

VD_OMNI FI.1995.0088 vom 21. Mai 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-05-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1995.0088

FR: VD_OMNI FI.1995.0088 du 21 mai 1996

IT: VD_OMNI FI.1995.0088 del 21 maggio 1996

Regeste

CORNU S.A. c/Commission comm. de Champagne | Confirmation de la jurisprudence selon laquelle l'assiette de la taxation complémentaire pour le raccordement aux réseaux EC et EU d'un bâtiment transformé ou agrandi est l'augmentation de la valeur ECA. In casu bâtiment unique composé de deux corps accolés.

Erwägungen

E. 2

du Code pénal est applicable. Toutefois, dans un prononcé no 89/35, B. , du 14 mars 1991, la CCRI a observé que ces deux positions n'étaient pas opposées, dès lors que lesdites conditions étaient, dans ce cas également, remplies sans difficultés, seule subsistant l'exigence d'une base légale. bb) Force est de constater que l'application in casu de la règle nouvelle constitue bien un cas de rétroactivité proprement dite, puisque le raccordement indirect et l'augmentation de la valeur d'assurance-incendie remontent à 1989, alors que les dispositions transitoires ont été adoptées par le législateur communal le 26 mars 1992. La municipalité expose, sans être contredite, avoir fait application de ces nouveaux textes dans toutes les situations où un raccordement a été effectué entre janvier 1989, date d'entrée en vigueur rétroactive et juin 1992, date de l'approbation par le Conseil d'Etat. L'application, dans le cas d'espèce, des règles nouvelles ne crée donc aucune inégalité de traitement. Cette application a également pour conséquence que la taxe complémentaire est calculée aux taux réduits de 9 % 0 (art. 40 al. 3 RCE modifié), respectivement 6 % 0 (art. 32 al. 3 REEEU modifié) sur la différence entre les valeurs ECA d'avant et après les travaux, préalablement ramenée à l'indice 100. La municipalité a ainsi arrêté à 20'883,80 fr. et 13'922,55 fr. les taxes litigieuses. En appliquant les anciens textes, la municipalité aurait ainsi pu notifier une taxation complémentaire aux taux de 11 %, respectivement 7 %, calculés sur la plus-value de la valeur d'assurance incendie de base. A teneur des polices d'assurance-incendie produites par la recourante, lesquelles indiquent les valeurs de base avant (450'060 fr.) et après les travaux de transformation (740'110 fr.), à l'indice 735 de 1939, le montant de ces taxes aurait alors atteint 31'905,50 fr. et 20'303,50 fr. Les règles nouvelles sont ainsi plus favorables à la recourante que les anciennes. 3.

Avant d'examiner les griefs que la recourante fait valoir à l'encontre de la décision de taxation de la municipalité, il importe au préalable de définir la nature des taxes de raccordement litigieuses et tirer les conséquences de cette définition. a) Les taxes de raccordement prélevées par la Commune de Champagne sont incontestablement des contributions causales, par opposition à l'impôt. Elles sont liées à l'avantage particulier dont bénéficie, contrairement aux autres administrés, le propriétaire de la parcelle reliée aux installations collectives. Parmi ces contributions, la doctrine distingue l'émolument, d'une part, dû en échange d'une prestation déterminée de l'administration, et la charge de préférence, d'autre part, destinée à compenser, sous forme

de participation, l'avantage économique particulier qu'un administré retire de la création d'une installation collective (cf, notamment, Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le canton de Vaud, thèse Lausanne 1989, p. 49). b) Il a déjà été jugé par le Tribunal fédéral que l'équipement réalisé par la collectivité publique, les réseaux d'égouts notamment, conférerait aux bien-fonds privés une plus-value justifiant la perception d'une contribution auprès de leurs propriétaires. La concrétisation de cette plus-value apparaît lors de la construction de bâtiments, respectivement lors de la transformation et l'agrandissement de ces derniers. La valeur d'assurance-incendie constitue alors un critère adéquat pour mesurer l'ampleur de l'avantage économique retiré par le propriétaire intéressé. Les travaux qui entraînent une augmentation de cette valeur donnent par conséquent lieu, à leur tour, à une contribution causale complémentaire (ATF 93 I 106 ss, rés. in JT 1969 I 85; 109 Ia 328 ss, rés. in JT 1985 I 614). Cette contribution répond ainsi à la définition d'une charge de préférence. c) Les taxes communales de raccordement ne sont, certes, pas sans rapport avec les frais encourus par la collectivité publique en raison de la création des réseaux de distribution d'eau et d'égout, dans la mesure où l'ensemble des recettes qui en découlent ne doit pas dépasser ces coûts, mais ce lien est moins étroit qu'en matière d'émoluments. En particulier, le principe d'équivalence, qui implique pour ces derniers une certaine correspondance entre le montant de la taxe et la valeur objective de la prestation, ne s'applique pas de la même manière aux charges de préférence. Pour ces dernières, une certaine équivalence doit être respectée entre la contribution et la plus-value retirée (cf. prononcés de la CCRI, B., du 6 décembre 1990, in RDAF 1991 p. 163 ss, not. 165; P. S.A. du 14 mars 1991; arrêt FI 91/045 du 1er février 1993). 4. Si elle ne paraît pas remettre en cause le critère de la valeur assurance-incendie comme assiette de la taxation, la recourante s'en prend, en revanche, à la détermination de cette valeur dans le cas présent. Selon elle, il est indispensable d'analyser le détail de la taxation et d'en distinguer la valeur du mobilier de celle de l'immobilier. Elle expose ainsi que la valeur du bâtiment No ECA 434 après travaux, retenue dans la décision confirmée sur recours, ne correspondrait pas à la réalité, dès lors que sont inclus dans cette dernière des éléments mobiliers liés à l'exploitation de la boulangerie industrielle. La construction en 1990 d'une annexe d'une contenance de 6'566 m

E. 3

ne justifie donc pas une différence de valeur de 2'320'423 fr. Par ailleurs, la recourante précise n'avoir créé aucun poste d'eau dans cette annexe, laquelle ne serait pas raccordée au collecteur d'eaux usées. Bien qu'il forme un tout, le bâtiment no ECA 434 peut, selon elle, être divisé, en tout temps, en trois parties autonomes; la recourante prétend ainsi à une réduction de la taxe, l'extension réalisée étant "physiquement séparable de l'unité antérieure". La municipalité s'en tient, pour sa part, aux textes réglementaires, qui ne lui permettent pas de calculer les taxes dues en fonction des caractéristiques du bâtiment. Interpellée ultérieurement, elle a précisé que la charge supplémentaire en eaux claires et en eaux usées, résultant de l'agrandissement du bâtiment no ECA 434, aboutissait bien aux installations collectives d'épuration de la commune. a) A l'appui de son argumentation, la recourante est d'avis que la jurisprudence du Tribunal fédéral est, en tant qu'elle admet la référence à la valeur assurance-incendie pour la taxation des constructions industrielles, complètement dépassée; il importe dès lors de rappeler ce qui suit. aa) Dans les prémisses de son raisonnement, le Tribunal fédéral observait déjà, en 1967, que les frais d'une installation publique doivent être répartis entre ses bénéficiaires, en proportion des avantages économiques spéciaux qu'ils en retirent (ATF précité 93 I 106). Mais il n'est

souvent pas possible de déterminer avec exactitude l'avantage retiré par le propriétaire du raccordement d'un bâtiment aux réseaux d'eaux claires et d'eaux usées. Aussi le Tribunal fédéral a-t-il admis, dans l'arrêt du 3 mai 1967 précité, le recours par une commune lucernoise à la valeur d'assurance-incendie du bâtiment raccordé, car cette valeur "donne en général une mesure relative, mais fidèle, de la valeur des immeubles et, partant, de l'avantage que tire le propriétaire de la construction des égouts et des installations d'épuration des eaux". Dans un arrêt postérieur, du 21 décembre 1983, le Tribunal fédéral a jugé qu'en déclarant contraire à l'art. 4 de la Constitution fédérale le règlement d'une commune grisonne ne comportant aucune différence de contributions entre les bâtiments d'habitation et les bâtiments industriels, dont les besoins sont plus faibles, le tribunal administratif cantonal avait empiété sur le pouvoir d'appréciation du législatif communal. Les trois raisons avancées par la juridiction supérieure sont les suivantes: d'une part, une commune ne peut pas se fonder sur les possibilités changeantes d'utilisation d'un bâtiment, mais doit prendre en considération le plus grand volume d'eau possible; d'autre part, les terrains sur lesquels s'étendent les bâtiments industriels recueillent aussi les eaux de pluie et les eaux de surface; enfin - et surtout - la valeur assurance-incendie, fixée au mètre cube, des bâtiments industriels est généralement moindre que celle des bâtiments d'habitation (ATF 109 Ia 325, résumé in JT 1985 I 613-615). Le Tribunal fédéral a, toujours dans cet esprit, déclaré concevable de partir de l'idée que les immeubles dont la valeur assurance-incendie est la plus élevée sont aussi ceux qui retirent des équipements collectifs l'avantage économique le plus important (cf ZBI 1985 p. 107). bb) La Commission cantonale de recours en matière d'impôt a toujours admis que le critère de la valeur assurance-incendie du bâtiment était approprié pour déterminer l'assiette des taxes de raccordement aux réseaux de distribution de l'eau, aussi bien lors du raccordement initial qu'ultérieurement, lorsque la valeur du bâtiment augmente à la suite de transformations ou de reconstruction (cf. RDAF 1975, 409; 1977, 402; 1986, 286, 298; cf aussi, prononcé P. S.A., du 14 mars 1991, déjà cité). Le Tribunal administratif a, depuis, à multiples reprises fait sienne cette jurisprudence (cf, à titre exemplatif, arrêts FI 90/023 du 1er février 1993; FI 91/045 du 1er février 1993; FI 93/082 du 30 décembre 1993; FI 93/180 du 4 avril 1995; FI 94/007 du 10 mars 1995). aaa) Dans l'intervalle, le législateur cantonal a entériné l'utilisation de la valeur ECA à des fins contributives en refusant d'entrer en matière sur une proposition du Conseil d'Etat qui visait à contraindre les communes à abandonner, dans un délai de trois ans, la référence à cette valeur comme assiette de la taxation, tant en ce qui concerne les taxes uniques de raccordement que les taxes complémentaires, pour la remplacer par des critères tels que le volume ECA, la surface de la parcelle, la consommation d'eau ou l'équivalent-habitant au choix de l'autorité communale (cf BGC 1989, p. 1451 à 1478). Aussi a-t-il adopté l'art. 4a LIC, dont l'exposé des motifs - qui cite de façon expresse le prononcé de la CCRI, P. S.A., du 14 mars 1991, déjà cité - conclut qu'il n'y a plus lieu de vouloir interdire l'usage de la valeur ECA, mais bien de permettre aux communes d'en disposer, tout en précisant, "pour éviter les distorsions les plus criantes", dans quels cas et selon quelles modalités les communes peuvent y recourir. (BGC 1991, p. 1578 à 1593 et p. 1801). Cette disposition a la teneur suivante: "Si les communes utilisent la valeur d'assurance-incendie (valeur ECA) pour le calcul des taxes de raccordement et d'introduction aux réseaux publics de distribution et d'évacuation d'eau, elles doivent le faire aux conditions suivantes: La valeur ECA déterminante est celle de l'immeuble au moment du raccordement. Une taxe complémentaire de raccordement ou d'introduction ne peut être perçue que si des travaux ont été entrepris dans l'immeuble." A l'alinéa 2, le

législateur a sous-entendu, vu l'alinéa 3, que l'assiette de la taxe complémentaire est naturellement la valeur ECA mise à jour après transformation (cf, arrêt FI 94/036 du 23 février 1995, dans lequel le tribunal a interprété de cette façon le texte d'un règlement communal au contenu similaire). Pour être tout à fait complet, on rappellera qu'un alinéa 4 figurant initialement dans le projet d'article de loi soumis au Grand Conseil, qui prohibait l'utilisation de la valeur ECA comme base de calcul pour la perception de taxes annuelles, a été abandonné par le législateur (BGC 1991 p. 1585 à 1592). Enfin, l'art. 4 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 28 février 1992 sur la communication aux communes des valeurs d'assurance-incendie des bâtiments prévoit que ces valeurs sont communiquées à l'indice 100 de 1990. bbb) Dans l'arrêt FI 91/045 du 1er février 1993 précité, le Tribunal administratif a estimé que l'entrée en vigueur de cette nouvelle législation lui imposait d'abandonner l'ancienne jurisprudence de la CCRI, laquelle avait, pour éviter les distorsions issues de taxes perçues en fonction de l'augmentation de la valeur d'assurance-incendie calculée à l'indice de l'année en cours, par rapport à la précédente estimation, instauré le principe d'un taux réduit pour les taxes complémentaires (cf RDAF 1986 p. 298). Suivant les directives du Conseil d'Etat du 28 février 1992, le conseil communal de Champagne a toutefois adopté, le 26 mars 1992, les art. 40 al. 3 RCE et 32 al. 3 REEEU modifiés qui prévoient expressément la perception d'un taux réduit en cas de transformations entraînant un raccordement indirect aux collecteurs. cc) S'agissant par ailleurs de l'utilisation globale ou différenciée de la valeur d'assurance-incendie pour le calcul des taxes communales, outre l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 décembre 1983, précité (ATF 109 Ia 325) et qui paraît, sur ce point également décisif, la CCRI avait observé, dans un prononcé du 25 juin 1979, Menuiserie X. et Cie., que le terme bâtiment devait être apprécié comme "comprenant tous les éléments affectés à l'exploitation de l'entreprise" ; aussi avait-elle confirmé que l'objet des taxes était bien le groupe de bâtiments affectés à l'exploitation de la menuiserie (RDAF 1980 p. 276 ss, not. 278). Un tel système, sous réserve de disposition communale contraire, interdirait du reste que l'on distingue l'un ou l'autre des bâtiments construits sur une même parcelle raccordée ou que l'on sépare l'une ou l'autre des parties d'un seul et même bâtiment relié au collecteur, sous le prétexte que ces derniers n'utilisent pas les installations collectives, puisque c'est l'immeuble tout entier qui, en définitive, profite de la plus-value résultant de l'introduction aux réseaux de distribution d'eau et d'égouts. La commune de Champagne n'a pas adopté de dispositions particulières à cet égard, prévoyant un régime plus favorable s'agissant de parties de bâtiments non raccordées au réseau de distribution d'eau ou ne produisant pas d'eaux usées; en application de la jurisprudence précitée (v. en particulier CCRI, arrêt P. S.A. du 14 mars 1991, cons. 4 lit. b), à laquelle le Tribunal administratif se rallie, l'argumentation de Cornu SA ne peut qu'être écartée, sous réserve de quelques vérifications. b) La recourante fait valoir que l'extension du bâtiment ECA no 434 réalisée en 1989 ne serait pas raccordée au réseau d'égouts; la procédure probatoire n'a pas permis d'établir si cette affirmation, qui est contraire au plan d'implantation du 22 septembre 1988, est conforme à la réalité. Au demeurant, ce point de fait ne revêt d'importance que dans le cadre de l'application de l'art. 32 REEEU. S'agissant de l'art. 40 RCE, est déterminante l'existence d'un raccordement au réseau de distribution; là encore, les plans, notamment le plan du rez-de-chaussée du 27 février 1989, attestent de la création de lavabos et de w.c., mais Cornu SA laisse entendre que ces installations n'auraient pas été réalisées. L'existence, enfin, d'un raccordement de l'agrandissement au réseau d'eaux claires n'est pas contestée. A supposer que les faits allégués par la recourante soient exacts, il faudrait encore que l'extension du bâtiment ECA no 434 puisse être considérée comme un

bâtiment indépendant; à défaut, les travaux de transformation-agrandissement réalisés en 1989 ne peuvent qu'être considérés comme apportant une plus-value au bâtiment précité et justifieraient dès lors la perception d'une taxe complémentaire, conformément aux art. 32 al. 3 REEEU et 40 al. 3 RCE. Or, on a à l'évidence affaire ici à un bâtiment unique, composé de deux corps, accolés entre eux et pourvus de plusieurs liaisons internes; ils présentent en outre une unité architecturale, matérielle et fonctionnelle (cf, par comparaison, la jurisprudence du Tribunal administratif en matière d'autorisation de construire, sur la notion de bâtiment unique et de bâtiments accolés, arrêts AC 91/263 du 25 janvier 1993, in RDAF 1993, 195; AC 92/101 du 7 avril 1993, in RDAF 1995, 287; AC 93/084 du 1er juin 1994; nombreuses références citées). Quoi qu'il en soit, on ne peut de toute façon pas retenir qu'il existe une séparation physique entre les deux "bâtiments"; d'une part, la recourante ne l'allègue expressément pas et, d'autre part, elle ne prétend pas exploiter son entreprise dans deux bâtiments distincts. Il va de soi que la seule possibilité de procéder à une telle séparation ne saurait être déterminante dans la solution du présent litige; au contraire, même si la recourante supprimait par hypothèse toute liaison interne entre la construction d'origine et l'extension, il est peu vraisemblable que l'on doive conclure de ce seul fait à la présence, non plus d'un, mais de deux bâtiments, au vu de la jurisprudence évoquée plus haut. c) Les pièces produites dans le cas d'espèce amènent encore le tribunal à faire plusieurs constatations. aa) Il ressort en effet des extraits de polices ECA, produites par la recourante, que la valeur assurance-incendie du bâtiment no 434 était de 3'307'920 fr., indice 735, selon taxation du 28 juin 1986 (construction nouvelle); après transformation, cette valeur a été portée à 5'920'880 fr., indice 100, taxation du 6 juin 1990. A 280 fr. le mètre cube pour un volume total de 21'146 mètres cubes, cette taxation, contrairement à ce que semble indiquer la recourante, ne comprend aucun élément mobilier. Au contraire, ces derniers font l'objet d'une police d'assurance-mobilière "industrie", séparée de la police d'assurance-bâtiment, pour une valeur distincte de 6'370'000 fr. A supposer, pour suivre éventuellement la recourante dans ses explications, que des éléments mobiliers aient été inclus dans cette dernière police et seraient ainsi taxés deux fois, la pièce produite ne permettrait en tout cas pas de le déterminer. Par ailleurs, la recourante n'est de toute façon pas fondée à se plaindre dans la présente procédure de ce que la taxation ECA soit erronée. Celle-ci a fait en effet l'objet d'une décision des organes d'application de la législation de l'assurance-incendie et rien n'indique qu'elle ait été contestée; de telles décisions lient les autorités communales et le Tribunal administratif. Force est ainsi d'admettre que l'augmentation de la valeur assurance-incendie est uniquement imputable à l'agrandissement réalisé en 1989 et que c'est à juste titre que la municipalité a pris, comme assiette des taxes contestées, cette différence, préalablement ramenée à l'indice 100, soit 2'320'423 fr. bb) Il n'est pas démontré que le montant total des taxes litigieuses atteint ou dépasse la plus-value qui résulte pour la recourante du raccordement de son usine aux réseaux de distribution d'eau et d'égouts. Certes, la recourante affirme que la parcelle était équipée lors de son achat, et qu'elle a, en plus, assumé elle-même le coût total des équipements nécessaires à son entreprise. Mais elle n'allègue pas avoir procédé, à ses frais, aux travaux d'infrastructure collectifs réalisés par la Commune de Champagne pour la distribution de l'eau claire et l'évacuation ainsi que l'épuration des eaux usées. Or, la réalisation de ces travaux aurait exigé de la recourante qu'elle dépense une somme de loin plus élevée que le total des taxes uniques payées et exigées (116'806, 35 fr.). En réalité, la recourante fait valoir essentiellement ici le grief de la violation du principe de l'égalité de traitement (art. 4 Cst). Elle prend ainsi l'exemple d'une laiterie, procédant à un investissement inférieur au sien, mais qui, du fait de sa

consommation d'eau beaucoup plus élevée, mettrait les réseaux communaux de distribution d'eau, respectivement d'évacuation des eaux plus fortement à contribution, voire même jusqu'aux limites de leurs capacités d'absorption; or, une telle laiterie serait redevable de taxes de raccordement inférieures aux taxes litigieuses, ce qui lui paraît choquant au regard des principes tirés de l'art. 4 Cst. L'exemple précité est parfaitement correct, encore qu'il soit extrême; cela étant, il n'est pas de nature à condamner la réglementation de Champagne, dès lors que la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaît au législateur compétent de Champagne une très grande liberté d'appréciation, relevant ici de l'autonomie communale, dans le choix des critères décisifs pour la perception des taxes, au sens étroit, ou de charges de préférence. Cela étant, il va de soi que de tels critères - celui de la valeur d'assurance-incendie en est un - conduisent à un certain schématisme, lui aussi admis par la jurisprudence (v. les arrêts du Tribunal fédéral cités sous lit. a ci-dessus). cc) La recourante invoque par ailleurs une décision municipale du 24 novembre 1995, prise à l'issue de l'enquête 23/95; dans le cadre de celle-ci, la municipalité a délivré un permis de construire pour l'aménagement d'une surface commerciale et la création de 12 places de parc, tout en renonçant à la perception d'une taxe complémentaire de raccordement au motif que le projet n'apporterait "aucune modification sanitaire" du bâtiment existant. La décision municipale du 24 novembre 1995 ne paraît en effet pas pleinement convaincante, tout au moins si la recourante, par son projet, entendait réaliser des travaux - et non pas un simple changement d'affectation (v. art. 4 al. 3 LIC sur ce point) - soumis à l'enquête publique et de nature en outre à entraîner une modification de la valeur ECA. Si ces conditions étaient réalisées dans ce cas, l'application des règles examinées dans le présent arrêt, qui ne font pas intervenir le critère, utilisé par la décision du 25 novembre 1995, de la mise à contribution ou non du réseau par de nouvelles installations sanitaires, auraient sans doute dû conduire à la perception de taxes de raccordement. La recourante ne peut cependant pas déduire d'une décision peut-être erronée le droit d'échapper à une taxation conforme aux dispositions réglementaires dans le cas présentement litigieux; ce dernier diffère en outre de l'hypothèse visée par la décision précitée, tout au moins s'il comporte, conformément aux plans, la réalisation de nouvelles installations sanitaires. d) Au surplus, les calculs auxquels s'est livrée l'autorité communale, dans sa décision du 23 juin 1992, apparaissent tout à fait corrects; c'est donc à juste titre que cette dernière a été confirmée par la Commission communale de recours. 5. Les considérants qui précèdent conduisent ainsi le tribunal à rejeter le recours, la décision entreprise devant être maintenue. Un émolument judiciaire sera par conséquent mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 55 LJPA).

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