Lausanne 1989, p. 82 et jurisprudence citée). S'agissant de charges de préférence, c'est la plus-value retirée de l'investissement public qui doit servir de base au calcul de la contribution. Cette plus-value n'est pas aisée à déterminer dans chaque cas concret; cela étant, pour des motifs de praticabilité, la jurisprudence a toujours admis un certain schématisme dans le choix des critères permettant de cerner l'avantage économique retiré par les propriétaires fonciers d'un équipement public. Autrement dit, le principe de l'égalité de traitement ne revêt pas un caractère absolu en matière de taxes, mais s'accommode de certaines différences ou assimilations, liées à l'application de critères simples, clairs et facilement compréhensibles (ATF 108 Ia 114, consid. 2b et réf. citées). La liberté d'appréciation et l'autonomie laissées au législateur communal doivent être préservées dans cette mesure; le juge ne peut sanctionner une règle communale pour violation du principe de l'égalité de traitement que si elle aboutit à un résultat insoutenable ou établit des différences qui ne se justifient par aucun motif raisonnable (ATF 109 Ia 325; 106 Ia 241; ZBI 1985, 107; voir aussi DFJP/OFAT, op. cit., p. 245, ch. 31). aa) Ainsi, avant d'examiner plus en détail l'argumentation du recourant relative au principe de l'équivalence ou à la violation - selon lui - du principe de l'égalité de traitement, il convient brièvement d'examiner si la taxe de raccordement querellée est conforme à l'art. 66 al. 2 LVPEP, ainsi qu'à l'art. 36 RCE. On notera tout d'abord que l'art. 66 al. 2 LVPEP permet la perception d'une taxe d'introduction pour l'évacuation des eaux claires dans le réseau des canalisations publiques; il ne prescrit au surplus aucun critère que le législateur communal devrait retenir pour le prélèvement de telles contributions; en revanche, la redevance annuelle doit être fixée de manière proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations. Quant à l'art. 36 RCE, il prévoit la perception, pour toute construction existante et pour toute nouvelle construction, dont les eaux claires uniquement sont raccordées directement ou indirectement au réseau public, une taxe unique de raccordement de 3 fr. par m² de surface construite au sol. L'alinéa 2 de l'art. 36 RCE a en outre la teneur suivante: "Il faut classer notamment dans cette catégorie: - les ruraux, annexes de fermes ne déversant pas d'eaux usées dans le réseau public, - les annexes de

maisons d'habitation ne déversant pas d'eaux usées dans le réseau public, telles que garages, hangars, entrepôts, abris de jardin et autres bâtiments similaires, - les surfaces industrielles, artisanales et commerciales servant de dépôt, ne déversant pas d'eaux usées dans le réseau public, - les serres horticoles." Le recourant conteste notamment, à cet égard, la surface construite au sol de 23'419 m², retenue comme base de calcul de la taxe litigieuse. Néanmoins, après vérification, il s'avère que les calculs de la municipalité sont corrects, notamment en tant qu'ils s'écartent des surfaces cadastrées au registre foncier. On notera également que la municipalité, si elle a pris en considération des serres non cadastrées, n'a pas tenu compte en outre des serres légères, non construites en dur, à savoir les serres-tunnels du recourant. Cela précisé, on ne peut que conclure que le calcul opéré par la municipalité est conforme à l'art. 36 RCE, en tant qu'il prend en compte la surface des serres, mais non les surfaces de dégagement (routes, voies d'accès, places de parc et autres) aménagées en dur; en effet, par surface construite au sol, au sens de l'art. 36 al. 1 RCE, on entend clairement exclure de telles surfaces aménagées, quand bien même elles seraient susceptibles de produire des eaux claires. La serre sise sur la parcelle 401 n'est actuellement pas raccordée, bien qu'elle doive l'être conformément à une décision municipale confirmée par le Tribunal administratif (arrêt du 28 décembre 1993, AC 93/061). Suivant la lettre de l'art. 36 RCE, seules les constructions raccordées, existantes ou nouvelles, sont soumises à la taxe d'introduction; il convient ainsi d'examiner si les décisions attaquées, en tant qu'elles assujettissent la serre précitée à la perception de cette taxe malgré l'absence d'un raccordement effectif, interprètent correctement cette disposition. On relèvera tout d'abord que le principe de la légalité, en matière fiscale, empêche l'autorité d'application, sous couvert d'interprétation, de créer un nouveau cas d'imposition, non visé par le législateur; en revanche, il n'exclut pas que celle-ci recherche le sens à donner aux faits générateurs de la taxe tels qu'ils sont énumérés dans le texte légal ou réglementaire à adopter. Dans le cadre de l'art. 36 RCE, on doit aussi tenir compte de la nature de la contribution, qui est celle d'une charge de préférence; il en résulte que dès l'instant où l'obligation de raccordement a force exécutoire, l'on doit tenir pour établi que le réseau communal de collecteurs d'eaux claires, dimensionné en fonction de l'apport d'eaux pluviales en provenance des serres, apporte bien une plus-value à celles-ci, ce qui suffit à justifier le prélèvement de cette taxe. On ne saurait considérer dès lors que les décisions attaquées, lorsqu'elles confirment la perception de la taxe d'introduction due à raison de la serre sise sur la parcelle 401, créent un nouveau cas d'imposition, sortant du cadre tracé par le législateur communal à l'art. 36 RCE (pour un exemple similaire, v. JAB 1996, 251). On relève aussi que c'est le fait du recourant - fût-il non fautif - qui empêche que l'une des conditions d'application de l'art. 36 RCE soit strictement remplies; il se justifie ici d'en faire abstraction (v. d'ailleurs art. 152 et 156 CO par analogie). Il ressort des remarques qui précèdent que tant l'art. 66 al. 2 LVPEP que l'art. 36 RCE ont été respectés en l'espèce. bb) Sous l'angle du principe d'équivalence, on doit relever tout d'abord que la taxe demandée, même si elle est élevée, n'apparaît nullement disproportionnée par rapport à la prestation offerte par la Commune d'Ependes; on l'a vu ci-dessus, l'investissement pour la réalisation du réseau de collecteurs d'eaux claires seulement, s'élève déjà à 750'000 fr., soit un montant qui dépasse déjà largement le montant total des contributions uniques perçues sur la base des art. 35, 36 et 37 RCE. Au demeurant, si le recourant voulait procéder lui-même, indépendamment des obstacles juridiques que ce choix impliquerait, aux investissements nécessaires pour raccorder ses serres au canal oriental, il lui en coûterait des montants bien supérieurs à la taxe d'introduction querellée. De même, on doit relever que les serres du recourant entraînent des

charges théoriques, en cas d'orage, extrêmement importantes, en proportion de la totalité des eaux claires produites dans cette hypothèse. Le rapport Chevalier, du 7 février 1995 indique en effet que les serres produiront 27% environ du débit théorique des eaux claires à évacuer en cas d'orage, cela lorsque les zones à bâtir et les zones intermédiaires auront été construites; la proportion actuelle d'eaux claires dues aux serres est plus forte encore. Se fondant sur les vérifications de son assesseur spécialisé, l'ingénieur du génie rural et géomètre officiel Olivier Renaud, le tribunal estime que ces chiffres doivent être nuancés (en effet, les quantités maxima d'eau de pluie, en cas d'orage, ne parviennent pas immédiatement au collecteur, mais seulement après un certain temps - le temps de concentration, d'ailleurs variable selon la provenance des eaux; or, comme le montre le calcul hydraulique, l'intensité de la pluie tend à baisser après le début de l'orage : aussi, au moment où les eaux claires de tout le bassin versant parviennent au collecteur, l'intensité de la pluie d'orage est inférieure à 250 l/s); il parvient ainsi plutôt à une proportion, encore très forte, de l'ordre de 23%. Il n'apparaît cependant pas nécessaire de procéder à une vérification plus approfondie des calculs, opérés tant par le rapport précité que par la municipalité, dans ses écritures, dès lors que la taxe demandée n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à la contrepartie reçue. En effet, comme on l'a vu plus haut, dans la mesure où il n'y a pas de disproportion entre la contribution, d'une part, et sa contrepartie (soit sous la forme d'une prestation, en matière de taxe au sens étroit, soit sous la forme d'une plus-value, s'agissant de charges de préférence), le juge n'a pas à intervenir, sauf s'il constate que les critères choisis par le législateur communal, lesquels peuvent présenter un certain schématisme, violent le principe de l'égalité de traitement sur ce dernier aspect (v. ci-dessous lit cc). Au surplus, la municipalité admet qu'elle n'a pas réalisé de travaux spécifiques pour l'évacuation des eaux des serres de Marcel Stofer; en revanche, il pourrait s'avérer nécessaire, à moyen terme et en fonction du développement des zones constructibles, de doubler le collecteur existant à partir du point 99 jusqu'au canal oriental, en bordure de la parcelle 404 du recourant. Il va de soi que l'on ne saurait déduire du principe d'équivalence que la taxe unique de raccordement ne serait due par un propriétaire foncier que pour autant que les eaux claires s'écoulant de son fonds, prises isolément, contraignent la collectivité à réaliser des travaux d'équipement. cc) Dans le cas d'espèce, le règlement d'Ependes se fonde sur le critère de la surface construite au sol pour le prélèvement des taxes uniques de raccordement; le recourant proteste contre ce critère, trop schématique à ses yeux, en ce sens qu'il ne tiendrait pas compte des autres surfaces en dur également génératrices d'écoulements d'eaux claires. En outre, le recourant reproche à ce règlement d'assimiler aux bâtiments ordinaires la situation des serres. Sur ce dernier point, selon lui, l'art. 4 Cst ne saurait en effet s'accommoder d'un assujettissement des serres aux mêmes taxes d'introduction que celles prévues par l'art. 36 RCE pour les bâtiments ordinaires. En réalité, il est notoire - et le présent dossier le démontre - que les serres, de par l'imperméabilisation de surfaces très importantes, sont de nature à générer des charges considérables sur le réseau d'évacuation des eaux claires; elles sont susceptibles d'engendrer ainsi de délicats problèmes d'équipement, tout particulièrement dans les secteurs où l'infiltration n'est guère possible, comme à Ependes (c'est d'ailleurs là un motif pour lequel la jurisprudence du Tribunal fédéral n'admet que de manière restrictive la présence de serres en zone agricole, zones pour lesquelles les communes n'assument pas d'obligation d'équiper: v. à cet égard arrêt AC 94/224 du 13 juin 1995). Ainsi, dans la mesure où les serres entraînent un besoin spécifique en matière d'équipement, notamment pour l'évacuation des eaux claires, il est parfaitement cohérent de les soumettre à la perception

d'une taxe d'introduction. S'agissant par ailleurs de la critique adressée par le recourant au bien-fondé des critères fondamentaux retenus par le RCE pour la perception de la taxe d'introduction litigieuse, elle implique une approche de la systématique de ce règlement. Celui-ci distingue à cet égard les bâtiments raccordés uniquement au réseau des eaux claires, respectivement les bâtiments raccordés à la fois à celui-ci et au réseau des eaux usées. Dans le premier cas, on l'a vu, la taxe est perçue à raison de 3 fr. par m² de surface construite au sol; dans le second (régi par l'art. 35 RCE), la taxe unique de raccordement est fixée à 14 fr. par m² de surface brute de plancher. Il apparaît ainsi que la taxe prélevée par la Commune d'Ependes dans cette seconde hypothèse, sur la base aussi bien de l'alinéa 1er, que de l'alinéa 2 de l'art. 66 LVPEP, repose globalement sur un critère proche de celui dit de l'"équivalent-habitant"; la jurisprudence du Tribunal administratif a retenu qu'un tel critère était parfaitement conforme à l'art. 4 Cst., lorsqu'il servait de base à la taxe d'évacuation des eaux usées (v. notamment FI 94/014, arrêt du 10 mars 1995; v. aussi et surtout ATF 115 Ib 31, consid. 2b cc, spéc. p. 33 et réf. citées par ces deux arrêts). On ne voit pas qu'il soit critiquable lorsque la taxe prélevée englobe également une contribution pour le raccordement au réseau d'eaux claires. Le mode de calcul de la taxe sur la base de l'équivalent-habitant ou, comme en l'espèce, dans le cadre de l'art. 35 RCE, des surfaces brutes de plancher comporte, il est vrai, un certain schématisme en tant que les recettes ainsi obtenues doivent financer également l'évacuation des eaux claires. En particulier, la taxe prélevée variera en fonction du nombre de niveaux habitables, quand bien même la surface du bâtiment concerné serait la même, celle-ci constituant en effet le seul facteur déterminant pour la quantité d'eaux claires à récolter; l'art. 35 RCE postule aussi que l'on ne prenne en compte que les surfaces bâties, au sens étroit de ce terme, à savoir en faisant abstraction d'autres surfaces aménagées, tels qu'accès, dégagements en dur, notamment. Au demeurant, les deux distorsions qui viennent d'être évoquées sont de nature à se compenser dans une certaine mesure, de sorte que le régime de l'art. 35 RCE dans son ensemble, étant précisé qu'il concerne la majorité des bâtiments d'une commune villageoise, apparaît conforme à l'art. 4 Cst. Il était dès lors fort logique, s'agissant des autres bâtiments, raccordés uniquement au réseau d'eaux claires, de procéder de manière similaire et de se baser, pour le calcul des taxes fondées sur l'art. 36 RCE, uniquement sur le critère des surfaces bâties au sens étroit, à l'exclusion des surfaces imperméabilisées correspondant à de simples aménagements extérieurs (routes, voies d'accès et places de parc). Au surplus, il n'y aurait guère de sens de tenir compte, tant dans l'application de l'art. 35 que de l'art. 36 RCE, des surfaces affectées au domaine public. L'on observe également que cette solution ne recèle pas, en soi, une inégalité de traitement dès lors que les biens-fonds assujettis à la taxe de l'art. 36 RCE, comportent généralement - c'est d'ailleurs le cas de la parcelle 404 - d'importantes surfaces aménagées en dur, non prises en compte dans le calcul de la contribution. Le régime de l'art. 36 RCE serait enfin, selon le recourant, particulièrement pénalisant pour les serres, dans la mesure où il s'agit de constructions de peu de valeur et de nature éphémère - ce que l'on doit bien admettre (v. à ce propos consid. 1b ci-dessus; s'agissant de la valeur des serres, on peut ajouter qu'elle est loin d'être modeste : v. arrêt AC 93/061, p. 10 concernant la serre de la parcelle 401). La municipalité rétorque à ce sujet que les serres du recourant, tout au moins celles qui sont construites en dur et qui ont seules été prises en considération, ont une durée de vie non négligeable et qu'elles génèrent pendant celle-ci des eaux claires en abondance que le réseau public doit évacuer. On relèvera à cet égard que la taxe d'introduction de l'art. 36 RCE constitue une charge de préférence, de sorte qu'elle devrait être aménagée en fonction des avantages économiques conférés aux

biens-fonds par la réalisation du réseau d'eaux claires; on aurait donc pu retenir d'autres critères pour évaluer une telle plus-value (on l'a fait notamment à l'art. 35 RCE). Il reste que le critère de la surface bâtie s'agissant d'immeubles souvent construits sur un seul niveau, comme bon nombre de ceux énumérés à l'art. 36 al. 2 RCE, permet de cerner équitablement leur valeur et, partant, l'avantage que leur procure l'équipement visé ici. S'agissant de serres, il va en effet de soi que leur valeur (vénale ou de rendement) est directement proportionnelle à leur surface. On ajoutera enfin que la taxe d'introduction n'est due qu'une seule fois pour un même bâtiment; il est vrai qu'un bâtiment démoli volontairement par son propriétaire, puis reconstruit donne lieu à un second prélèvement (dans ce sens, RDAF 1991, 163). Cette dernière hypothèse pourrait apparaître rigoureuse s'agissant de constructions telles que les serres; la question n'a cependant pas à être résolue en l'état, mais devrait l'être seulement en cas de véritable reconstruction volontaire de l'une ou l'autre des serres du recourant (étant entendu que la notion de "reconstruction volontaire" pourrait sans doute recevoir une acception étroite pour les serres, alors que l'entretien et la rénovation de celles-ci seraient au contraire compris largement). d) En définitive les griefs du recourant à l'endroit de la taxe de raccordement relative aux serres qu'il exploite ne peuvent qu'être écartés; le recours sera donc rejeté sur ce point et la décision querellée confirmée.

4. S'agissant par ailleurs de la taxe annuelle d'entretien, l'art. 38 prévoit que celle-ci est perçue pour la première fois dès la mise en vigueur du règlement pour les bâtiments existants, respectivement dès l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser pour les nouvelles constructions. Le règlement ne traite pas expressément du cas de bâtiments existants, mais non effectivement raccordés, ce qui est bien compréhensible. Le recourant, plus encore que s'agissant de la taxe de raccordement, fait valoir l'iniquité de la perception de cette contribution, dans la mesure où elle constitue une taxe d'utilisation, malgré l'absence d'un écoulement des eaux claires provenant de la parcelle 401 dans le réseau des canalisations publiques. Selon l'art. 38 RCE, la taxe annuelle d'entretien, prélevée pour tout bâtiment dont les eaux claires uniquement sont raccordées directement ou indirectement au réseau public, est de 0 fr. 30 par m² de surface construite au sol; cette taxe est perçue pour la première fois dès la mise en vigueur du présent règlement pour les bâtiments existants et dès l'octroi du permis d'habiter ou d'utiliser pour les nouvelles constructions. L'art. 41 al. 2 précise encore que le produit des taxes prévu aux art. 38 et 39 RCE est destiné à couvrir les frais d'entretien, d'amortissement et d'intérêts afférents au réseau public communal, ainsi qu'à la part communale aux charges financières et d'exploitation d'une association intercommunale (soit l'ARCC). Une telle taxe apparaît en définitive comme un émolument ou plus précisément comme une taxe d'utilisation (dans ce sens, Buffat, op. cit., p. 170 ss, qui s'exprime au sujet des taxes annuelles d'égout). Une telle qualification suppose que l'on se trouve en présence d'une mise à contribution effective du réseau communal (contrairement à ce qui prévaut, on l'a vu ci-dessus au cons. 3 b / aa, s'agissant de charges de préférence), ce qui est exclu avant la réalisation du raccordement. Autrement dit, le recours doit être admis sur ce point, dans la mesure correspondant à la taxe annuelle facturée à raison de la parcelle 401, la serre y trouvant place n'étant à l'heure actuelle pas été raccordée. Compte tenu de la surface de la serre sise sur la parcelle 401, soit 7'800 m², selon les indications du rapport Chevalier, c'est un montant de 2'340 fr. qu'il faut déduire des taxes annuelles de 1993 et de 1994, celles-ci étant réduites ainsi respectivement à 4'901 fr. 10 et 5'201 fr. 10. Les recours seront donc très partiellement admis dans cette mesure.

5. Le recourant n'obtient ainsi, aussi bien sur le principe que sur l'essentiel de ses conclusions, pas gain de cause; de surcroît, on ne peut guère tenir compte du succès très

partiel de sa procédure, lequel résulte du fait qu'il ne s'est pas raccordé au réseau public, alors qu'il avait l'obligation de le faire. Le recourant indique à ce propos que la situation économique l'a contraint à renoncer en l'état à exécuter le raccordement de la parcelle 401; il n'y a cependant pas lieu de tenir compte ici de cette circonstance pour la fixation des frais de justice, mis à la charge d'une partie indépendamment de l'existence d'une faute de celle-ci. Il se justifie ainsi, compte tenu de la valeur litigieuse et de l'ampleur de l'instruction, de percevoir un émolument global arrêté à 4'000 francs. Il ne sera en outre pas alloué de dépens (art. 55 LJPA).

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