

# **VD\_OMNI FI.2000.0055 vom 22. März 2001**

VD Tribunal cantonal, 2001-03-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2000.0055](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2000.0055)

FR: VD\_OMNI FI.2000.0055 du 22 mars 2001

IT: VD\_OMNI FI.2000.0055 del 22 marzo 2001

## **Regeste**

BERCHER Henry et crts c/CCRMTII de St-Légier-La Chiésaz | L'arrêt s'écarte - sur le terrain des faits déterminants - de l'ATF 125 I 1: la taxe litigieuse - qui finance le coût des canalisations et non de l'épuration -, fondée sur le critère de la valeur d'assurance-incendie, est admissible, même au regard de l'art. 60a LEaux. (RECOURS ADMIS PAR LE TRIBUNAL FÉDÉRAL).

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public. Cette modification, dont l'objectif principal était l'assainissement des finances fédérales (suppression de subventions; v. FF 1996 IV 1213 ss), a introduit le principe de causalité à l'art. 3a LEaux: "Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite pas la présente loi en supporte les frais" . Elle tendait à faire abandonner le mode de financement fondé sur des subventions et sur les recettes fiscales ordinaires pour passer à un système conforme au principe de causalité (pollueur-payeur) qui est également de nature à influencer le comportement de la population dans un sens plus respectueux de l'environnement (BOCE 1996 IV 1166, intervention de la conseillère fédérale Ruth Dreifuss lors du débat d'entrée en matière; v. ég. FF 1996 IV 1219 et 1237). La même nouvelle modifie la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), au sujet de la gestion des déchets, et introduit des principes similaires s'agissant du financement, par des taxes, de l'élimination des ordures. d) A ce stade, on relèvera la très grande similitude entre le régime des taxes prélevées par la commune de St-Légier et celui prévalant à La Tour-de-Peilz, examiné par le Tribunal fédéral. Les recourants font d'ailleurs valoir expressément la solution de cet arrêt, qui condamne à leurs yeux également la taxe annuelle litigieuse. On verra cependant ci-dessous que, sur certains points en tout cas, l'arrêt du 8 novembre 1998 précité (ATF 125 I 1) n'est pas à l'abri de toute critique (v. ci-dessous consid. 3, consacré à l'examen des moyens soulevés par la municipalité à cet égard). Toutefois, à supposer que la solution retenue par le Tribunal fédéral ne puisse être maintenue, encore faudrait-il vérifier le respect, par la réglementation de St-Légier, des nouvelles dispositions de l'art. 60a LEaux (ci-après consid. 4). 2. Au préalable, l'on peut s'interroger encore sur la conformité du régime prévu à l'art. 36 RCCE et à l'annexe de ce règlement avec l'art. 66 LVPEP. On signalera à cet égard que l'al. 2 de cette disposition est le fruit d'une nouvelle du 18 décembre 1989, entrée en vigueur le 1er avril 1990. Cette modification de la LVPEP ne fait l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat (BGC automne 1989, p. 298 ss) et elle a été adoptée sans que les débats portent sur cette disposition. On peut présumer qu'elle était liée à la révision du droit fédéral relative à l'obligation nouvelle pour les collectivités publiques de réaliser l'évacuation des eaux sous la forme d'un réseau en séparatif; les

communes recevaient ainsi la faculté de prévoir une nouvelle taxe destinée à financer cette tâche coûteuse. Il allait cependant de soi que ces dernières n'avaient pas l'obligation d'introduire une telle taxe nouvelle, mais qu'elles pouvaient continuer à financer leur réseau dans son ensemble (eaux claires et eaux usées) par le biais des taxes fondées sur l'art. 66 al. 1 LVPEP. En d'autres termes, la taxe annuelle perçue par la commune de St-Légier ne viole pas l'art. 66 LVPEP du seul fait qu'elle ne comporte pas une composante - à tout le moins - calculée en fonction du débit théorique des eaux claires. 3.

a) Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a tout d'abord affirmé que le coût de l'entretien des égouts "dépend, en partie tout au moins, du débit des eaux que reçoit le réseau des canalisations" ; c'est de cette prémisse qu'il tire la conclusion que la taxe perçue par la commune de la Tour-de-Peilz, fondée sur la seule valeur d'assurance-incendie et n'incluant d'aucune manière dans sa base de calcul la consommation effectuée dans l'immeuble, est injustifiable (ATF 125 I 6). Or, la municipalité, se fondant notamment sur le rapport du bureau technique R. Hagin, conteste le point de départ de ce raisonnement; selon elle, le coût d'entretien d'un réseau de canalisation d'eaux claires et d'eaux usées ne dépend guère du volume d'eau évacué. Les recourants mettent il est vrai en doute l'objectivité du rapport précité. Il n'y a cependant pas lieu de s'arrêter à cette objection, dans la mesure où plusieurs publications scientifiques ou professionnelles confirment ce point, qui relève d'ailleurs non pas du droit, mais bien des faits (v. à ce sujet André Müller, *Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht*, DEP 1999, 509 ss, spéc. p. 525; selon cet auteur, la quantité d'eaux usées évacuée n'a qu'une influence réduite sur les coûts du réseau de canalisation; v. également l'arrêt publié à la ZBI 1982, 264, lequel cite en p. 266 la directive de l'Association suisse des professionnels de l'épuration, qui contient la même affirmation). En d'autres termes, l'on peut retenir ici - ce point est d'ailleurs confirmé par l'assesseur spécialisé du tribunal - que, au regard de l'ensemble des coûts induits par un réseau de canalisations, les frais d'entretien revêtent une importance secondaire et que, de surcroît, ceux-ci ne sont pas proportionnels aux quantités évacuées (tel est assurément le cas s'agissant des canalisations d'eaux usées; s'agissant des canalisations d'eaux claires, les frais varient en revanche quelque peu en fonction des quantités évacuées, ces eaux charriant souvent - en cas de fortes pluies notamment - des résidus, petites pierres notamment, induisant une certaine usure; en revanche, le Tribunal fédéral a raison d'affirmer, dans l'arrêt non publié du même jour, que le coût de l'épuration par une station érigée à cet effet "dépend, en partie tout au moins, du débit des eaux à épurer que reçoivent les installations" : consid. 4 let. c; mais il s'agit là de deux problèmes distincts).

b) De manière générale, André Müller, dans la contribution précitée, suggère, s'agissant des critères à retenir pour la fixation des taxes, que celles-ci ne doivent pas déboucher économiquement sur un régime de subventions croisées entre les différents producteurs d'eaux usées; en d'autres termes, à des coûts égaux (relatifs au traitement d'eaux usées) doivent correspondre des taxes équivalentes (pour les différents producteurs de ces eaux; op. cit., p. 522). C'est une autre manière d'exprimer le principe de la vérité des coûts, dont l'application correcte permet de conclure également au respect du principe d'équivalence, retenu dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Selon cet auteur, il faut distinguer, parmi les différents coûts entrant en considération, les dépenses d'investissement et d'exploitation de la station d'épuration et celles relatives au réseau des canalisations; s'agissant de ces dernières, il faut relever que les plus importantes ont trait au réseau d'eaux claires (dans le même sens, Karlen, cité plus bas, p. 564 et surtout les auteurs auxquels il renvoie en note 105).

c) En définitive, s'agissant à St-Légier d'un régime prévoyant un financement distinct du réseau des canalisations, d'une

part, et de la station d'épuration, d'autre part, le recours au seul critère de la valeur d'assurance-incendie ne paraît pas - contrairement à ce qu'a retenu l'ATF 125 I 1 - injustifiable, cela à tout le moins au regard de la jurisprudence antérieure que cite d'ailleurs cet arrêt. En effet, comme l'a montré la municipalité au cours de la procédure, la taxe annuelle sert à couvrir essentiellement des frais financiers; en outre, la consommation d'eau potable ne paraît avoir guère qu'une portée hypothétique ou tout au plus marginale sur les frais d'entretien de ce réseau. Au contraire, le coût de la réalisation de celui-ci découle sans doute dans une large mesure de la dispersion ou au contraire de la concentration de l'habitat sur le territoire communal. Cela étant, on ne voit guère pour quel motif le critère de la valeur incendie, admis par ailleurs pour le prélèvement d'une taxe de raccordement (qui couvre elle aussi des frais financiers) ne serait pas adéquat également ici. 4.

Cependant, la question doit être examinée aujourd'hui, non plus exclusivement au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral déduite de l'art. 4 aCst et du principe d'équivalence, mais encore en appliquant l'art. 60a LEaux. a) Cette disposition (à son al. 1er let. a) prescrit de fixer le montant des taxes en particulier en fonction de la quantité d'eaux usées produites. Elle pourrait ainsi être comprise en ce sens que chacune des différentes taxes prélevées en cette matière par une collectivité publique devrait retenir ce critère. Tel n'est toutefois pas le sens de cette disposition, les travaux préparatoires permettant en effet le prélèvement de taxes de base indépendantes des quantités évacuées. Le législateur paraît toutefois avoir souhaité, quand bien même il n'a pas traduit cette volonté dans le texte légal, que 50% environ du coût du traitement des eaux usées soit financé par des prélèvements proportionnels aux quantités épurées; les commentateurs de ce texte voient ainsi une composante d'incitation à ce régime, dès lors qu'il devrait encourager les consommateurs à réduire leur production d'eaux usées (v. à ce propos Peter Karlen, *Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht*, DEP 1999, 539 ss, spéc. p. 549 s.). Dans le cas d'espèce, les recourants s'acquittent d'une taxe annuelle d'évacuation des eaux (il s'agit de la taxe querellée, qui s'élève à 1'231 fr. 40; elle est fixée sans égard à la consommation); ils paient par ailleurs au SIGE une taxe d'épuration, qui tient au contraire compte de ce critère (la taxe de l'année 1999 se monte à 905 fr. 85, soit une part variable de l'ordre de 610 fr., TVA comprise). Cette part proportionnelle à la consommation est assurément inférieure aux vœux du législateur; elle correspond en effet à quelque 30% des prélèvements annuels. On ignore cependant quelle est la part variable perçue auprès d'autres contribuables, la taxe versée au SIGE pouvant précisément s'expliquer par une consommation modérée. On peut toutefois se demander dans quelle mesure ce constat suffit à conclure à la violation de l'art. 60a LEaux par le régime en vigueur à St-Légier. b) Dans la contribution précitée, Peter Karlen passe en revue les différents types de prélèvements que les collectivités publiques locales peuvent prévoir en cette matière (contribution de plus-value, taxe de raccordement, taxe périodique, de base - Grundgebühr - ou liée à la consommation: op. cit., p. 553 ss); il énumère ensuite les critères utilisés par le passé dans la pratique, en y joignant quelques commentaires sur leur admissibilité à l'avenir, au regard des nouvelles règles (p. 557 ss). S'agissant des critères qui ont trait aux biens-fonds concernés, il mentionne notamment celui de la valeur d'assurance-incendie. Il considère ce dernier comme étant en principe encore admissible pour le calcul des contributions de plus-value, des taxes de raccordement et de base; en revanche, il n'est assurément pas adéquat, à ses yeux, pour le calcul de la taxe de consommation (p. 558 s.; v. également les réflexions de Müller, op. cit., p. 533, qui suggère l'application des mêmes critères de calcul pour la taxe de raccordement et la taxe de base, cette dernière étant susceptible de financer le réseau des canalisations, p. 535 s.; ce

dernier juge cependant inadéquat le critère de la valeur d'assurance-incendie et il recommande de l'abandonner, pour des motifs économiques). c) Avant de procéder à une appréciation finale de la taxe litigieuse, il faut rappeler que celle-ci ne constitue qu'un élément du régime des prélèvements prévus par la commune de St-Légier, respectivement par le SIGE, auquel elle est associée; on se souvient en effet qu'ils prélèvent, hormis la taxe annuelle d'évacuation précitée, une taxe de raccordement (perçue par la bourse de St-Légier), ainsi qu'une taxe d'épuration (relevant du SIGE). La répartition entre ces diverses sources de financement relève de l'appréciation de la, voire des collectivités concernées. aa) Il en découle en premier lieu que la formule adoptée en l'espèce, à savoir l'exploitation séparée du réseau de canalisations et de la station d'épuration est parfaitement admissible. Il en résulte logiquement que le principe de la couverture des coûts peut s'appliquer séparément au sein de chaque entité; en outre chacune peut adopter ses propres critères de détermination des taxes perçues auprès des différents propriétaires concernés. Ceux-ci devraient en principe être adaptés à la structure des coûts de l'entité concernée, afin de respecter le postulat de l'absence de subventions croisées. bb) S'agissant du réseau de canalisations, ici en cause, les dépenses qui en découlent dépendent au premier chef du coût de réalisation du réseau d'eaux claires (Müller, op. cit., p. 525 et 535). Cela étant, une taxe calculée en fonction de la quantité d'eaux usées évacuées ne tiendrait guère compte de la structure des coûts ainsi identifiée. Elle serait pourtant admissible sans doute vu la teneur de l'art. 60a al. 1 lit. a LEaux et comporterait alors une forte composante d'orientation. cc) Cependant, l'adoption de taxes fixées sans se fonder sur le critère de la quantité d'eau usée évacuée apparaît, elle aussi, conforme au droit; au demeurant l'association des professionnels de l'épuration, pour la taxe de base - censée financer le réseau de canalisations (Müller p. 535 s.) -, semble recommander des critères qui ne tiennent pas compte de cet élément. On pourrait aussi utiliser le critère du débit théorique d'eau claire (tributaire essentiellement de la surface étanchéifiée d'une parcelle donnée), mais il est manifeste que ce dernier est très éloigné du critère légal de la quantité d'eau usée évacuée. De même, il serait souhaitable (selon Müller, op. cit., p. 525; v. aussi Karlen op. cit., p. 564) - mais, là encore, on ne se rapprocherait guère du texte de l'art. 60a LEaux - de prévoir un régime d'incitation, favorisant l'infiltration d'eaux claires, car cela serait de nature à réduire effectivement le coût du réseau de canalisations (pour un exemple v. la réglementation yverdonnoise, traitée dans l'arrêt du Tribunal administratif du 16 décembre 1999, FI 99/0057). Quoi qu'il en soit, une solution qui s'affranchit de la lettre de l'art. 60a LEaux permet de mieux prendre en compte la structure des coûts liés à la création, puis au maintien d'un tel réseau, ceux-ci apparaissant en effet indépendants, dans une très large mesure, du volume des eaux usées évacuées. En d'autres termes, une collectivité peut fort bien s'écarter du postulat d'incitation, retenu dans le cadre de la révision de la LEaux, et couvrir les frais du réseau d'égouts par des taxes fondées sur des critères liés aux biens-fonds concernés; en effet, malgré l'art. 60a LEaux, il ne s'impose pas d'instaurer un régime de subventions croisées dans lequel les producteurs d'eaux usées en quantités importantes (p. ex. les propriétaires d'immeubles locatifs) financeraient l'extension du réseau dans des zones excentrées (accueillant des villas, p. ex.). dd) Selon la doctrine, on l'a vu, la valeur d'assurance-incendie peut être admise, même dans le cadre du nouvel art. 60a LEaux, pour les taxes de raccordements et les taxes (annuelles) dites "de base", mais non pour la taxe de consommation (Mengenpreis; qui doit être fixée en fonction du volume d'eau usée évacuée; Karlen, p. 558 s., cite à ce propos l'ATF 125 I 1 évoqué au consid. 3 ci-dessus et relève que cette solution vaut a fortiori dans le cadre de l'art. 60a LEaux; v. au surplus lit. b ci-dessus).

Cependant, si la taxe d'épuration (perçue par le SIGE) constitue bien une taxe de consommation, tel n'est pas le cas de la taxe d'évacuation des eaux perçue par la commune intimée; cette dernière se rapproche bien plus, de par son rôle de financement, de la "taxe de base" telle que décrite par les auteurs précités (Müller, op. cit., p. 535: cette "Grundgebühr" doit financer le réseau des canalisations). Cela étant le critère de la valeur d'assurance-incendie doit - en l'état de la jurisprudence - être considéré comme admissible tant pour une taxe de base (Grundgebühr; Karlen, op. cit., p. 559, estime il est vrai que la question mériterait un nouvel examen dans le cas où ce dernier est utilisé de manière exclusive, sans autre élément d'appréciation) que pour la taxe ici litigieuse. 5.

a) Les recourants font valoir aussi que les frais occasionnés par l'évacuation des eaux en provenance de leur parcelle seraient très faibles, puisque celles-ci s'écoulent presque aussitôt dans le réseau veveysan; ils remarquent d'ailleurs que les taxes perçues par la commune de Vevey sont plus basses. On remarquera toutefois que le droit fédéral prévoit un régime de taxes (voire de charges de préférence); il ne s'agit donc pas d'un simple report des frais occasionnés à la collectivité par un propriétaire donné sur celui-ci. Les autorités cantonales ou locales doivent dès lors adopter un système de financement reposant sur des règles générales et abstraites, comportant notamment les critères de fixation des prélèvements en cause. Au demeurant, le législateur fédéral - depuis longtemps déjà - a entendu mettre sur pied un corps de règle assurant le financement collectif des équipements publics d'évacuation des eaux (cela transparait déjà dans le régime de l'obligation de raccordement et la jurisprudence y relative: ATF 107 Ib 116, spéc. 122). Cela étant, on ne saurait donner suite à la revendication implicite des recourants tendant à l'obtention d'un régime particulier plus favorable pour leur bien-fonds, dérogeant aux dispositions réglementaires (au surplus, la municipalité fait valoir à juste titre que la commune de St-Légier rémunère celle de Vevey pour le passage de ses eaux dans le réseau de cette dernière; il va de soi que la participation en question doit être couverte également par la taxe d'égout perçue par la bourse de St-Légier). b) Les recourants ont encore demandé, dans leur lettre du 9 février 2001, que l'autorité intimée soit invitée à fournir toute précision utile au sujet des subventions que la commune de St-Légier aurait reçues en application du régime en vigueur jusqu'en 1997. On ne donnera toutefois pas suite à cette réquisition, qui se comprend en relation - indirecte toutefois - avec le principe de la couverture des frais. Les subventions ont en effet trait aux investissements et sont, à teneur de l'art. 31 lit. c du règlement du 14 décembre 1979 sur la comptabilité des communes, portées au crédit du tableau des investissements; elles impliquent - logiquement - une réduction des montants à financer par le biais des taxes uniques de raccordement (art. 36 RCCE), lesquelles ne sont pas en cause ici. A l'inverse, il est normal que les subventions (encaissées durant des exercices antérieurs) n'apparaissent pas dans les extraits de comptes produits, lesquelles figurent les recettes et les dépenses courantes relatives au traitement des eaux; seules ces dernières doivent être couvertes par le produit de la taxe ici litigieuse. b) Les remarques de l'hoirie recourante relatives à l'ampleur excessive des charges d'intérêts ne sont au surplus guère pertinentes. On ne voit pas, en effet, que les dispositions fiscales relatives à la sous-capitalisation des sociétés de capitaux (art. 59 ter al. 2 LI, notamment) soient transposables ici. 6.

Les moyens des recourants doivent en définitive tous être rejetés, ce qui conduit à écarter leur pourvoi et à confirmer la décision attaquée. Dès lors qu'ils succombent, ces derniers supporteront l'émolument d'arrêt; dans la mesure où la commune de St-Légier est intervenue à la présente procédure par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, ils lui verseront en outre une indemnité à titre de dépens (art. 55

LJPA). Elle doit être fixée en l'espèce à 2'000 fr., ce montant tenant compte tout à la fois des prestations effectuées par le conseil de l'intimée (ainsi que son ingénieur) et de la valeur litigieuse réduite.

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