

## **VD\_OMNI FI.2000.0017 vom 2. Oktober 2000**

VD Tribunal cantonal, 2000-10-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2000.0017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2000.0017)

FR: VD\_OMNI FI.2000.0017 du 2 octobre 2000

IT: VD\_OMNI FI.2000.0017 del 2 ottobre 2000

### **Regeste**

DUPUIS Denise c/CCRMI de Froideville | Lorsqu'une taxe foncière trouve son fondement dans une réglementation communale adoptée avant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1995, de l'OTVA, la municipalité est autorisée à adapter la contreprestation exigée à la TVA et à transférer cette charge sur le contribuable (confirmation de jurisprudences).

### **Erwägungen**

#### **E. 7**

al. 1. L'art. 10 al. 1 LEaux impose aux cantons la construction de réseaux d'égouts publics et de stations centrales d'épuration des eaux usées provenant des zones à bâtir (lit. a) et des groupes de bâtiments hors des zones à bâtir pour lesquels des méthodes spéciales de traitement n'assurent pas une protection suffisante des eaux ou ne sont pas économiques (lit. b). L'obligation de raccordement et de prise en charge des eaux polluées est fixée à l'art. 11 LEaux; l'alinéa premier de cette disposition prévoit le déversement obligatoire dans les égouts des eaux polluées produites dans le périmètre des égouts publics, tandis que l'alinéa 2 détermine le champ d'application du périmètre des égouts public, à savoir les zones à bâtir (lit. a), les autres zones, dès qu'elles sont équipées d'égouts (lit. b) ou lorsque le raccordement est opportun et peut être raisonnablement envisagé (lit. c). a) Le financement de ces tâches est prévu à l'art. 60a LEaux. Cette disposition, également issue de la nouvelle du 20 juin 1997, prévoit à son alinéa premier, 1ère phrase, 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". Il s'agit là d'une mise en oeuvre du principe de causalité consacré par l'art. 2 LPE dont l'application est confiée aux cantons; une grande souplesse en la matière leur est conférée. Toutefois, pour être conformes, ces taxes devront donner la priorité à la consommation d'eau comme critère de fixation (v. Peter Karlen, *Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht*, in DEP 1999, p. 539 ss, not. 552, 557). Elles devront en outre s'inscrire dans les conditions-cadres énoncées à l'art. 60a LEaux al. 1, 2ème phrase (v. FF 1997 II 1219), lesquelles recourent au moins en partie les principes relevant de l'équivalence et la couverture des coûts, inhérents à toute contribution causale (sur ce point, v. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, ch. 6.5.1.2, p. 314; Danielle Yersin, *L'égalité de traitement en droit fiscal*, rapport publié in ZSR/RDS 1992 II, p. 144 et ss, not. 217; références citées). Les cantons peuvent élaborer eux-mêmes la législation d'application ou en déléguer la compétence aux collectivités locales (FF 1997 II 1219; Karlen, op. cit., p. 552). b) Dans le Canton de Vaud, les obligations de raccordement et de traitement ont, à teneur de la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution

(ci-après: LVPEP), été transférées aux communes; celles-ci ont l'obligation, d'une part, d'organiser la collecte et l'évacuation des eaux usées provenant de leur territoire (art. 20 al. 1 LVPEP), d'autre part, d'organiser l'épuration de ces dernières (art. 29 al. 1 LVPEP). De façon générale, le fondement des contributions causales perçues par les communes repose sur l'art. 4 LIC, base légale des contributions prélevées en vertu d'un rapport de droit public; on rappelle le contenu de cette disposition: "Indépendamment des impôts énumérés à l'article premier et de la taxe de séjour prévue par l'article 3bis, 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." En application de cette disposition, les communes disposent, pour le financement de leurs tâches, des moyens mis en oeuvre par l'art. 66 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. La redevance annuelle est proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations." L'alinéa premier de cette disposition permet aux communes de percevoir deux taxes différentes. On rappelle en effet que l'émolument, comme la charge de préférence, sont des contributions causales liées à une prestation de l'Etat (v. sur cette question, Marc-Olivier Buffat, *Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le Canton de Vaud*, thèse Lausanne 1989, p. 49; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, 4ème éd., Bâle et Francfort s./M. 1991, no 2775). En premier lieu, les communes peuvent exiger du propriétaire une taxe de raccordement d'un bâtiment à un collecteur public d'évacuation des eaux usées. En second lieu, elles peuvent percevoir une taxe annuelle couvrant les dépenses d'exploitation et d'entretien des installations mises à contribution pour l'évacuation et le traitement des eaux, usées notamment. Pour Buffat, cette taxe annuelle constituerait le prix à payer par le propriétaire en échange du droit de déverser ses eaux usées dans les canalisations publiques (op. cit., p. 171). Il est généralement admis qu'il s'agit d'un émolument destiné à constituer la contrepartie d'une activité publique fournissant une prestation individualisée et dû par conséquent dès que cette activité s'est déroulée ou que la prestation a été fournie (v. Moor, op. cit., no 7.2.4.1, p. 364, références citées; cf. arrêt FI 97/012 du 12 mai 1997). Dans la mesure où le fondement de cette contribution réside dans l'utilisation effective des ouvrages publics, rien n'empêcherait une commune de considérer l'utilisateur direct comme sujet passif de la taxe annuelle; on peut en effet voir dans celui-ci un pollueur par comportement dans le cadre de la mise en oeuvre du principe de causalité. S'il est aisé de déterminer la provenance des eaux usées à traiter et, par conséquent, le pollueur au sens de l'art. 3a LEaux, lorsque le bien-fonds n'est occupé que par une seule personne ou une seule famille, la question est en revanche plus délicate dans l'hypothèse où plusieurs personnes occupent un même bien-fonds en vertu d'un titre juridique différent; on rencontrera surtout ce type de situation dans un bâtiment locatif. Se pose alors un problème de praticabilité dans la mise en oeuvre du principe de causalité puisqu'il sera la plupart du temps malaisé de déterminer de qui proviennent les eaux usées à traiter. La résolution de ce problème doit conduire à considérer le pollueur par situation comme codébiteur, voire débiteur principal ou exclusif de la collectivité publique. La

justification de cette règle repose sur le constat que les eaux des différents logements se mélangent et débouchent dans le collecteur public par un raccordement unique, lequel appartient au propriétaire de l'immeuble; dès lors, il apparaît sans arbitraire aucun que c'est ce dernier qui met à contribution les installations publiques. c) Dans le cas d'espèce, la première des deux taxes litigieuses repose sur l'art. 43 du Règlement communal sur l'évacuation et l'épuration des eaux (ci-après: RCE), à teneur duquel: "Pour tout bâtiment ou ouvrage déversant directement ou indirectement des eaux usées dans un collecteur public raccordé ou raccordable (selon PALT; ndr: plan des canalisations à long terme) aux installations collectives d'épuration, il est perçu du propriétaire une taxe annuelle aux conditions de l'annexe." Le taux de cette taxe annuelle d'évacuation et d'épuration des eaux est fixé conformément à l'art. 6 al. 1 de l'annexe au RCE, soit: "a) d'une part, au taux de 2,5 % 0 au maximum calculé sur l'entier de la valeur d'assurance incendie ECA du bâtiment concerné rapportée à l'indice 100 de 1990; b) d'autre part, au taux de Fr. 2.-- au maximum par m<sup>3</sup> d'eau consommée, selon relevé du compteur. aa) La recourante ne remet pas en cause le principe de cette taxe, ni même le calcul opéré par la municipalité dans le cas d'espèce; elle soutient cependant que ne mettant pas elle-même directement à contribution le collecteur public, elle ne saurait être considérée comme la débitrice de la contribution que la municipalité a pourtant exigé d'elle. En substance, on retient de ses explications que seule une contribution dont l'occupant effectif des lieux, soit le locataire dans le cas d'espèce, est le sujet passif serait conforme au principe du "pollueur-payeur". La recourante perd de vue que, comme on l'a vu ci-dessus, le principe de causalité n'implique pas de façon automatique dans sa concrétisation que seul puisse être considéré comme contribuable celui dont le comportement effectif est à l'origine de la mesure de traitement des eaux, soit l'occupant effectif des lieux d'où proviennent les eaux usées la plupart du temps. Ce système ne constitue que l'une des alternatives laissées aux cantons dans la mise en oeuvre de la législation sur la protection de l'environnement. Or, la Commune de Froideville a fait usage de la possibilité de considérer le propriétaire de l'immeuble d'où dites eaux proviennent comme unique contribuable de la taxe annuelle d'exploitation et d'entretien du réseau public, à l'exclusion de l'occupant effectif. Ce choix n'est en aucun cas contraire au principe de causalité, ce d'autant plus que le fait de mettre à disposition de tiers des logements accentue le débit des eaux dans le réseau des collecteurs publics et, partant, génère une charge supplémentaire pour l'environnement; il consacre en réalité la responsabilité du pollueur par situation. bb) Certes, la réglementation communale en cause est en vigueur depuis le 9 juillet 1993, date de son approbation par le Conseil d'Etat, soit avant la nouvelle du 20 juin 1997; elle apparaît toutefois conforme aux conditions-cadre fixées par l'art. 60a LEaux. La recourante ne se plaint du reste pas de ce que cette taxe ne répondrait pas aux principes de la couverture des coûts et d'équivalence; elle dénie simplement à la municipalité le droit de prendre la valeur assurance-incendie de son bâtiment comme assiette de la taxe annuelle sur l'évacuation et l'épuration des eaux. Dans sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a toujours admis la prise en considération de cette valeur pour fixer la taxe unique de raccordement de l'immeuble au réseau public d'évacuation (v. ATF 125 I 1, cons. 2b/bb; 109 Ia 325, cons. 6a; 94 I 270, cons. 5b; 93 I 106, cons. 5b). Il est vrai que dans sa jurisprudence la plus récente, le Tribunal fédéral a jugé qu'une taxe annuelle d'entretien des canalisations fondée exclusivement sur la valeur assurance-incendie de l'immeuble raccordé pouvait aboutir à un résultat injustifiable, dans la mesure où le coût d'entretien dépend, au moins en partie, du débit des eaux que reçoit le réseau des canalisations; il a donc condamné ce dernier système au nom du respect de

l'égalité de traitement (v. ATF 125, précité, cons. 2b/ee). Or, à la différence de la réglementation incriminée par le Tribunal fédéral, l'art. 6 de l'annexe au RCE tient compte de tous les paramètres permettant d'aboutir à une taxation équitable puisqu'il prend, comme assiette de la taxe annuelle d'entretien, pour partie la valeur assurance-incendie, pour partie la consommation d'eau effective. La réglementation incriminée dans le cas d'espèce, qui tient compte de la charge effective sur le réseau public, ne prête donc guère le flanc à la critique. Du reste, dans un arrêt non publié du 9 novembre 1998, C. c/ TA VD et Service intercommunal X., le Tribunal fédéral a confirmé qu'une taxe annuelle perçue auprès du propriétaire, basée pour moitié sur la valeur assurance-incendie du bâtiment raccordé et pour moitié sur la consommation d'eau effective, ne violait pas l'égalité de traitement et était conforme au principe de l'équivalence. 4.

Le droit fédéral, dans le domaine des déchets, a évolué rapidement, depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1985, de la LPE; les art. 30 et ss LPE, qui traitent cette matière, ont en effet fait l'objet depuis lors de deux révisions, la première découlant d'une nouvelle du 21 décembre 1995, entrée en vigueur le 30 juin 1997 et la seconde d'une loi du 20 juin 1997, en vigueur depuis le 1er novembre suivant. On rappellera que la notion de déchets est définie à l'art. 7 al. 6 LPE; on entend par ce terme "les choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public" (v. au sujet des conséquences de cette définition, ATF 123 II 359). a) Selon l'art. 31 LPE, ancienne teneur, les cantons devaient veiller à une élimination des déchets conforme aux prescriptions (al. 1); au surplus, il leur incombait de recycler, neutraliser ou éliminer eux-mêmes les ordures ménagères, notamment, étant précisé qu'ils pouvaient confier ces tâches aux communes ou à d'autres collectivités de droit public (al. 2). Dans sa teneur en vigueur dès le 1er juillet 1997, l'art. 31b - qui a remplacé l'art. 31 al. 2 LPE - prévoit désormais que les déchets urbains (déchets produits par les ménages auxquels s'ajoutent les autres déchets de composition analogue; cf. art. 3 al. 1 OTD; v. encore DEP 1998, 520), les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées, ainsi que ceux dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable sont éliminés par les cantons (al. 1, 1ère phrase; la seconde phrase réserve le cas des déchets qui doivent être valorisés à teneur des dispositions de la législation fédérale, régis par l'art. 31c LPE). aa) La nouvelle du 21 décembre 1995 consacre une responsabilité subsidiaire des collectivités publiques quant à la répartition des tâches entre elles et les particuliers, en particulier s'agissant du financement du traitement des déchets. Le détenteur des déchets doit, vu l'art. 32 al. 1 LPE, première phrase, teneur en vigueur depuis le 1er juillet 1997, assumer le coût de leur élimination; ce n'est que si celui-ci ne peut être identifié ou s'il est insolvable que les cantons assument le coût de l'élimination des déchets, vu l'art. 32 al. 2 LPE. Aussi bien dans l'ancien texte que dans le texte actuel, il s'agit là d'une concrétisation du principe général du pollueur-payeur énoncé à l'art. 2 LPE; le nouveau droit n'apporte guère d'innovations sur ce point. L'obligation faite au détenteur de supporter ces coûts est toutefois indépendante de son obligation d'éliminer ses déchets (v. FF 1993 II 1337 et ss, not. 1391); elle s'applique donc aussi bien à l'élimination des déchets urbains visés à l'art. 31b LPE qu'à celle des autres déchets visés à l'art. 31c. L'art. 32 al. 1 LPE ne donne cependant pas une définition précise du pollueur; par détenteur, on continue en effet d'entendre celui qui a le pouvoir effectif sur les déchets (cf. sur ce point, Andreas Trösch, in *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Zürich 1985, ad art. 30 LPE - dans sa teneur en mars 1991 -, n° 10, p. 9). Le Tribunal fédéral a toutefois relevé que ce dernier n'était pas nécessairement la personne à l'origine de leur production (v. ATF 118 Ib 407, cons. 3c). Pour la doctrine, la notion de détenteur ne saurait être assimilée à celle de possesseur au

sens des articles 919 et ss CC (v. Trösch, *ibid.*). bb) La concrétisation du principe de causalité a pour conséquence que le financement de l'élimination des déchets incombe principalement à leur détenteur. L'art. 32a al. 1 LPE - issu de la nouvelle du 20 juin 1997, en vigueur depuis le 1er novembre 1997 - précise à cet égard que pour l'exécution de cette tâche, les collectivités publiques doivent veiller à ce que son coût soit mis à la charge de ce dernier par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes. Ces frais doivent être répercutés sur le détenteur des déchets, soit de façon directe, soit de façon indirecte par l'intermédiaire des particuliers exploitants de l'installation d'élimination; comme pour l'art. 60a LEaux - issu faut-il le rappeler de la même nouvelle - les cantons édictent à cet égard les normes juridiques nécessaires ou chargent les communes de le faire (v. FF 1996 IV 1213 et ss, not. 1233). Le montant de l'émolument est fixé en fonction des critères énoncés aux lettres a à e, lesquels, on l'a vu, recourent notamment les principes de la couverture des coûts ou de celui de l'équivalence, principes centraux dans le domaine des émoluments (v. sur ce point, Benoît Revaz, *Financement de l'élimination des déchets: Principes et couverture des taxes d'élimination*, in DEP 1999, p. 306 et ss, not. 311). Comme pour les taxes relatives au traitement des eaux, les cantons disposent au surplus d'une grande marge de manoeuvre en la matière. Plusieurs types de taxes peuvent être schématiquement distinguées: les taxes fixées sans considération de la quantité des déchets, celles proportionnelles à cette quantité et enfin, les taxes combinées (Revaz, *ibid.*, p. 314-316). Dans son message à l'appui de l'adoption du projet de loi, le Conseil fédéral a envisagé la combinaison d'une taxe de base et d'une taxe proportionnelle à la quantité des déchets; il a également imaginé la perception d'une partie des taxes sous la forme d'une contribution sur la propriété foncière proportionnelle à la taille de l'habitation (FF 1996 IV 1233). Les cantons ont, en la matière une certaine liberté de choisir ou de laisser aux communes le choix du système qui leur paraît approprié en la circonstance; la seule restriction à ce libre choix est l'abandon des taxes fixées indépendamment de la quantité des déchets produits, ce critère n'étant, au regard du nouveau droit, plus admissible (Revaz, p. 321). b) Jusqu'au 1er avril 1990, l'élimination des déchets était régie dans le canton par la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux (ci-après: LVPEP). Les communes étaient alors tenues de ramasser et de traiter ou éliminer les détritiques solides provenant des ménages (art. 49). Le législateur vaudois a adopté, le 13 décembre 1989, la loi sur la gestion des déchets (ci-après: LGD). Suivant en cela l'exemple des articles 49 à 51 LVPEP, il en a confié l'exécution des différentes tâches aux communes; à teneur de l'art. 10 al. 1 LGD en effet: " Les communes sont tenues de collecter, de transporter et de traiter les déchets urbains et les boues d'épuration, conformément au plan de gestion des déchets. Sous réserve de l'article 18 ci-après, elles ont l'obligation de traiter les déchets solides provenant des entreprises. Quant au financement de ces tâches, le législateur a, dans ses travaux, relevé qu'il ressortait des expériences faites en Suisse et à l'étranger que l'application stricte du principe de causalité avait pour conséquence d'engendrer une charge financière trop importante pour le producteur, d'où une distorsion dans la concurrence. Par ailleurs, pour le législateur vaudois, la tentation serait trop grande pour le détenteur de se débarrasser de ses déchets de façon clandestine (tourisme sauvage des déchets ou "littering" ), sans que l'environnement que la législation est censée préserver n'y trouve son compte (cf., pour une réponse éventuelle à ces critiques, la contribution de Margrit Huber-Berninger, *Verursachergerechte Gebühren für die Entsorgung von Siedlungsabfällen - zwingend oder à discrétion ?*, in DEP 1999, p. 336 et ss, not. 343-344). Aussi, le législateur vaudois a préféré appliquer de façon mesurée le principe de causalité, en permettant sa concrétisation dans toute sa latitude. L'art.

24 al. 1 LGD pose dès lors le principe du financement des frais d'exploitation - les investissements étant pris en charge dans le cadre d'une subvention (v. art. 25 LGD) - à teneur duquel: "Le coût des mesures de collecte, de transport et de traitement des déchets est supporté par les personnes ou les collectivités qui les mettent en place". L'art. 29 LGD fixe, pour sa part, les modalités de ce financement: "Les communes peuvent percevoir, conformément à la loi sur les impôts communaux, des taxes spéciales pour couvrir les frais de ramassage, de transport, de traitement ou d'élimination des déchets urbains. Ces taxes peuvent être perçues proportionnellement à la quantité de déchets produits." En la matière, les communes disposent ainsi d'une liberté de choix; leurs critères doivent cependant répondre aux exigences susrappelées des art. 32a al. 1 LPE et 4 al. 4 LIC. Le législateur a relevé, dans ses travaux, que l'adaptation de la taxe à la quantité de déchets produits peut permettre, par exemple, l'introduction d'une taxe sur les sacs à ordures et pénaliser ainsi les citoyens ne jouant pas le jeu de la séparation à la source (BGC, *ibid.*, p. 234; v., sur la taxe au sac, plus généralement, Vallender/Morell, *op. cit.*, § 5, n° 49, p. 140). Quant à la nature de cette contribution, il ne fait guère de doute que la taxe d'élimination des déchets constitue la contrepartie d'une prestation de l'administration destinée à compenser l'avantage qu'un administré retire de l'utilisation d'un service public de gestion et de traitement des déchets (v. sur ce point, arrêt FI 97/046 du 4 novembre 1998, confirmé par ATF du 7 octobre 1999); la CCRI l'a du reste déjà dit dans plusieurs arrêts (notamment ceux rendus le 17 novembre 1981, dont C., L'E. et M. c/Lavey-Morcles, cités in RDAF 1983, 173, not. 177-178, note du rédacteur, ainsi que B. c/St-Cergue). Cette contribution répond ainsi à la définition d'un émolument (v. Buffat, *op. cit.*, p. 54 et, par comparaison, p. 171); elle est par conséquent due dès que l'activité administrative s'est déroulée ou que la prestation publique est requise ou a été fournie. L'avantage économique qu'en retire l'assujetti servira de base de calcul de la taxe (Buffat, *ibid.*, références citées). On relève que le débiteur peut varier en fonction du choix opéré par la commune. Concrétisation stricto sensu du principe de causalité, la taxe au sac fait du producteur direct des déchets collectés le sujet passif de la contribution; c'est du reste lui qui, en sa qualité de détenteur des déchets, requiert la prestation de la collectivité publique et la taxe due n'est en définitive que la contrepartie du service public de ramassage et d'élimination. On ne saurait toutefois exclure la perception directe auprès du propriétaire de l'immeuble d'où proviennent les déchets à traiter, système qui présente du reste un grand intérêt pour les communes au vu de sa praticabilité. Certes, et la recourante le fait du reste observer, dans la mesure où, dans chaque commune, le bureau compétent tient le registre des habitants conformément à l'art. 15 LCH et y enregistre les départs et les arrivées, il est relativement aisé à la municipalité de percevoir la contribution causale directement auprès de l'occupant des lieux inscrit au registre. Cette constatation ne permet toutefois pas de voir, dans la contribution exclusivement exigée du propriétaire, une concrétisation incorrecte du principe de causalité. On relève tout d'abord que celui-ci crée, par la construction et la mise à disposition de logements, les conditions d'une utilisation par ses locataires du service public, donc d'une charge supplémentaire pour l'environnement. En second lieu, il retire un avantage économique certain des prestations de la collectivité; on doit en effet garder à l'esprit que, de par sa situation de bailleur, le propriétaire met en place les mesures de gestion des déchets urbains. Il n'est donc pas contraire à l'esprit de la LPE de percevoir auprès du propriétaire foncier la taxe de ramassage et d'élimination des déchets; le principe de causalité est donc également observé dans ce type de situation. c) La seconde des taxes mises en causes en l'occurrence repose sur l'art. 20 du Règlement communal sur la collecte, le traitement et l'élimination des déchets (ci-après: RCD), dont on rappelle le

contenu: "Pour la collecte, le transport et le traitement des déchets, ainsi que pour l'utilisation de la décharge communale, il est perçu auprès de chaque propriétaire immobilier, une taxe annuelle par ménage et par entreprise, selon un barème fixé par la Municipalité et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Est notamment considéré comme ménage, tout bénéficiaire d'un abonnement sur le réseau d'eau communal." Le tarif des taxes annuelles, valable dès le 1er janvier 1995, est fixé comme suit: - Catégorie I ménages composés d'une seule personne Fr. 90.-- - Catégorie II ménages composés de 2 personnes et plus Fr. 160.-- - Catégorie III petits bureaux, salons, divers employant une personne, petits commerces, etc. Fr. 90.-- - Catégorie IV petits artisans, petits dépôts, cabinets médicaux, bureaux employant plus d'une personne, boutiques, commerces, agriculteurs, etc. Fr. 200.-- - Catégorie V restaurants, épiceries, entreprises et commerces importants de plus de deux employés, gros dépôts, etc. Fr. 270.-- aa) Les critiques formulées par la recourante contre la taxe qui lui a été notifiée pour l'évacuation et l'élimination des ordures ménagères sont, pour l'essentiel, les mêmes que celles formulées contre la taxe d'évacuation et d'épuration des eaux usées. Elle conteste le fait d'être le sujet passif de cette contribution dont la perception devrait, selon elle, être exigée auprès de ses locataires exclusivement; or, on a vu au paragraphe a/aa, ci-dessus, que le Conseil fédéral lui-même, dans son message, n'a pas exclu que la taxe en question puisse prendre la forme d'une contribution exigée du propriétaire foncier (FF 1996 IV 1233); la thèse de la recourante apparaît donc sérieusement affaiblie. Sur ce volet également, on constate que la commune, en maintenant sa réglementation qui, faut-il le rappeler, est en vigueur depuis le 22 mai 1987, n'a pas abusé du choix que lui a concédé le législateur cantonal dans l'application de l'art. 32a al. 1 LPE, dans la mesure où, comme l'a vu ci-dessus, le propriétaire crée une situation générant la mise en oeuvre des mesures de gestion des déchets. Le raisonnement de la recourante pourrait du reste conduire à imposer, dans les faits, aux communes de percevoir une taxe au sac pour la gestion des déchets urbains, ce qu'a précisément voulu éviter le législateur cantonal. On veut bien donner acte à la recourante de ce que, dans certains cantons, essentiellement alémaniques, seule l'alternative qu'elle défend céans a été retenue; tel n'a toutefois pas été le cas dans le Canton de Vaud où une certaine liberté a été concédée aux communes, afin de leur permettre de choisir un système compatible avec le cadre fixé par la LPE. C'est du reste le lieu de rappeler que le législateur fédéral n'a pas voulu contraindre les cantons à introduire une taxe au sac ou un système analogue (v. ATF du 20 novembre 1995, publié in DEP 1996, 829, cons. 10c; du 28 octobre 1996, in DEP 1997, 39, cons. 3b, références citées; v. en outre DEP 1997, 329); cette solution doit du reste être confirmée s'agissant de la portée à donner à l'art. 32a LPE (v. arrêt FI 97/046, déjà cité). bb) La recourante s'en prend en outre au régime mis en place par l'art. 20 al. 1 RCD et à la clé de répartition qu'il consacre. On rappellera qu'en matière de contributions communales, le tribunal ne peut que se retrancher derrière le choix du législateur communal qui dispose en la matière d'une grande liberté d'appréciation (v. RDAF 1977, 117 et 402) et vérifier si la contribution respecte, d'une part, le principe de la couverture des coûts et, d'autre part, le principe de l'équivalence (v. en particulier arrêts FI 96/019 du 31 octobre 1996 et 94/014 du 10 mars 1995). La recourante n'invoque pas ici le fait que le principe de la couverture des coûts ne serait pas respecté. Quant au principe de l'équivalence, celui-ci 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 (Buffat, op. cit., p. 82 et jurisprudence citée). On a vu supra au considérant 3, a/bb et b/bb que, s'agissant d'un émolument, il s'agit de rémunérer la prestation déterminée de l'administration, laquelle est destinée à compenser l'avantage économique qu'un administré retire en contrepartie. Le montant de la participation doit donc être calculé en fonction de l'importance de cet avantage; en d'autres termes, pour respecter le principe d'équivalence, cette taxe ne doit pas être en disproportion évidente avec la valeur objective de la prestation et se mouvoir dans des limites raisonnables (ATF 106 Ia 241, déjà cité, cons. 3b). Dans un arrêt S. et consorts c/ TA VD et Cne de Ch., du 7 octobre 1999 - à paraître dans la RDAF -, le Tribunal fédéral a concédé le fait que l'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service de ramassage et d'élimination des ordures était souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique; aussi l'emploi d'un critère schématique, tenant compte des normes fondées sur des situations moyennes, est-il admissible (réf. citées). Cela étant, à partir du moment où, pour des motifs de praticabilité, la jurisprudence admet un certain schématisme dans le choix des critères permettant de cerner cet avantage, on doit admettre que 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 (v. ATF 109 Ia 325, cons. 5; 108 Ia 114, cons. 2b; 106 Ia 241, cons. 3b; réf. citées; cf. en outre, D. Yersin, op. cit., p. 209). 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 (v., outre la jurisprudence précitée, ZBI 1985, 107; voir aussi DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, p. 245, ch. 31). En matière de gestion des déchets, l'emploi de critères schématiques a été plusieurs fois confirmé (v., outre l'arrêt FI 97/046, confirmé par l'ATF du 7 octobre 1999, déjà cités, CCRI, arrêt du 11 novembre 1981, B. c/St-Cergue, dans lequel la distinction faite par la réglementation communale entre l'enlèvement des déchets produits par les ménages - 50 francs par habitant - et l'enlèvement de ceux provenant des cafés-restaurants - 200 francs -, a été confirmée en dépit de l'emploi d'un critère schématique assez poussé; cf. en outre D. c/Bullet du 20 juin 1990, références citées). Cela étant, on doit garder à l'esprit que ces taxes visent notamment à remplir la mission assignée aux cantons de gérer les déchets sur leur territoire; elles ne sauraient donc être fixées sur des critères relatifs aux immeubles auprès desquels les déchets sont collectés (v. Petitpierre, in DEP 1999, p. 501; Vallender/Morell, p. 140, n° 49). Le Tribunal fédéral a toutefois rappelé, d'une part, que l'on ne saurait déduire de l'art. 2 LPE que seule une répartition des frais en fonction de la quantité effective des déchets produits est admissible, d'autre part que le principe de causalité des contributions n'exige pas une répartition des coûts proportionnelle à la quantité d'ordures effectivement produite (ATF précité du 7 octobre 1999; v. en outre DEP 1997, 39, cons. 3b/c et 4b). En revanche, il a exclu que l'on puisse instituer le barème des taxes sur les ordures ménagères en proportion avec les valeurs d'assurance (cf. ATF non encore publié du 24 mai 2000, K. SA et consort c/ TA VD et Cne de A., cons. 4c; v. en outre DEP 1998, 739, cons. 2b). Il appert dans ces conditions que le critère schématique mis en place à Froideville est admissible dans la mesure où il s'inscrit dans le principe de causalité. Au demeurant, la municipalité, sur délégation expresse du Conseil communal (art. 20 RCD), est, dans l'annexe au RCD, à juste titre partie du principe que la quantité de déchets à traiter, donc la charge sur l'environnement, devait nécessairement croître en fonction de la taille du ménage. On

relèvera au surplus que la taxe incriminée apparaît comme extrêmement simple d'application en raison précisément de son schématisme. Quant au système consistant à peser ou à mesurer le volume constant des déchets, le tribunal, dans l'arrêt FI 97/046 déjà cité, a relevé que ces opérations se révélaient beaucoup plus complexes qu'il n'y paraissait de prime abord. 5.

La recourante s'est par ailleurs plainte de l'incompatibilité de la réglementation communale au régime de la TVA, puisque le système mis en place à Froideville aurait pour conséquence de faire d'elle le consommateur final. La recourante expose que, n'étant elle-même pas assujettie, elle se trouve ainsi empêchée de transférer le montant de la TVA sur ses locataires commerçants assujettis, en conformité avec l'art. 28 OTVA, de sorte que ces derniers ne peuvent à leur tour revendiquer la déduction préalable de l'impôt mis à leur charge, conformément à l'art. 29 OTVA. a) Au préalable, on rappellera que, dans l'arrêt FI 96/019, publié sur ce point in RDAF 1998 I 46, le Tribunal administratif s'est déclaré compétent, vu les articles 28 al. 6 OTVA et 47a LIC, pour connaître des litiges ayant trait au transfert, sur un propriétaire foncier par une commune, de la TVA résultant d'une livraison de biens ou d'une prestation de service pour laquelle cette dernière perçoit une taxe. Il est en revanche douteux que l'examen de la validité du transfert ultérieur de cet impôt par le propriétaire sur un locataire assujetti échappe à la compétence du juge civil compétent, à savoir le Tribunal des baux. b) Dans le cas d'espèce, le tribunal se référera à la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral. Une commune vaudoise ayant mis en cause son assujettissement en tant que prestataire de services d'élimination des ordures ménagères et d'épuration des eaux, ce dernier, par arrêt du 5 octobre 1999, a rappelé que seules les prestations des collectivités publiques fournies dans l'exercice de la puissance publique n'étaient pas assujetties à la TVA; au contraire, devaient être imposées les prestations ayant une valeur économique et fournies contre rémunération, les collectivités publiques étant, dans ce cas, assujetties pour éviter une distorsion de concurrence (v. ATF 125 II 480). En pratique, les prestations du secteur public pour laquelle la commune est assujettie ne sont imposables que si cette dernière effectue ces prestations à l'égard des personnes privées pour un chiffre d'affaires annuel de plus de 25'000 francs (cf. Brochure de l'AFC concernant les collectivités publiques, p. 4; v. en outre sur cette question, Gerhard Schafroth, TVA: des pièges pour les collectivités publiques, in l'Expert-comptable suisse 1995 I p. 401 et ss, not. 402 et note 6). On doit essentiellement retenir de cette jurisprudence que, pour les deux activités pour lesquelles elle réclame une taxe à la recourante, la Commune de Froideville est, normalement, assujettie à la TVA; du reste, la LTVA, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2001, le prévoit expressément à son article 23 al. 2 lit. o (v. RO 2000 II 1300 et ss, not. 1312). Dès lors, la municipalité est, sur le principe, fondée à adapter la contre-prestation exigée à la TVA; la question se pose néanmoins de savoir si elle a la faculté de transférer cette charge sur le contribuable. La facturation et le transfert de l'impôt découlent de l'art. 28 OTVA. Le transfert de la charge fiscale n'est, certes, pas une obligation pour le contribuable assujetti mais une simple faculté qui lui est concédée, ce qui lui permet d'éviter que ses frais généraux augmentent à due concurrence de l'impôt payé. En réalité, il faut voir dans cette possibilité de transfert l'un des principes directeurs de la TVA, notion essentiellement développée par la doctrine, lesquels n'ont cependant pas de portée absolue (cf. Danielle Yersin, la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'OTVA, in Archives 68, p. 689 et ss, not. 697-698). Ainsi, le droit au transfert de l'impôt a-t-il été dénié par le Tribunal fédéral, le contribuable ne pouvant être exonéré quand bien même il ne peut reporter la charge fiscale sur ses clients (v. ATF 123 II 385, cons. 8). Pour ce faire, le contribuable assujetti doit observer les conditions consacrées à l'alinéa premier de l'art. 28

OTVA. Naturellement, les collectivités publiques assujetties doivent également observer ces dernières afin de pouvoir faire supporter avec succès à leurs clients l'équivalent de l'impôt auquel elles sont astreintes pour leurs prestations de service. Toutefois, vu les articles 4 al. 1 LIC, 66 LVPEP et 29 LGD, susrappelés, le transfert prend ici la forme particulière d'une perception de la TVA sur une taxe notifiée au contribuable. Cette opération devrait, quant au principe, se fonder sur une base légale suffisante (cf., notamment, sur ce principe général, Xavier Oberson, *Droit fiscal suisse, Bâle et Francfort s/Main* 1998, p. 23 et ss, références jurisprudentielles citées). Or, on cherche en vain dans la législation vaudoise, comme dans la réglementation communale applicable, la base légale permettant à la Municipalité de Froideville de transférer sur la recourante la charge fiscale résultant des taxes incriminées. Toutefois, comme on l'a vu aux considérants précédents, le principe de la perception et le calcul des taxes, ci-devant contestées, résultent toutes deux de réglementations communales adoptées avant l'entrée en vigueur de l'OTVA, le 1er janvier 1995. La situation est ici celle visée à l'art. 84 al. 8 de dite ordonnance, dans laquelle la "prestation de services, pour laquelle la contre-prestation a été convenue avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance (...), doit être imposée en vertu des dispositions de la présente ordonnance". Dans l'arrêt FI 96/019 précité, le tribunal avait dès lors jugé que, lorsque cette hypothèse était réalisée, le prix de la prestation pouvait être adapté à la TVA (référence citée, ATF 122 I 1, cité ici à titre de comparaison). Dans ces conditions, la municipalité n'a pas à pâtir en l'espèce du fait que la réglementation communale, adoptée avant l'entrée en vigueur du régime de la TVA, n'a pas été modifiée depuis; elle est en droit d'adapter au régime de l'impôt sur la consommation, pour autant qu'elle y soit assujettie, toutes les taxes relevant d'une réglementation adoptée avant le 1er janvier 1995. Dès lors, le boursier communal était bien fondé à ajouter le montant de la TVA sur les taxes ci-devant litigieuses. En revanche, la question pourrait rester ouverte dans l'hypothèse d'une réglementation adoptée ou modifiée depuis lors; il n'est en effet pas certain dans ce cas que la prestation communale puisse être sans autre adaptée au régime de la TVA, sans qu'une base légale ne le prévoie de façon expresse dans les textes communaux y relatifs. De même, il n'est pas certain que la règle transitoire issue de l'art. 84 al. 8 OTVA survive au régime instauré par la LTVA. Certes, l'art. 93 al. 1 LTVA prévoit l'applicabilité des dispositions abrogées, ainsi que leurs dispositions d'exécution, à tous les faits et rapports juridiques ayant pris naissance au cours de leur durée de validité (RO 2000 II 1344). Cette disposition ne devrait en tout cas pas être comprise en ce sens que les taxes perçues à compter du 1er janvier 2000 peuvent, dès lors qu'elles reposent sur une réglementation antérieure au 1er janvier 1995, être sans autres adaptées à la TVA; au contraire, il semble bien qu'une base légale formelle cantonale ou communale devra désormais le préciser. On relève, toujours sur ce point, que le boursier communal a curieusement opéré une distinction entre l'épuration des eaux et la gestion des déchets, puisqu'il n'a pas cru utile de réclamer la TVA dans ce dernier cas, lors même que la commune est au demeurant assujettie à raison des deux activités; la recourante est, dès lors, d'autant moins fondée à se plaindre dans le cas d'espèce de ce qu'elle ne peut transférer la charge fiscale résultant de la taxe déchets sur ses locataires. c) Cela étant, on relève que n'étant elle-même pas assujettie, la recourante ne pourrait, vu l'art. 28 al. 4 OTVA, de toute façon pas exercer cette faculté et ses locataires ne pourraient, dans la mesure où ils seraient assujettis, revendiquer avec succès la déduction de la taxe préalable conformément à l'art. 29 OTVA. Cette conséquence est toutefois inhérente au mécanisme de la TVA et ne permet pas de remettre en cause les taxes communales incriminées in casu; l'assujetti ne peut prétendre échapper à l'impôt, même s'il n'a pas la

possibilité de reporter la charge fiscale sur des tiers (v. D. Yersin, *ibid.*; v. ATF 123 II 385, déjà cité). La recourante perd toutefois de vue deux choses; d'une part, il lui est loisible de requérir son assujettissement aux conditions de l'art. 17 OTVA, d'autre part, conformément aux articles 257a et 257b CO, elle peut répercuter les taxes auxquelles elle est astreinte sur ses locataires à titre de frais accessoires (v. sur ce point, Richard Barbey, L'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, Lausanne 1984, pp. 15-16, note 371, réf. citées; David Lachat, *Le bail à loyer*, Lausanne 1997, p. 221, § 1.1; contra, mais s'agissant précisément de la taxe au sac, Peter Higi, *Zürcher Kommentar*, Zürich 1994, ad art. 257a et b, n° 10). Il n'y a donc, à première vue, guère de doute sur le fait que la recourante puisse inclure dans les frais accessoires mis à la charge de ses locataires la TVA perçue sur dites taxes. Quoi qu'il en soit, la résolution de cette question relève au surplus de la juridiction compétente *ratione materiae*. 6. Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent le tribunal à rejeter le recours. La décision attaquée sera confirmée. La recourante succombant sur la totalité de ses griefs, il se justifie de mettre à sa charge un émolument de justice et les dépens alloués à l'autorité intimée qui a plaidé avec l'assistance d'un avocat.

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