

VD_OMNI FI.1997.0012 vom 12. Mai 1997

VD Tribunal cantonal, 1997-05-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1997.0012

FR: VD_OMNI FI.1997.0012 du 12 mai 1997

IT: VD_OMNI FI.1997.0012 del 12 maggio 1997

Regeste

QUILLET Pierre c/ Commission communale de recours de Missy | Lorsque la réglementation communale distingue, comme en l'espèce, la taxe annuelle d'entretien du collecteur public de celle de l'épuration, le respect du principe de la couverture des coûts exige que l'on se livre à un examen séparé de chacun des comptes concernés.

Erwägungen

E. 4

de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (ci-après LIC) : "Indépendamment des impôts énumérés à l'art. 1er et de la taxe de séjour prévue à l'art. 3 bis, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales des bénéficiaires de prestations ou d'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." Se fondant sur cette disposition, ainsi, comme on le verra ci-dessous, que sur la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (ci-après: LVPEP), 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. Elles peuvent également percevoir une taxe d'introduction et une redevance annuelle pour l'évacuation des eaux claires dans le réseau des canalisations publiques; cette dernière est proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations. Les contributions publiques doivent en principe reposer sur une base légale. Comme on a vu ci-dessus, la commune de Missy a adopté, le 12 octobre 1994, un règlement communal sur l'évacuation et l'épuration des eaux (ci-après: RCEEE), dont on extrait les dispositions suivantes: Art. 44 Pour tout bâtiment raccordé directement ou indirectement aux collecteurs EU et/ou EC, il est perçu du propriétaire une taxe annuelle d'entretien aux conditions de l'annexe. Art. 45 Pour tout bâtiment dont les eaux usées aboutissent directement ou indirectement aux installations collectives d'épuration, il est perçu du propriétaire une taxe annuelle d'épuration aux conditions de l'annexe. Art. 49 (...) Le produit des taxes annuelles d'entretien est affecté à la couverture des dépenses d'intérêt, d'amortissement et d'entretien du réseau EU et EC. (...) Le règlement transitoire sur le prélèvement des taxes prévues dans le RCEEE prévoit à son article 6: En complément à l'art. 44 et 45 Rgl et à l'art. 5 et 6 Annexe il est précisé ce qui suit: Ces taxes sont prélevées: en 1995: selon l'ancien système des EH (équivalent-habitants) dès 1996: selon le nouveau règlement, soit à la consommation en m³. Ces taxes sont dues par tout propriétaire, que l'immeuble soit ou ne soit pas encore raccordé aux collecteurs EU et/ou EC. Aucune autre remise (que celles déjà

prévues dans le Rglt.) n'est accordée sur ces taxes. Enfin, on extrait de l'annexe au RCEEE les dispositions suivantes: Art. 5 Taxe annuelle d'entretien des collecteurs EU et/ou EC (art. 44 Rglt) La taxe est fixée à Fr. 0,50 par m³ d'eau consommée selon le relevé du compteur. Elle est perçue de tout propriétaire d'immeuble raccordé directement ou indirectement aux collecteurs EU et/ou EC. (...) d) Lorsque l'eau consommée l'est à des fins agricoles, maraîchères ou horticoles, la taxe est réduite de 70% pour une consommation comprise entre 0 (zéro) et 1'000 m³; les m³ utilisés au-delà de 1'000 m³ sont exonérés de la taxe. (...) Art. 6 Taxe annuelle d'épuration (art. 45 Rglt) La taxe annuelle d'épuration, due par tout propriétaire de bâtiment raccordé directement ou indirectement aux installations collectives d'épuration, est fixée au maximum à Fr. 3.-- par m³ d'eau consommée selon le relevé du compteur. Jusqu'à concurrence du montant maximum ci-dessus, la Municipalité est compétente pour adapter le taux de cette taxe à l'évolution des coûts effectifs (frais financiers et frais d'exploitation tels qu'ils sont facturés à la commune par l'A.G.M.V.) Le conseil général décide le cas échéant de modifier le montant maximum (l'approbation du Conseil d'Etat étant réservée). L'article 5 a) à f) ci-dessus s'applique par analogie. Les taxes prélevées par la Commune de Missy 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, Marc-Olivier Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le Canton de Vaud, thèse, Lausanne 1989, p. 49). aa) La taxe annuelle d'égout couvre les dépenses résultant de l'exploitation et de l'entretien des installations collectives; elle est généralement fixée selon l'intensité de la mise à contribution des canalisations (Buffat, op. cit., p. 171). Il a déjà été jugé par le Tribunal fédéral que la taxe annuelle, perçue au moment où le raccordement est déjà réalisé, était un émolument puisqu'elle est la contrepartie d'une activité publique fournissant une prestation individualisée (v. cependant les critiques formulées par Buffat, op. cit., pp. 171-172). Or, s'agissant d'un émolument, la taxe est due dès que l'activité administrative s'est déroulée ou que la prestation publique est requise ou a été fournie (Moor, Droit administratif III, Berne 1992, no 7.2.4.1, p. 364, références citées). bb) La taxe annuelle d'épuration a, quant à elle, un caractère hybride, puisqu'elle est conçue autant pour financer la construction des installations que pour assurer l'exploitation, l'amortissement, voire l'agrandissement de ces dernières; elle relève donc autant de la charge de préférence que de l'émolument (Buffat, p. 173). cc) Ce qui précède doit toutefois être nuancé. Ainsi, la Commission cantonale de recours en matière d'impôt (ci-après: CCRI) a admis à de nombreuses reprises que l'importance de la tâche assurée par les communes ou par les associations de communes en matière d'épuration des eaux, ainsi que l'ampleur des frais qui en résultent, justifient la perception de la taxe alors que des dépenses considérables sont déjà engagées, sans contre-prestation effective, cela dans l'intérêt non seulement des propriétaires visés, mais de la population toute entière (ainsi dans l'arrêt du 17 octobre 1990, rendu dans la cause J. c/ Service intercommunal d'épuration des eaux usées de Lavaux; v. aussi RDAF 1979 p. 169; 1973, p. 204). Une telle conclusion apparaît ainsi conforme à l'article 66 LVPEP qui autorise de façon expresse la perception de taxes pour couvrir les frais d'aménagement des canalisations et des installations d'épuration. b) A suivre le recourant, les bâtiments ruraux de son exploitation ne seraient reliés ni directement, ni

indirectement au collecteur public et à l'installation d'épuration en aval. Indépendamment de la question de savoir si l'émolument est dû quand bien même le collecteur public ne serait effectivement pas sollicité par l'apport en eaux usées provenant des bâtiments ruraux du recourant, il faut de toute façon constater que la contribution exigée repose sur une base légale claire. En effet, il résulte des dispositions précitées et surtout de l'article

E. 6

du règlement transitoire que les taxes annuelles pour l'entretien des collecteurs et l'épuration des eaux sont dues par tout propriétaire, indépendamment du fait de savoir si ses bâtiments déversent leurs eaux usées directement ou indirectement dans un collecteur public, respectivement aboutissent aux installations collectives d'épuration. Peu importe, dans ces conditions, que tel ne soit pas le cas des bâtiments agricoles de l'exploitation du recourant; dans l'arrêt J. précité, la CCRI a jugé, dans un cas similaire, que le fait qu'un égout communal n'était pas relié à une STEP, mais aboutissait dans le lac n'était pas un obstacle à la perception d'une taxe, la base légale réglementaire prévoyant que celle-ci devait être perçue avant l'entrée en service des installations d'épuration (v. aussi les autres précédents cités par cet arrêt). On observe enfin que chaque propriétaire a l'obligation de raccorder son ou ses bâtiments au collecteur public (articles 29 LVPEP et 4 RCEEE). Ainsi, la décision querellée ne peut qu'être maintenue, en tant qu'elle a confirmé la taxation annuelle des bâtiments ruraux du recourant. 2.

En second lieu, le recourant s'en prend au calcul des taxes qui lui sont réclamées (s'agissant des bâtiments ruraux, dans l'hypothèse où, naturellement, le principe de l'assujettissement serait confirmé; tel est le cas, on vient de le voir). Le recourant conteste le coût unitaire global de chacune des deux taxes; il relève que le compte d'exploitation, sur la base duquel le coefficient a été arrêté, retient à titre de frais aussi bien la création et l'entretien des routes communales que l'entretien et l'épuration des eaux usées, de sorte que le contribuable taxé en fonction de sa consommation d'eau pourrait être amené à financer de facto l'entretien des routes; pour le recourant, cela heurte le principe des contributions causales, plus précisément, comme on le verra plus bas, celui de la couverture des coûts. La municipalité réfute l'argument développé par le recourant; elle indique que celui-ci se fonde sur un document, extrait du préavis 5/94 du 20 septembre 1994, établi à l'appui d'une demande de crédit pour des travaux liés à l'adoption des dispositions réglementaires reprises ci-dessus, et destiné à faciliter la compréhension par les membres du Conseil général d'un projet complexe associant à la réalisation de travaux d'épuration des eaux et de traitement de l'eau potable, la mise en place des travaux sur la RC 502 et sur les trottoirs en décollant. Pour la municipalité, ce document n'est pas un plan comptable agréé par le canton, de sorte que l'affectation des taxes encaissées n'a pas encore été définie; elle précise en outre qu'aucune taxe liée à l'épuration des eaux ne financera la réalisation du projet routier, chaque taxe étant, en l'état, attribuée à un fonds spécifique. a) Conformément au droit fédéral, les taxes annuelles perçues par la commune de Missy doivent obéir à deux principes dérivés du principe de la proportionnalité, le principe de la couverture des frais, d'une part, et celui de l'équivalence, d'autre part (v. notamment, Moor, Droit administratif III, Berne 1992, ch. 6.5.1.2, p. 314; v. aussi ATF 106 Ia 241, consid. 3b, déjà cité). Le recourant reproche en fait à la taxation incriminée de violer le premier de ces deux principes. aa) Le principe de la couverture des coûts suppose que le produit de l'ensemble des contributions ne dépassera pas le coût total pour la collectivité et doit correspondre aux dépenses du secteur administratif dans le cadre duquel l'activité ou la prestations publiques ont été fournies (Moor, op. cit., p. 368, références citées). Pour Buffat, ce principe a en outre un contenu négatif, puisqu'il vise à éviter que le découvert éventuel

qui résulterait de la sous-appréciation par l'administration des frais engagés soit mis à la charge de l'ensemble des contribuables par le biais de l'impôt sur le revenu et la fortune ou de l'ensemble des propriétaires par le biais des impôts fonciers (op. cit., p. 78). Ce principe n'implique toutefois pas que le coût de chacune des prestations doit être pris en considération; au contraire, il tolère un certain schématisme en la matière (v. sur ce point, Knapp, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, no 2824). Pour le Tribunal fédéral, cité par Buffat, il est admissible de prendre en considération l'intérêt que l'acte administratif représente pour l'obligé et la capacité de prestation de ce dernier, de telle sorte que les émoluments pour les affaires les plus importantes compensent la perte subie lors de l'accomplissement de travaux pour lesquels, en raison du peu d'importance de l'intérêt mis en jeu, on ne peut pas exiger une indemnité qui couvre les frais (op. cit., p. 78, références citées); cette remarque montre d'ailleurs l'articulation entre le principe de la couverture des coûts et celui de l'équivalence. bb) On relève que le principe de la couverture des coûts connaît, tant selon Moor (ibid., p. 369) que selon Buffat (op. cit., p. 172), certaines atténuations en matière de taxes d'utilisation. A suivre ces deux auteurs, il faudrait dès lors admettre qu'une collectivité publique communale peut tirer quelques menus bénéfices de l'exploitation de son réseau d'égouts ou de ses installations collectives d'épuration (tel est d'ailleurs le cas pour d'autres services dits "industriels", à savoir la distribution de l'eau, de l'électricité ou du gaz; v. notamment ATF 109 Ib 308; 104 Ia 113; 103 Ib 324; 102 Ia 397), sans encourir le reproche de violer l'article 4 de la Constitution fédérale. b) Le respect du principe de la couverture des coûts exige que l'on se livre ici à un examen séparé de chacun des comptes concernés, entretien du collecteur public, d'une part, épuration des eaux, d'autre part, nonobstant la modicité des montants litigieux, puisque deux taxes distinctes sont perçues. aa) Un régime différent de celui mis en place étant en vigueur en 1994 et en 1995, les comptes de ces deux dernières années ne peuvent servir de comparaison; des comptes produits par la municipalité, on extrait le budget de fonctionnement pour l'année 1996: "(...) Charges Produits 46. RESEAU D'EGOUTS ET D'EPURATION 73'500,00 73'500,00 (...) 460.352.00 Frais d'épuration STEP 28'500,00 460.381.00 Attribution à réseau épuration 45'500,00 (...) 460.434.01 Taxes annuelles égout et épuration 63'000,00 460.434.02 Taxes entretien égout et épuration 10'500,00 (...)" On retire en outre du préavis municipal concernant ce budget que le poste 460.434.01 vise la taxe annuelle d'épuration de l'art. 6 annexe RCEEE, alors que le poste 460.434.02 concerne la taxe annuelle d'entretien des collecteurs de l'art. 5 du même texte. On constate ainsi que les charges d'entretien du réseau de collecteurs, même si ce poste est simplement provisionné dans l'attente d'une affectation définitive à la fin des travaux, excèdent de 30'000 francs le montant des recettes budgétées; cette constatation est toutefois irrelevante. Tel n'est en revanche pas le cas de celle faite à l'examen du compte épuration. Le budget 1996 fait en effet apparaître un excédent de recettes de 34'500 francs par rapport aux frais provisionnés par la municipalité dans le cadre de sa participation aux frais de la STEP; le décompte de l'A.G.M.V. corrobore du reste ces chiffres, puisque la participation de la commune de Missy ascende à 12'426 fr.50, s'agissant des frais de fonctionnement, et à 16'000 francs, y compris la part d'amortissement des installations, s'agissant des frais financiers de la STEP. bb) Dans ces conditions, il appert que le principe de la couverture des coûts n'est, dans le cas d'espèce, pas respecté; la comparaison entre les différents postes du compte épuration révèle une différence trop importante, puisque le total des recettes budgétées excède de 34'500 francs les charges

provisionnées. Quoiqu'interpellée sur ce point, la municipalité paraît, dans ses observations, vouloir confondre les charges globales des deux comptes entretien des égouts et d'épuration, d'une part, et les recettes provenant de chacune des deux taxes annuelles perçues, d'autre part; elle trouve dans l'expectative du décompte final de l'opération actuellement en cours la justification de cette pratique. Au demeurant séduisante, cette solution aurait pu permettre effectivement au tribunal de constater, au moins de façon schématique, un équilibre entre charges et produits. Il faut toutefois objecter à ce raisonnement le texte d'une réglementation communale particulièrement complexe et exigeante; au contraire d'autres textes communaux actuellement en vigueur, cette dernière réglementation distingue en effet chacune des deux taxes incriminées. En effet, l'art. 6 al. 2 de l'annexe au RCEEE réserve à la municipalité la possibilité d'adapter le taux de la taxe annuelle d'épuration, jusqu'au maximum de 3 fr. par mètre cube d'eau consommée, à l'évolution des coûts effectifs "(frais financiers et frais d'exploitation tels qu'ils sont facturés à la commune par l'A.M.G.V.)". Il résulte de ce qui précède, en particulier du texte précis de l'art. 6 al. 2 annexe RCEEE, que la décision attaquée est incorrecte en ce sens qu'elle ne procède pas d'un examen séparé de chacun des deux comptes concernés par la présente espèce. Cela étant, au vu de ce qui a été dit ci-dessus, on précisera pour être complet que la notification par la municipalité d'un nouveau bordereau reprenant tel quel le montant de la taxe annuelle d'entretien du collecteur public, mais ramenant de moitié environ celui de la taxe annuelle d'épuration respecterait le principe susrappelé. En revanche, les allégations du recourant concernant l'affectation réelle des recettes sont contredites; en effet, on ne voit pas à teneur des pièces produites par la municipalité, comme l'a fait hâtivement le recourant, que le produit des taxes annuelles perçues servirait, même pour partie, à financer les infrastructures routières de la commune; les deux domaines apparaissent au contraire comme parfaitement distingués dans les comptes 1994-1995 et le budget 1996. Le recourant, qui se garde du reste d'étayer son affirmation, ne fournit aucun début de démonstration en ce sens. 3. Les considérants qui précèdent n'en conduisent pas moins le tribunal à admettre partiellement le recours et à annuler la décision attaquée; le dossier sera renvoyé à la municipalité, celle-ci pouvant arrêter de nouveaux bordereaux dans le sens des considérants qui précèdent. Le recourant, qui succombe à raison de trois cinquièmes de ses conclusions, verra mis à sa charge un émolument de 300 francs, alors que la Commune de Missy verra mis à sa charge un émolument judiciaire réduit à 200 francs. Au surplus, il ne sera pas alloué de dépens.

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