

VD_OMNI FI.2002.0033 vom 27. November 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2002.0033

FR: VD_OMNI FI.2002.0033 du 27 novembre 2002

IT: VD_OMNI FI.2002.0033 del 27 novembre 2002

Regeste

RUFENER Eric c/Commission intercommunale de recours en matière de taxe de l'AIEB | Faute de base légale dans la loi (LDE) ou dans la réglementation communale ou intercommunale applicable, la construction d'un garage physiquement séparé de la villa principale et non raccordé au réseau collectif de distribution d'eau potable ne génère pas la notification d'un taxe de raccordement.

Erwägungen

E. 14

de dite loi permet d'assurer le financement de cette prestation de la façon suivante: "Pour la livraison de l'eau, la commune peut exiger du propriétaire: a) une taxe unique fixée au moment du raccordement direct ou indirect au réseau principal (article 4 de la loi sur les impôts communaux); b) un prix de vente au mètre cube ou au litre/minute comprenant, le cas échéant, une finance annuelle et uniforme d'abonnement; c) un prix de location pour les appareils de mesure. Les règles applicables pour calculer le montant de la taxe unique sont fixées par le règlement communal. Le prix de vente et le prix de location des appareils de mesure sont fixés par la municipalité." En vertu d'un acte de concession qui n'a pas été produit, la Commune de Lussy-sur-Morges, avec celles de Denens, Lully, Tolochenaz et Villars-sous-Yens, a délégué à l'A.I.E.B. le soin de distribuer l'eau sur son territoire. Le règlement de distribution d'eau de cette association (ci-après: RDE) a été adopté par le Conseil intercommunal (v. art. 117 et ss de la loi du 28 février 1956 sur les communes) dans sa séance du 19 mars 1998 et approuvé par le Conseil d'Etat dans sa séance du 21 octobre 1998. Son article 41 a la teneur suivante: "Les conditions de prélèvement des taxes unique et complémentaire de raccordement au réseau principal font l'objet d'une annexe qui fait partie intégrante du présent règlement et ne peut être modifiée que par le Conseil intercommunal et avec l'approbation du Conseil d'Etat." Les deux premières dispositions de l'annexe au RDE (ci-après: annexe) ont la teneur suivante: " Article premier - En contrepartie du raccordement direct ou indirect d'un bâtiment au réseau principal de distribution, il est perçu du propriétaire une taxe unique de raccordement fixée à 20% 0 de la valeur d'assurance incendie (valeur ECA) du dit bâtiment rapportée à l'indice 100 de 1990. Toute reconstruction après démolition complète et volontaire d'un bâtiment préexistant est assimilée à un nouveau raccordement et assujettie à la présente taxe. Art. 2 - Lorsque des travaux de transformation ou d'agrandissement soumis à permis de construire ont été entrepris dans un bâtiment déjà raccordé, il est perçu du propriétaire une taxe unique complémentaire au taux réduit de 10 % 0 pris sur l'entier de la différence entre les valeurs ECA d'avant et après les travaux, préalablement rapportées à l'indice 100 de 1990. Ce complément n'est pas perçu: 1. en cas de révision pure et simple de la police d'assurance-incendie, non accompagnée de travaux ou liée à des travaux non soumis à

permis de construire; 2. lorsqu'il résulte une différence n'excédant pas fr. 10'000.-- entre les valeurs d'avant et après les travaux préalablement rapportées à l'indice 100 de 1990. Toute reconstruction après sinistre ou démolition partielle est assimilée à un cas de transformation et assujettie à la présente taxe complémentaire." De la lecture de son texte, il appert ainsi que la réglementation applicable en l'occurrence exige, comme fait générateur de l'obligation fiscale, un raccordement direct ou indirect d'un bâtiment au réseau collectif. Dès lors, la réalisation sur une parcelle d'une construction nouvelle après démolition d'un bâtiment déjà raccordé donne naissance à l'obligation fiscale (v. Commission cantonale de recours en matière d'impôt - ci-après CCRI -, arrêt B. du 6 décembre 1990, in RDAF 1991, 163; TA, arrêt 91/028 du 2 juillet 1992); elle générera, à teneur de l'article premier annexe RDE, la perception d'une taxe entière. La réalisation de travaux de transformation ou d'agrandissement d'une construction existante et déjà raccordée implique, quant à elle, la perception d'une taxe complémentaire; il en va ainsi lorsqu'à l'issue des travaux d'extension, le bâtiment ne formera plus qu'une seule entité physique indistincte (v. arrêts FI 95/088 du 21 mai 1996; 93/082 du 30 décembre 1993). En revanche, aucune disposition, ni du RDE, ni de son annexe, ne permettrait de retenir que la construction d'un bâtiment physiquement séparé de la construction principale et non raccordé au réseau de distribution d'eau claire génère également la perception d'une taxe de raccordement. Cette hypothèse n'est en effet pas assimilable à celles d'un raccordement direct ou indirect au réseau collectif, dont la réalisation engendre la perception d'une redevance. Il manque en effet dans la réglementation applicable une base légale permettant d'exiger, à certaines conditions, une contribution du propriétaire d'un bâtiment non raccordé (pour un exemple, critiqué du reste, v. arrêts FI 96/018 et 019 du 31 octobre 1996). Au surplus, en l'absence d'une prestation communale ou intercommunale (utilisation d'un collecteur communal; plus-value liée à un équipement communal inexistante), les autorités concernées ne sauraient percevoir une taxe, sauf à violer l'art. 4 LIC (cf., dans ce sens, arrêt FI 99/057 du 16 décembre 1999). b) Lorsqu'il s'agit de définir le bâtiment dont le raccordement déclenche le fait générateur, la jurisprudence se réfère le plus souvent aux notions développées en matière de police des constructions à propos de l'art. 80 al. 2 LATC. On rappelle que la transformation au sens de la disposition précitée est l'opération tendant à modifier la répartition interne des volumes construits ou l'affectation de tout ou partie de ces volumes sans accroissements extérieurs (v. Alexandre Bonnard et al., Droit fédéral et vaudois de la construction, 3ème éd., Lausanne 2002, ad 82 LATC, n° 3.2.1, réf. citée). De même, on entend par agrandissement toute augmentation du volume extérieur de la construction ou toute adjonction d'éléments extérieurs nouveaux (ibid., n° 3.3.1, réf. citée). En revanche, constitue une construction nouvelle un accroissement sans rapport aucun, quantitativement mais aussi fonctionnellement, avec le bâtiment existant (ibid., n° 4.2). Ainsi, pour distinguer la réalisation d'un agrandissement de celle d'une construction nouvelle, la CCRI, dans l'arrêt B. du 6 décembre 1990, déjà cité, s'est expressément référée aux notions précitées; elle a apprécié le bâtiment incriminé - il s'agissait d'une reconstruction après démolition - au regard du maintien d'une part substantielle des volumes existants et du respect, pour l'essentiel, de l'implantation antérieure (v. RDAF 1991, déjà cité, 163 et ss, not. 169). Dans l'arrêt FI 95/088, déjà cité, le Tribunal administratif, confronté à l'extension d'une usine, a, quant à lui, refusé d'assimiler un bâtiment unique, composé de deux corps accolés entre eux et pourvus de liaisons internes, présentant en outre une unité architecturale et fonctionnelle, comme deux constructions séparées, ce quand bien même la possibilité de séparer physiquement ces dernières existait. S'agissant dès lors de distinguer l'extension d'une

construction existante, dont la réalisation entraîne, tout comme la transformation, la perception d'une taxe complémentaire, d'un bâtiment physiquement séparé, il importe avant tout de se référer au contenu du dossier d'autorisation de construire. c) Quant à leur nature, il est généralement admis que les taxes de raccordement sont 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 (cf., notamment, Buffat, p. 49). Il a en effet déjà été jugé par le Tribunal fédéral que l'équipement réalisé par la collectivité publique, les réseaux de distribution d'eau potable ou d'égouts notamment - de même que l'amélioration de ces derniers - conférait aux bien-fonds privés une plus-value justifiant la perception d'une contribution auprès de leurs propriétaires. La concrétisation de cette plus-value apparaît notamment lors de la construction de bâtiments, respectivement lors de la transformation et l'agrandissement de ces derniers. (v. ATF 109 Ia 328; 93 I 106; v., s'agissant de la jurisprudence cantonale, cf. RDAF 1991, p. 163, déjà cité, spéc. p. 165; TA, arrêts FI 01/053 du 6 février 2002; 93/958 du 30 janvier 1998; 95/119 du 3 juin 1996; 95/088 du 21 mai 1996; v. toutefois l'étude de Marie-Claire Pont-Veuthey, Les taxes de raccordement, qualification et régime juridique, in Droit de la construction 1997, 35 ss, spéc. p. 37 s., qui soutient que l'on est en présence d'une taxe d'utilisation). Dans un arrêt du 18 mai 1999, le Tribunal administratif s'est demandé néanmoins si ces contributions ne devaient pas être qualifiées de taxes d'utilisation (FI 98/114, publié in RDAF 2000 I 108); pas plus que dans ce dernier arrêt, le cas d'espèce ne commande que l'on tranche ici cette controverse, dans la mesure où le présent litige peut être résolu sans cela. Le montant de la redevance doit respecter le principe d'équivalence, lequel concrétise ceux de proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire. Il en résulte que le montant réclamé doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. Pour des motifs de praticabilité, la jurisprudence admet cependant un certain schématisme dans le choix, par le législateur communal, des critères permettant de cerner l'avantage que retire un propriétaire du raccordement de son immeuble au réseau collectif; les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne se justifieraient pas par des motifs pertinents (ATF 126 I 180, cons. 3a/bb; 122 I 279, cons. 6c; 121 II 183, cons. 4). Néanmoins, la jurisprudence en a également déduit que le principe de l'égalité de traitement ne revêtait pas un caractère absolu en matière de taxes, mais s'accommodait de certaines différences ou assimilations, liées à l'application de critères simples, clairs et facilement compréhensibles (v. ATF 125 I 1, cons. 2b/bb; 109 Ia 325, cons. 5; 108 Ia 114, cons. 2b; 106 Ia 241, cons. 3b; réf. citées; cf. en outre, Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal, Rapport publié dans la RDS 1992 vol. 2, op. cit., p. 209). La liberté d'appréciation et l'autonomie laissées au législateur communal doivent ainsi 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, ZBl 1985, 107; voir aussi DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, p. 245, ch. 31). Aussi, le Tribunal administratif, en application de ce qui précède, a par deux fois jugé que la taxation de bâtiments non raccordés au réseau collectif ne devait pas engendrer une inégalité de traitement entre propriétaires (v. arrêts FI 96/018 et 019, déjà cités, distinction opérée par la réglementation communale entre agriculteurs et autres, seuls les bâtiments non raccordés appartenant aux premiers générant une taxe). S'agissant ainsi de l'utilisation globale ou différenciée de la valeur

d'assurance-incendie pour le calcul des taxes communales, outre l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 décembre 1983, précité (ATF 109 Ia 325) et qui paraît, sur ce point également décisif, la CCRI avait observé, dans un prononcé du 25 juin 1979, Menuiserie X. et Cie., que le terme bâtiment devait être apprécié comme "comprenant tous les éléments affectés à l'exploitation de l'entreprise" ; aussi avait-elle confirmé que l'objet des taxes était bien le groupe de bâtiments affectés à l'exploitation de la menuiserie (RDAF 1980 p. 276 ss, not. 278). Un tel système, sous réserve de disposition communale contraire, interdirait du reste que l'on distingue l'un ou l'autre des bâtiments construits sur une même parcelle raccordée ou que l'on sépare l'une ou l'autre des parties d'un seul et même bâtiment relié au collecteur, sous le prétexte que ces derniers n'utilisent pas les installations collectives, puisque c'est l'immeuble tout entier qui, en définitive, profite de la plus-value résultant de l'introduction aux réseaux de distribution d'eau et d'égouts. En revanche, tant et aussi longtemps que l'obligation de se raccorder au réseau collectif ne résulte ni du droit fédéral, ni du droit cantonal, il est douteux qu'un bâtiment non raccordé puisse générer une taxe nouvelle, dans la mesure où son propriétaire ne retire aucun avantage de cette contribution (v. TA, arrêt FI 96/018, déjà cité). 3.

A la lumière de ce qui précède, il importe de se demander si, dans le cas d'espèce, la réalisation du bâtiment n° ECA 298 constituait effectivement un fait générateur d'une taxe de raccordement au réseau de distribution d'eau. a) Il n'est pas contesté que ce bâtiment n'est, lui-même, pas raccordé, que ce soit directement ou indirectement, au réseau collectif. Dès lors, sauf à considérer que ce garage forme un bâtiment unique avec la villa principale, cette dernière étant raccordée, aucune taxe ne peut, faute de base légale, être exigée de son propriétaire du chef de sa réalisation. Or, tant le comité de direction de l'A.I.E.B. que la commission de recours ont considéré dans le cas d'espèce que le bâtiment n° ECA 298 constituait une extension du bâtiment n° ECA 290; ainsi, le raccordement du garage au réseau collectif justifiait, selon ces autorités, d'appliquer l'art. 2 al. 1 RDE et de percevoir du recourant une taxe de 10% 0 sur la valeur ECA de cette dépendance. Force est cependant de relever que leurs décisions respectives ne sont guère étayées; on ignore en effet la raison pour laquelle elles sont toutes deux arrivées à cette conclusion, ce qui paraît à tout le moins surprenant dans la mesure où ces deux autorités pouvaient, sans difficulté majeure, effectuer une vision des lieux ou prendre connaissance du dossier de construction, éléments qui auraient été susceptibles de renforcer ou au contraire d'affaiblir leur appréciation. Dans ces conditions, le tribunal peut, sans peine, substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité intimée. b) Or, à teneur des plans produits, on constate pourtant que les deux bâtiments sont physiquement séparés puisque la façade est du garage est implantée à environ 1,50 m de la façade ouest de la villa. S'ils sont certes reliés par une paroi coupe-vent, aucune liaison interne ne fait communiquer ces deux bâtiments entre eux. Au surplus, il n'est pas évident de soutenir que ces deux bâtiments présenteraient une certaine unité architecturale; tout au plus, le garage apparaît-il comme une simple dépendance de la villa principale, mais non accolée à celle-ci. On doit dans ces conditions admettre avec le recourant que le bâtiment n° ECA 298 ne constitue pas une extension du bâtiment n° ECA 290, mais bien une construction séparée, de sorte que la décision attaquée, qui applique à tort l'art. 2 al. 1 annexe RDE au cas d'espèce, ne peut être maintenue. Au surplus, s'il est avéré que l'A.I.E.B. a effectué une prestation consistant à équiper le fonds du recourant en eau potable, on ne voit cependant pas l'avantage concret que celui-ci en retirerait dans le cas d'espèce. c) Dès lors, on retient qu'aucune taxe de raccordement au réseau collectif de distribution d'eau n'est due par le recourant du chef de la construction du bâtiment n° ECA 298. 4.

Les considérants qui précèdent

conduisent ainsi le tribunal à admettre le recours et à annuler la décision attaquée. Un émolument d'arrêt sera mis à la charge de l'A.I.E.B., celle-ci succombant.

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