

VD_OMNI FI.1996.0094 vom 28. Oktober 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1996.0094

FR: VD_OMNI FI.1996.0094 du 28 octobre 2005

IT: VD_OMNI FI.1996.0094 del 28 ottobre 2005

Regeste

Stoppa Fils & Cie/Commission communale de recours de Champmartin, Commune de Champmartin, Serv. de l'intérieur et des cultes | C'est au droit cantonal qu'il appartient de concrétiser les règles du droit fédéral qui prévoient la perception, auprès des propriétaires fonciers, de contributions aux frais d'équipement général. La taxe unique de raccordement prévue par un règlement communal dispose d'une base légale suffisante aux art. 66 LVPEP et 4 LIC et il n'est pas nécessaire de se référer aux dispositions de la loi sur l'expropriation en matière de plus-value.

Erwägungen

E. 14

mars 1991, consid. 3). En définitive, deux conditions définissent la charge de préférence: l'assujetti retire en premier lieu un avantage particulier des installations publiques, il en bénéficie plus que les autres administrés; en second lieu, cet avantage est de nature économique, il consiste dans l'accroissement de la valeur d'un bien, une plus-value immobilière notamment. Par ailleurs, peu importe que l'utilisation économique du bien-fonds soit virtuelle ou réalisable; en tous les cas, il n'est pas nécessaire que cet usage soit immédiat. En d'autres termes, si la possibilité de raccordement existe, les contributions correspondantes sont dues, pour autant que la règle applicable à leur perception prévoit cette hypothèse, même si le raccordement lui-même n'a pas été effectué et que la canalisation ne puisse pas encore être utilisée par le propriétaire foncier (ATF 106 Ia 241, JT 1982 I 486 et arrêts cités; v. ég. DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 244; Buffat, *ibidem*, pp. 42, 46, 48; A. Grisel, *ibidem*, p. 609; Pierre Moor, *Droit administratif III*, pp. 314 ss; *Revue fiscale* 1986, p. 316; ZBI 1980, p. 179; 1979, p. 68, TA, FI.1994.0007 du 10 mars 1995, consid. 1). c) En l'espèce, la taxe unique prévue par les articles 40 et 41 REE doit être qualifiée de charge de préférence (voir FI.1994.0007 cité, FI.1994/111 du 23 mars 1995 ; FI.2002.0070 du 12 octobre 2004, p. 5 ; FI.2003.0093 du 12 juillet 2004, consid. 2); il ne fait aucun doute que, d'une part, les assujettis bénéficient plus des avantages desdites installations collectives que les propriétaires dont les bien-fonds ne sont pas compris dans le réseau d'égouts et qui assument le coût de leur propre épuration individuelle, voire que les contribuables non-propriétaires, et que, d'autre part, cet avantage est de nature économique, puisqu'il consiste en une plus-value immobilière. 4. Le prélèvement de taxes causales est soumis au principe de la légalité (Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse*, Bâle 1998, p. 24). Il faut donc en premier lieu examiner le fondement de ce règlement tant à l'égard du droit fédéral que cantonal. a) Selon l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après: la LAT): "Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients

majeurs qui résultent de mesures d'aménagement". Parmi ces avantages figurent les plus-values d'équipement, savoir: "Les avantages qu'assurent au propriétaire la construction de routes ou de conduites permettant l'amenée d'eau, de gaz ou d'électricité ou de canalisations" (DFJP/OFAT, ibidem, p. 119 ch. 13)." L'art. 19 al. 2 LAT précise, à propos de l'équipement, que "le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers" . L'art. 6 al. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (ci-après: la LCAP) prévoit également ce qui suit, pour les zones affectées à la construction de logements proprement dits (sur cette notion voir art. 2 al. 1 LCAP) : "Les collectivités de droit public compétentes selon de droit cantonal perçoivent auprès des propriétaires fonciers des contributions équitables aux frais d'équipement général. Ces contributions sont exigibles à bref délai après l'achèvement des installations d'équipement. Les frais de raccordement doivent être reportés entièrement ou en majeure partie sur les propriétaires fonciers". Ainsi, les règles de droit fédéral précitées se limitent à prescrire le principe de la participation financière des propriétaires fonciers; en revanche, la résolution concrète des questions matérielles relève pour l'essentiel du droit cantonal ; voir sur ces questions : FI.1994.0007 du 10 mars 1995, p. 6 et les références citées, notamment ATF 112 Ib 236. Enfin, si l'art. 17 al. 4 de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) prévoyait que "les exploitants d'installations satisfaisant aux obligations de droit public dans le domaine de la protection des eaux peuvent percevoir des contributions et des taxes" , en revanche, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux) abrogeant la LPEP, ne semble fournir – à tout le moins dans sa teneur en vigueur en 1995 (date de la taxation litigieuse) - aucune base légale à la participation financière des propriétaires fonciers. L'art. 60a LEaux, introduit par la novelle du 20 juin 1997, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1997, repose sur le principe de causalité (principe du « pollueur-pollueur »), consacré par l'art. 3a de la loi, mais laisse également une grande liberté au canton dans la mise en œuvre du principe (FI.2002.0070 du 12 octobre 2004, p. 6). b) En droit cantonal, l'art. 50 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) a la teneur suivante: "Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement. Les articles 125 à 133 de la loi sur l'expropriation sont applicables. Les autres lois prévoyant une participation aux frais d'équipement ou des contributions de plus-value sont réservées." Les dispositions spéciales d'autres lois sont donc réservées et priment la loi sur l'expropriation (LE) dans la mesure où elles prévoient une participation aux frais d'équipement ou des contributions de plus-value (BGC aut. 1985 p. 367, 3^{ème} §). Au nombre de ces dispositions spéciales, figure l'art. 66 al. 1 de la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LVPEP) dont l'art. 66 al. 1 a la teneur suivante: "Les communes peuvent percevoir, conformément à la loi sur les impôts communaux, un impôt spécial et des taxes pour couvrir les frais d'aménagement et d'exploitation du réseau des canalisations publiques et des installations d'épuration." L'art. 4 LIC, auquel renvoie l'art. 66 al. 1 LVPEP, prévoit ce qui suit : "Indépendamment des impôts énumérés à l'article premier et de la taxe de séjour prévue par l'article 3 bis, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie. Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses." L'art. 4 LIC concerne notamment "les taxes de raccordement aux

canalisations, de distribution ou d'épuration des eaux. Il s'agit aussi bien d'émoluments (...) que de charges de préférence perçues (...) à titre de participation aux frais spécifiques de création de certaines infrastructures" (Buffat, op cit. p. 129). Le règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux de la commune de Champmartin, approuvé par le Conseil d'Etat le 9 août 1995, prévoit enfin, aux art. 40 et ss le régime des taxes permettant le financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux. Contrairement à ce que laisse entendre le recourant, les taxes litigieuses reposent ainsi clairement sur une base légale suffisante : les art. 66 LVPEP, 4 LIC, 40 et 41 REE. On citera dans ce sens un arrêt du 31 mai 1994 (2P.161/1992, sur recours contre un arrêt FI.1991.0043), concernant des taxes d'introduction à l'égout et de raccordement au réseau d'eau, dans lequel le Tribunal fédéral relevait déjà : "...le Tribunal administratif pouvait retenir sans arbitraire que les art. 4 LIC et 66 LVPEP (...) constituaient une base légale suffisante pour le prélèvement des taxes litigieuses, sans qu'il soit nécessaire de se référer aux dispositions de la loi sur l'expropriation en matière de plus-value". 5.

Il reste à déterminer si la taxe litigieuse est conforme aux dites bases légales, c'est-à-dire si un immeuble non bâti peut faire l'objet de la taxe unique de raccordement prévue aux art. 40 et 41 REE comme le soutient l'autorité intimée, ou si le caractère bâti de l'immeuble constitue une condition de l'assujettissement. a) La prise en compte de la surface de la parcelle comme base de calcul constitue selon Buffat un critère exceptionnel pour la fixation de la contribution unique (op cit., p. 180). 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 que l'expression, en matière de contributions causales, des principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement (Buffat, op. cit, 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). La question peut toutefois rester indécise en l'espèce compte tenu des considérations qui suivent. b) La systématique du chapitre VI du REE portant sur les taxes est la suivante: l'art. 40 constitue la norme de base, alors que les art. 41 à 44 apportent des précisions sur les taxes instituées par celui-là. Le sens des art. 41 à 44 ne peut donc être déterminé que par référence à l'art. 40. Or, l'art. 40 REE, prescrit : "Les propriétaires d'immeubles bâtis et raccordés aux installations collectives d'évacuation et d'épuration des eaux participent aux frais de construction et d'entretien des dites installations en s'acquittant: a) d'une taxe unique de raccordement aux réseaux d'évacuation des eaux (art. 41 et 42 ci-après); (...)". Cette disposition pose ainsi clairement deux conditions quant à la définition des immeubles des propriétaires assujettis à ladite taxe: 1) ces immeubles doivent

être bâtis; 2) ils doivent être raccordés aux installations collectives. Nonobstant l'interprétation proposée par la Commune, force est de constater que la teneur de l'art. 41 ne fait aucune distinction quant au moment de la perception entre la taxe de 5'000 fr. par unité locative habitable et la taxe de 4 fr. / m². Ni l'art. 40, ni l'art. 41 REE ne mentionne d'ailleurs à quel moment la taxe devrait être perçue, si ce n'est dès l'instant où toutes les conditions de l'assujettissement sont réalisées. Certes, la Commune indique à plusieurs reprises que la taxe de fr. 5'000.-- est payable au moment de la mise à l'enquête d'un projet de construction (lettre du 1.12.1995 au recourant et décision attaquée). S'il est permis d'hésiter sur le bien-fondé de cette assertion, elle ne fait que confirmer que la taxe ne saurait être perçue auparavant. Quant à l'annexe, elle n'apporte aucun élément supplémentaire à cet égard. Le Tribunal de céans fait donc sienne l'interprétation du recourant, approuvée par le Service de justice, de l'intérieur et des cultes. c) Néanmoins, on peut se demander si la position préconisée par la Commune ne serait pas plus conforme à l'art. 6 al. 1 in fine LCAP que la solution qui se dégage du considérant ci-dessus. En effet, la loi fédérale prévoit que les contributions sont exigibles à bref délai après l'achèvement des travaux. La solution retenue ne permet pas une telle rapidité, dès lors que les propriétaires de fonds non bâtis ne peuvent être assujettis aussi longtemps qu'ils ne décident pas à construire. A ce propos, on évoquera ici la position développée par le Département fédéral de justice et police, dans son commentaire de la LAT (DFJP/OFAT, op. cit., p. 242 ch. 24), ou encore le Message du Conseil fédéral (FF 1973 II 679 s), qui s'exprime notamment ainsi : "(...) la nécessité de percevoir des contributions d'équipement devient encore plus évidente lorsque les propriétaires fonciers ne font pas usage de l'équipement exécuté au moyen des deniers publics parce qu'ils n'ont pas l'intention de bâtir, mais conservent le terrain équipé, voire raccordé, comme placement financier, dans le dessein de réaliser plus tard une plus-value. En pareil cas, la perception de contributions d'équipement agit du même coup contre l'accaparement des terrains à bâtir. Afin que cet objectif puisse être atteint, le propriétaire d'un terrain équipé doit être astreint à verser des contributions aux frais d'équipement ou à assumer ceux-ci, même s'il ne se propose pas de construire dans un avenir prévisible ou n'a aucune intention de le faire". Néanmoins, ni la position du Conseil fédéral, ni l'art. 6 LCAP ne sauraient palier le caractère insuffisant du REE. Comme déjà mentionné, le Tribunal fédéral a considéré que les art. 5 et ss LCAP ne constituent pas une base légale suffisante pour prélever des contributions d'équipement. Une interprétation conforme au droit supérieur doit certes être effectuée lorsque plusieurs interprétations sont possibles. Ce principe ne permet toutefois pas de retenir une interprétation *contra legem* en présence d'un texte certes peu clair mais dont la condition ici litigieuse est explicite, ce d'autant moins dans le domaine du droit fiscal, régi strictement par le principe de légalité. d) Les terrains de Mario Stoppa n'étant pas bâtis, ils ne remplissent pas les conditions posées par le REE pour la perception d'une taxe unique de raccordement. Le recourant ne saurait donc y être assujetti. 6. Au vu de ce qui précède, le recours est admis et la décision attaquée annulée. Vu l'issue du litige, l'arrêt sera rendu sans frais, ni dépens.