

VD_OMNI FI.2002.0070 vom 12. Oktober 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-10-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2002.0070

FR: VD_OMNI FI.2002.0070 du 12 octobre 2004

IT: VD_OMNI FI.2002.0070 del 12 ottobre 2004

Regeste

Chemin de fer LEB/Commission communale de recours en matière d'impôts communaux, Municipalité de Lausanne | Raccordement des bâtiments de la station terminale du LEB. Dès lors que ceux-ci forment une entité physique indéniable, il n'y a aucune raison de limiter l'assiette de la contribution de raccordement à l'une ou l'autre partie de ce bâtiment. Rappel qu'en droit vaudois, la contribution de raccordement est considérée comme une charge de préférence et confrontation du mode de calcul de la taxe aux exigences de l'art. 60a LEaux.

Erwägungen

E. 1

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. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction: a. du type et de la quantité d'eaux usées produites; b. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations; c. des intérêts; d. des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation.

E. 2

Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.

E. 3

Les détenteurs d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux constituent les provisions nécessaires.

E. 4

Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public." Le fondement de cette disposition repose sur le principe du "pollueur-payeur" ou principe de causalité, consacré par l'art. 3a de la même loi. Pour le législateur, l'objectif de cette disposition est de fixer les émoluments en fonction du type et de la quantité des eaux usées afin d'inciter financièrement le responsable à réduire la pollution causée; ce principe ne doit toutefois pas être appliqué trop rigoureusement en pratique afin d'éviter des coûts administratifs démesurés découlant de l'évaluation du type et de la quantité d'eaux usées de chaque ménage (v. FF 1996 IV 1213 et ss, not. 1220). Même si, pris à la lettre, l'art. 60a

LEaux prend avant tout en considération, comme fondement de la contribution, le coût de l'évacuation des eaux usées et leur traitement, le législateur n'a pas pour autant exclu de la problématique la récolte des eaux claires et leur infiltration; au contraire, il l'a expressément encouragée puisque l'art. 7 al. 2 LEaux prescrit l'infiltration des eaux non polluées, conformément aux règlements cantonaux. Or, l'incidence de cette tâche sur le plan financier est loin d'être négligeable; dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif a du reste été confronté à l'importance croissante pour les communes du coût de la collecte des eaux claires (v. ainsi, FI 1999/0057 du 16 décembre 1999; FI 1994/0039 du 2 juillet 1996). Il paraît, dans ces conditions, logique de pourvoir à son financement également par le biais de taxes répondant aux conditions de l'art. 60a LEaux. Il est vrai que pour certains auteurs, le fait générateur de la taxe selon l'art. 60a al. 1 LEaux n'est pas tant la plus-value que le propriétaire en retire que la prestation de la collectivité dont il bénéficie du fait de ce raccordement (v. Karlen, op. cit., p. 555). Cela étant, le schématisme dans la perception des taxes causales n'est pas compromis par l'entrée en vigueur, le 1er novembre 1997, de l'art. 60a LEaux, dans la mesure où les cantons conservent une grande liberté dans la mise en oeuvre du principe de causalité (cf. Klaus Vallender/ Reto Morell, Umweltrecht, Bern 1997, § 13 N. 31, pp. 338-339). Dès lors, la contribution unique auprès du propriétaire d'un immeuble raccordé (Anschlussgebühr), destinée à couvrir les frais de construction des infrastructures d'évacuation et de traitement des eaux demeure l'un des modes de prélèvement envisageable sous l'angle de l'art. 60a LEaux.

b) En matière de contributions communales, le tribunal doit sans doute respecter le choix du législateur communal, celui-ci disposant en la matière d'une grande liberté d'appréciation (v. RDAF 1977, 117 et 402); il doit cependant s'assurer que la contribution respecte les principes constitutionnels de la couverture des coûts et de l'équivalence (v. en particulier arrêts FI 2000/0017, FI 1996/0019 et FI 1995/0088, déjà cités; FI 1994/0014 du 10 mars 1995).

aa) Le principe de couverture des coûts a été repris de l'art. 4 ancienne Constitution fédérale ; il suppose que le produit total des taxes ne dépasse pas les dépenses globales du secteur administratif concerné (v., la jurisprudence du Tribunal fédéral publiée, notamment, chez André Müller, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, in DEP 1999, p. 509 et ss, not. 515 et 518). Ce principe n'implique toutefois pas que le coût de chacune des prestations doive être pris en considération ; au contraire, il tolère un certain schématisme en la matière, l'objectif étant d'obtenir un équilibre global entre les ressources et les charges du service fourni et d'éviter que les recettes ne dépassent continuellement les dépenses (Buffat, op. cit. 79). Les taxes communales de raccordement ne sont, certes, pas sans rapport avec les frais encourus par la collectivité publique en raison de la création des réseaux de distribution d'eau et d'égout, dans la mesure où l'ensemble des recettes qui en découlent ne doit pas dépasser ces coûts, mais ce lien est moins étroit qu'en matière d'émoluments. En outre, les frais de construction impliquent en règle générale un amortissement des installations sur une longue durée ; dès lors, l'examen du principe de couverture des frais doit, lorsqu'il s'applique à une charge de préférence, s'étendre sur une période fixée en conséquence (v. Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in ZBl 2003, 505 et ss, p. 520).

bb) Le montant de la redevance doit par ailleurs respecter le principe d'équivalence, lequel concrétise ceux de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire ; le particulier doit prendre en considération sa propre situation et examiner la valeur que la prestation de la collectivité représente pour lui (cf. Pont Veuthey, op. cit., p. 39). S'agissant d'un émolument, ce principe implique pour le contribuable une certaine correspondance entre le montant de la taxe et la valeur objective de la prestation. Il ne s'applique toutefois pas de la

même manière aux charges de préférence ; pour ces dernières, une certaine équivalence doit être respectée entre la contribution et la plus-value retirée (cf. prononcés de la CCRI, B., du 6 décembre 1990, déjà cité, P. S.A. du 14 mars 1991; arrêt FI 1991/0045 du 1er février 1993, jurisprudence constamment reprise à son compte par le Tribunal administratif, notamment dans les arrêts FI 2000/0017 du 2 octobre 2000; 1996/0019 du 31 octobre 1996; 1995/0088 du 21 mai 1996, nuancée il est vrai dans l'arrêt FI 1998/0114, déjà cité). Ce dernier principe a du reste 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. Il s'agit en fait de rémunérer l'avantage économique qu'un administré retire en contrepartie de l'équipement réalisé par l'administration. Le montant de la participation doit donc être calculé en fonction de l'importance de cet avantage et ne doit pas être en disproportion évidente avec lui; en outre, il doit se mouvoir dans des limites raisonnables (v. ATF 125 I 193, cons. 4a; 122 I 289, cons. 6c; 121 I 238, cons. 3g/bb; 106 Ia 241, déjà cité, cons. 3b). S'agissant ainsi du raccordement d'un bâtiment au collecteur public d'évacuation des eaux, la jurisprudence a toujours indiqué que la contre-prestation exigée du propriétaire ne devait pas dépasser la plus-value résultant pour lui de ce raccordement (v. FI 1995/0088, déjà cité). cc) Il n'est toutefois pas nécessaire que, dans chaque cas, les contributions correspondent avec précision aux dépenses administratives ; c'est moins encore le cas s'agissant de charges de préférence qu'en matière d'émoluments. Pour des motifs de praticabilité, la jurisprudence admet un certain schématisme dans le choix des critères permettant de cerner l'avantage que retire un propriétaire du raccordement de son immeuble au réseau collectif; ainsi, la jurisprudence en a déduit que le principe de l'égalité de traitement ne revêtait 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 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, ZBI 1985, 107; voir aussi DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, p. 245, ch. 31). Les contributions doivent en revanche être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne se justifieraient pas par des motifs pertinents (v. ATF 128 I 46, cons. 4a; ATF 126 I 180, cons. 3a/bb; 122 I 279, cons. 6c; 121 II 183, cons. 4). dd) Ainsi, le Tribunal fédéral a régulièrement confirmé l'utilisation globale ou différenciée de la valeur d'assurance-incendie pour le calcul des contributions communales de raccordement (v., outre la jurisprudence précitée, ATF 109 Ia 325, cons. 6a; cf. en outre Danielle Yersin, *ibid*). Il a en outre précisé que ce critère était valable, y compris s'agissant des immeubles de nature particulière, comme les bâtiments industriels, quand bien même ceux-ci ne généreraient que peu d'eau à évacuer (ATF 109 I 325, notamment). Rien n'indique que ces considérations doivent être écartées s'agissant d'autres immeubles de nature particulière, tels des gares ou autres bâtiments affectés à un usage ferroviaire (v. TA, arrêt FI 1998/0114, déjà cité). Dans sa jurisprudence la plus récente, le Tribunal fédéral a sans doute jugé que la valeur d'assurance incendie ne pouvait être utilisée pour le calcul d'une taxe annuelle de

consommation ou d'utilisation (v. ATF 128 I, déjà cité; ATF 2P.249/1999 du 24 mai 2000); dans la mesure où elle est destinée à couvrir le coût de l'entretien des installations collectives, cette taxe doit en effet inclure dans sa base de calcul la consommation effectuée par l'immeuble (v. ATF 125 I 1, cons. 2b/ee). Cette jurisprudence ne remet cependant nullement en question l'utilisation de la valeur assurance-incendie comme assiette d'une contribution pour la plus-value résultant de l'équipement d'un immeuble, ce que le Tribunal fédéral rappelle du reste expressis verbis dans l'arrêt précité (cf. en outre, ATF 2P.425/1996 du 1^{er} mai 1998, in ZBI 2003, 548, cons. 6b, traduction à paraître dans la RDAF; v. ég. ATF 2P.130/2002 du 13 décembre 2002, cons. 4.2). Il est vrai cependant que, pour les bâtiments industriels, l'utilisation de la valeur assurance-incendie comme base de calcul des taxes de raccordement a suscité parfois quelques critiques; pour certains auteurs en effet, elle paraît moins appropriée à cause de la grande différence des utilisations possibles de ce genre de bâtiment (v. Hungerbühler, op. cit., p. 524). Cela étant, l'utilisation d'autres critères pour le calcul des taxes de raccordement apparaît tout autant critiquable, dans la mesure où elle peut conduire, à cause de la particularité de l'entreprise, à une charge disproportionnée (ainsi, s'agissant d'une scierie, la valeur cadastrale de l'immeuble dont la majeure partie n'est pas construite, cf. ZBI 2003, 548, déjà cité; cf. dans le même sens ATF 106 Ia 241, cons. 4d). S'agissant de calculer la taxe d'introduction au réseau des égouts et d'épuration des eaux usées, les critères suivants, que l'on rencontre également dans la pratique, semblent plutôt avoir la faveur de la doctrine : nombre de logements, estimation du volume bâti, l'équivalent-habitant, etc. (v. Hungerbühler, ibid.; cf. ég. Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in DEP 1999, p. 539, spéc., p. 558, lequel retient également à cet égard la valeur assurance-incendie). 3. Ces quelques rappels permettent dès lors au tribunal de confirmer la décision attaquée. a) Dans l'arrêt FI 1998/0114, qui concernait alors la station intermédiaire réalisée par la recourante sous la place Chauderon, le Tribunal administratif avait déjà conclu à la licéité d'une taxe de raccordement calculée, comme en l'occurrence, sur la base de la valeur assurance-incendie des bâtiments. La jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en application de l'art. 60a LEaux ne remet pas sérieusement en question, comme on l'a vu ci-dessus, l'utilisation de ce critère pour le calcul des contributions uniques de raccordement. b) La recourante voit cependant dans l'utilisation de ce critère une violation du principe d'équivalence; elle reprend sur ce volet les arguments qu'elle avait développés à l'appui de son recours contre la taxation de la gare de Chauderon, que le tribunal n'avait pourtant pas accueillis dans l'arrêt FI 1998/0114. La recourante rappelle qu'à l'exception d'un local technique pourvu de deux WC et de deux lavabos, le bâtiment ne produit ni eaux claires, ni eaux usées. Selon elle, ce local, dont la valeur ECA se monte à 783'793 francs (ramenée à l'indice 100), devrait tout au plus générer une taxe de 7'837 francs; à cet égard, elle juge disproportionné de devoir s'acquitter d'une taxe plus de seize fois supérieure à ce montant. aa) La recourante perd de vue qu'il ne s'agit pas en l'occurrence de fixer la taxe annuelle due en contrepartie de l'utilisation par elle des installations collectives; comme on l'a vu ci-dessus, cette contribution devrait assurément tenir compte de sa consommation annuelle et des quantités d'eau usées provenant de son bâtiment. L'objet litigieux dans le cas d'espèce est différent, puisqu'il consiste à apprécier in concreto l'avantage économique qu'elle retire de l'équipement réalisé par la collectivité. Il n'est guère contestable en effet que le raccordement de l'immeuble de la recourante au réseau collectif se traduit pour elle par une plus-value; or, celle-ci constitue à elle seule le fait générateur de la contribution. bb) Dès lors, la seule question à résoudre consiste à s'assurer que la taxe incriminée dans le cas

d'espèce n'est pas en disproportion évidente avec cette plus-value. On cite à cet égard un extrait topique de l'arrêt FI 1998/0114 (considérant 3d/cc/cc) : "(...) On pourrait sans doute écarter cet obstacle si l'on devait constater que les règles ici applicables comportaient des distinctions arbitraires ou assimilaient des cas qu'il s'imposerait de traiter de manière différenciée (sur le principe de l'égalité, respectivement celui de la prohibition de l'arbitraire dans les règles de droit elles-mêmes, v. André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, 358 ss et 364 ss). Plus précisément, il faudrait se demander ici si l'absence d'une règle d'exonération pour des immeubles ferroviaires, soit plus précisément pour une gare doit être considérée comme débouchant sur une réglementation arbitraire. La jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en matière de taxes d'équipement fondées sur la valeur d'assurance-incendie conduit bien plutôt à la conclusion contraire; le Tribunal fédéral a en effet admis que ce critère était parfaitement valable pour le calcul d'un tel prélèvement, quand bien même il apparaissait parfois comme une cote taillée quelque peu grossièrement, notamment en présence de bâtiments privés industriels, générant peu d'eaux usées ou claires. On ne voit pas pour quel motif cette solution ne vaudrait pas également pour une gare. Par ailleurs, seuls les CFF peuvent bénéficier de l'art. 6 aLCFF, respectivement 21 nLCFF; le législateur fédéral a donc sciemment opéré une distinction en fonction de la collectivité publique propriétaire de l'établissement, de sorte qu'il n'apparaît nullement arbitraire de refuser d'appliquer par analogie la même exemption à d'autres entreprises ferroviaires, quand bien même ces dernières seraient très largement financées par les pouvoirs publics (..)". Nonobstant l'entrée en vigueur, depuis lors, de l'article 60 LEaux, ces considérations demeurent d'actualité et doivent être confirmées ici. Dès lors, rien ne s'oppose à ce que l'on fasse application, en la présente espèce, des articles 40 et 41 du règlement communal. On rappelle à cet égard que l'autorité de taxation est liée par la valeur arrêtée par l'ECA lorsque celle-ci constitue, comme c'est le cas en l'occurrence dans la réglementation lausannoise, l'assiette de la taxation (v. arrêt FI 2003/0093 du 12 juillet 2004). Or, la valeur ECA totale du bâtiment raccordé se monte, ramenée à l'indice 100, à 12'447'870 francs ; il n'y aucune raison de limiter l'assiette de la contribution à l'une ou l'autre des parties du bâtiment, comme le voudrait la recourante, dès lors que celui-ci forme une entité physique indistincte (v. sur ce point, outre FI 2003/0093 précité, arrêt FI 1995/0088 du 21 mai 1996, confirmé par ATF 2P.231/1996 du 25 novembre 1996). Le calcul de la taxe incriminée ne souffre donc d'aucune critique. cc) Au surplus la recourante conteste le fait que des travaux importants aient été consentis et pris en charge par la Ville de Lausanne. La municipalité explique à cet égard qu'il lui a fallu, d'une part, déplacer le tracé du collecteur sous la route de Bel-Air pour permettre à la recourante de réaliser son projet, d'autre part, remplacer le collecteur parallèle au Grand-Pont et perpendiculaire aux arches de celui-ci ; elle soutient que les travaux collectifs que la réalisation du projet de la recourante a rendus nécessaires auront coûté environ 270'000 francs à la collectivité. En réalité, il n'est nul besoin de trancher cette question controversée. La recourante ne peut pas contester sérieusement que son nouveau bâtiment est raccordé au collecteur public des eaux usées et des eaux claires et à la station d'épuration en aval ; or, l'aménagement, l'entretien et, cas échéant, le remplacement de ces installations publiques sont naturellement pris en charge par la Ville de Lausanne. En outre, la recourante feint d'ignorer que le collecteur unitaire du Flon, qui recueille au demeurant les eaux du secteur, est lui aussi à la charge de la collectivité publique. Sans doute, cette dernière a pris elle-même en charge les conduites privées, mais cette constatation n'est pas déterminante. Sur ce volet du reste, la recourante perd de vue que l'amortissement des installations publiques ne constitue pas en lui-même un

fait générateur d'une nouvelle taxe de raccordement; dès lors, il appartient à la collectivité de financer le coût du remplacement des installations amorties par le produit des taxes que génèrent l'ensemble des raccordements anciens et nouveaux (v. sur ce point, ATF 2P.45/2003 du 28 août 2003, in ZBI 2004 p. 263, cons. 5.3; ATF 2P.78/2003 du 1^{er} septembre 2003, in ZBI 2004 p. 270, cons. 3.7). c) La recourante se prévaut par ailleurs de la présence, à l'emplacement où la gare souterraine a été réalisée, de l'ancien bâtiment abritant l'EJMA, lui-même raccordé aux installations collectives et aujourd'hui démoli; elle se plaint de ce que l'on n'ait pas tenu compte de cette situation dans la fixation de la taxe, en portant la contribution précédemment payée par le propriétaire du bâtiment, en déduction de la taxe qui lui a été notifiée. Il ressort à cet égard de l'art. 4 al. 1 de l'annexe au règlement communal que la reconstruction d'un bâtiment après démolition complète et volontaire d'un immeuble préexistant est assimilée à un nouveau raccordement; or, le bâtiment abritant l'EJMA a bien été démoli pour, précisément, permettre l'aménagement de la place de l'Europe, sous laquelle la gare a été réalisée. Cette situation est génératrice d'un nouveau raccordement aux conditions de l'art. 2 de l'annexe. L'alinéa 2 de l'article 4 réserve sans doute les cas de la reconstruction après sinistre et de la démolition partielle d'un immeuble préexistant, lesquels sont assimilés à une transformation et génèrent la notification d'une taxe complémentaire, conformément à l'art. 5 de l'annexe. On ne se trouve assurément pas dans un cas de figure de ce genre, puisque le bâtiment qui naguère abritait l'EJMA a été entièrement et volontairement démoli; il n'est pas allégué qu'il a été victime d'un sinistre. Sans doute, il y a un certain schématisme à faire abstraction du cas de la taxe qu'avait précédemment réglée le propriétaire du bâtiment démoli; ce schématisme n'en demeure pas moins admissible. d) La réglementation lausannoise prévoit un correctif au calcul de la taxe, dans l'annexe au règlement; selon l'art. 6 de l'annexe en effet, la taxe unique d'évacuation est réduite de 20% par rapport à la taxe normale pour les bâtiments infiltrant la totalité des eaux claires; une réduction de 15% est en outre prévue pour les bâtiments effectuant la rétention de ces eaux. Dans le cas d'espèce, ce dernier correctif n'a pas été appliqué, ce dont se plaint également la recourante. La commission de recours explique toutefois dans les considérants de sa décision qu'à l'inverse de la gare de Chauderon, la station terminale de la place de l'Europe ne contient aucun bassin de rétention des eaux claires; la recourante ne remet pas en cause cette constatation. C'est, dans ces conditions, à juste titre que la taxe n'a pas été réduite en application de ce correctif. 4. Les considérants qui précèdent conduisent le Tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. Un émolument d'arrêt sera mis à la charge de la recourante, dans la mesure où cette dernière succombe; au surplus, il ne sera pas alloué de dépens (art. 55 LJPA).

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