

VD_OMNI FI.2003.0111 vom 17. November 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-11-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2003.0111

FR: VD_OMNI FI.2003.0111 du 17 novembre 2006

IT: VD_OMNI FI.2003.0111 del 17 novembre 2006

Regeste

MARTIN et crts/Association intercommunale d'alimentation en eau potable du Vallon de, Commission intercommunale de recours en matière de taxes de l'AVM | La taxe unique de raccordement au réseau d'eau prévue par un règlement intercommunal sur la distribution d'eau, valablement adopté, constitue une base légale formelle. En l'espèce, la taxe unique, qui est calculée, selon le règlement, en fonction de la surface de plancher et prend en notamment en compte la surface constituée par un garage souterrain lié à un immeuble d'habitation, repose sur une base légale suffisante et respecte le principe de la couverture des coûts et de l'équivalence. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

Le recours a été interjeté dans le délai de 30 jours prescrit par l'art. 47a de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LIC). Il est en outre recevable en la forme.

E. 2

a) En premier lieu, les recourants contestent que la taxe incriminée repose sur une base légale formelle. Ils estiment que le règlement a été adopté par un conseil intercommunal qui n'a obtenu aucune délégation formelle de compétence du législatif communal pour introduire des taxes de raccordement au réseau de distribution d'eau. b) L'art. 4 LIC traite des taxes spéciales et prévoit que les communes peuvent percevoir de telles taxes en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières (al. 1). Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du chef de département concerné (al. 2). Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie (al. 3). Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses (al. 4). La loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau (LDE) prévoit que les communes sont tenues de fournir de l'eau potable et de l'eau nécessaire à la lutte contre le feu (art. 1er LDE). L'art. 14 LDE a la teneur suivante : "Pour la livraison de l'eau, la commune peut exiger du propriétaire : a) une taxe unique 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." d) Selon l'art. 112 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (ci-après : LC), les communes peuvent collaborer sous la forme d'une association de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale. L'art. 113 LC prévoit que les statuts, élaborés d'entente entre les municipalités, seront soumis au vote du conseil général ou communal de

chaque commune (al. 1). Après que chaque commune aura adhéré aux statuts, ceux-ci seront soumis à l'approbation du Conseil d'Etat qui en vérifiera la légalité. Le Conseil d'Etat accorde ou refuse son approbation (al. 2). L'approbation du Conseil d'Etat donne existence légale à l'association et confère à celle-ci la personnalité morale de droit public (al. 3). L'association peut percevoir des taxes sur les usagers ou bénéficiaires du service qu'elle exploite (art. 124 al. 2 deuxième phrase LC). Les statuts de l'Association intercommunale pour l'alimentation en eau potable du Vallon de la Morges, dont le but est de fournir et de distribuer l'eau potable et l'eau nécessaire à la lutte contre le feu sur le territoire des communes membres, ont été approuvés par les Municipalités et les Conseils généraux des communes de Bussy-Chardonney, Chigny, Monnaz, Vaux-sur-Morges et Vufflens-le-Château ainsi que par le Conseil d'Etat le 25 janvier 1995. Selon l'art. 14 des statuts, le Conseil intercommunal, en tant qu'organe législatif, a notamment pour attribution d'adopter le règlement intercommunal sur la distribution d'eau et les règlements relatifs au fonctionnement des services exploités par l'AVM, et nommer la commission de recours. Le règlement de distribution d'eau de l'Association intercommunale pour l'alimentation en eau du Vallon de la Morges (ci-après : RDE) ainsi que son annexe ont été adoptés par le Comité de direction dans sa séance du 27 septembre 1995, par le Conseil intercommunal le 25 octobre 1995 et approuvés par le Conseil d'Etat dans sa séance du 13 décembre 1995. Son art. 38 a la teneur suivante: "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 faisant l'objet d'une Annexe au présent règlement." L'art. 2 de l'Annexe au règlement sur la distribution de l'eau a la teneur suivante: "La taxe unique de raccordement au réseau principal est fixée par mètre carré de surface brute de plancher (SBP). a) fr. 30.-- pour les bâtiments affectés au logement b) fr. 20.-- pour les bâtiments affectés à l'artisanat ou à l'industrie c) fr. 5.-- pour hangar agricole et halle de stockage Cette taxe est exigible conformément à l'article 41 du règlement. La surface brute de plancher est déterminée dans chaque cas selon les recommandations SIA no 416, sous déduction des combles non habitables et de la part du sous-sol affectée à l'abri de protection civile. Ces indications sont communiquées au Comité de direction par les municipalités dès la délivrance du permis de construire." Contrairement à ce que soutiennent les recourants, il apparaît que le règlement sur la distribution de l'eau a été valablement adopté par le Conseil intercommunal régulièrement constitué par les statuts approuvés par les différentes communes intéressées. Ce règlement qui est soumis au référendum (art. 120a LC et 112 ss de la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques) constitue ainsi une base légale formelle. Les taxes introduites par ce règlement sont dès lors à l'abri de toute critique sur ce point.

E. 3

a) Dans un deuxième moyen, les recourants estiment que l'imposition ne repose pas sur une base légale suffisante dans la mesure où le règlement n'est pas clair et renvoie à une notion de surface brute de plancher qui n'est pas définie dans les normes SIA 416 en vigueur au moment de l'adoption du règlement, et que la surface constituant le garage souterrain ne peut ainsi pas être imposée. Ils soutiennent également que, selon la norme ORL-EPF, les garages pour véhicules à moteur ne sont pas compris dans la surface de plancher utile. b) Pour fixer la taxe unique de raccordement au réseau principal, l'autorité intimée a fait application de l'art. 2 de l'annexe au règlement sur la distribution de l'eau. Cette disposition prévoit que la taxe unique de raccordement au réseau principal est fixée par m² de surface brute de plancher; il est précisé à l'alinéa 3 que la surface brute de plancher est déterminée dans chaque cas selon les recommandations SIA n°416. La norme SIA 416 dans sa version

en vigueur depuis le 1^{er} novembre 1975 a été remplacée par une nouvelle norme SIA 416, édition de 1993, le 1^{er} novembre 1993. La norme SIA 416 (1993), ne parle plus de surface brute de plancher, tel que mentionné à l'art. 2 de l'annexe du règlement, mais de surface de plancher. La norme SIA 416, que ce soit l'édition de 1975 ou de 1993, a pour but de fixer des références pour le calcul des surfaces et des volumes de bâtiments. S'il est vrai que la norme SIA 416 (1993) ne parle plus de surface brute de plancher (SBP), comme le faisait la norme SIA 416 (1975) mais de surface de plancher (SB), il apparaît toutefois que ces deux notions ont la même définition. La norme SIA 416 (1975) définit la surface brute de plancher selon différents critères, celle-ci étant constituée de la somme de toutes les surfaces d'étages accessibles et se composant de la surface nette de plancher et de la surface des éléments de construction (ch. 1 12 et 15, p. 5). Selon l'édition de 1993, la surface de plancher correspond à la somme des surfaces correspondant aux espaces accessibles fermés de toute part et se subdivise en surface nette et en surface de construction (ch. 2 p. 11). Les deux notions, malgré une appellation différente, sont toutefois les mêmes. Dans les deux cas, la surface de plancher ne tient pas compte de l'affectation des locaux et prend ainsi en compte les garages souterrains. Comme le relèvent les recourants, il est effectivement précisé dans l'édition de 1993 (ch. 0 1 p. 7), que certaines notions utilisées en droit de la construction ne sont pas définies dans la norme, comme par exemple la surface brute de plancher (en relation avec l'indice d'utilisation du terrain). Toutefois, il semble évident qu'en renvoyant à la notion de surface brute de plancher telle que déterminée par la norme SIA 416, l'AVM n'a pas cherché à se référer à une notion qui n'est justement pas définie par la norme. Il est par contre clair que la notion de surface brute de plancher à laquelle il est fait référence correspond à la notion de surface de plancher définie par la norme SIA 416, édition 1993. Les formulaires établis par l'AVM pour fixer les taxes de raccordement parlent par ailleurs de surface de plancher et font référence à la norme SIA 416, chap. 2. Si, comme le soutiennent les recourants, la surface brute de plancher devait correspondre à la définition de surface brute de plancher utile établie par les normes ORL-EPF, utilisée en police des constructions, et selon laquelle le garage souterrain n'est pas compris dans la surface, on ne voit pas pourquoi le règlement intercommunal se serait expressément référé à la norme SIA. Une telle interprétation ne peut en aucun cas être retenue. De plus, le règlement intercommunal précise que la surface brute de plancher est déterminée dans chaque cas selon les recommandations SIA no 416, sous déduction des combles non habitables et de la part du sous-sol affectée à l'abri de protection civile. Une telle précision confirme que la surface brute de plancher (ou surface de plancher) correspond à la définition qui en est faite dans la norme SIA et qui comprend toutes les surfaces accessibles, y compris les garages souterrains. L'autorité intimée a par ailleurs précisé que, lors de l'adoption du règlement, il avait été clairement décidé de se référer à une notion qui prenne en compte la surface des espaces tels que garages, salles de jeu, buanderies ou carnotzets. Ces surfaces s'ajoutant à celles des logements. Il apparaît ainsi que le règlement intercommunal, bien que se référant à un terme impropre selon les normes SIA n°416 (1993), est clairement compréhensible et correspond à la volonté du législateur. La critique des recourants selon laquelle il ne constitue pas une norme suffisante doit ainsi être écartée.

E. 4

D'autre part, les recourants prétendent que la taxe qui leur a été notifiée est contraire au principe de la couverture des coûts et de l'équivalence. Ils s'étonnent à ce titre que des garages souterrains non raccordés au réseau de distribution d'eau soient imposés de la même façon que les surfaces d'habitation pour lesquelles l'usage d'eau est indispensable. Il est

également, selon eux, incohérent que les hangars agricoles et halles de stockage, ainsi que les bâtiments affectés à l'artisanat ou à l'industrie soient par contre imposés à un taux plus favorable. a) 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. Parmi ces contributions, la doctrine distingue l'émolument, d'une part, dû en échange d'une prestation déterminée de l'administration, et la charge de préférence, d'autre part, destinée à compenser, sous forme de participation, l'avantage économique particulier qu'un administré retire de la création d'une installation collective (cf. Marc-Olivier Buffat, Les taxes liées à la propriété foncières, en particulier dans le canton de Vaud, Tolochenaz 1989, p. 49). La contribution unique de raccordement instituée par l'art. 14 al. 1 lit. a LDE a pour principale fonction de compenser l'avantage économique que retire le propriétaire de l'équipement de distribution d'eau et, partant, de l'augmentation de la valeur de son bien-fonds. Il a 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 biens-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 (cf. ATF 109 Ia 328, JdT 1985 I 614; 93 I 106, JdT 1969 I 85; s'agissant de la jurisprudence cantonale, cf. RDAF 1991, p. 163, 165; TA, arrêts FI.2005.0155 du 28 décembre 2005, FI.2002.0033 du 27 novembre 2002 ; FI.2001.0053 du 6 février 2002; FI.1993.0058 du 30 janvier 1998; FI:1995.0119 du 3 juin 1996; FI.1995.0088 du 21 mai 1996; Buffat, op. cit., p. 214 ss ; Marie-Claire Pont Veuthey, Les taxes de raccordement, qualification et régime juridique in Droit de la construction 1997, p. 35 ss). La redevance que l'Etat exige en contrepartie de la fourniture d'une prestation doit respecter le principe de la couverture des coûts. Découlant de l'art. 4 Cst. féd., ce principe suppose que le produit total des émoluments ne dépasse pas (sinon de manière minimale) les dépenses globales du secteur administratif concerné pour la prestation litigieuse (cf. ATF 128 I 180 consid. 3a/aa, 124 I 11 consid. 6c, 121 I 230 consid. 3a; 118 Ia 320 cons. 4b; 112 Ia 43; 104 Ia 113; 100 Ia 140 et références citées). Pour Buffat, ce principe a en outre un contenu négatif, puisqu'il vise à éviter que le découvert éventuel qui résulterait de la sous-appréciation par l'administration des frais engagés soit mis à la charge de l'ensemble des contribuables par le biais de l'impôt sur le revenu et la fortune ou de l'ensemble des propriétaires par le biais des impôts fonciers (op. cit., p. 78). Ce principe n'exclut pas un certain schématisme ou l'emploi de forfaits (ATF 120 Ia 171 consid. 2a), en ce sens que les dépenses courantes du secteur concerné peuvent comprendre les amortissements et réserves appropriés (ATF 124 I 11, déjà cité, consid. 6c, et références citées; arrêt FI.2005.0155 du 28 décembre 2005). Le montant de la redevance doit également respecter le principe d'équivalence, lequel concrétise ceux de la 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. Il n'est pas nécessaire que, dans chaque cas, les contributions correspondent avec précision aux dépenses administratives. Pour des motifs de praticabilité, la jurisprudence admet en effet un certain schématisme dans le choix, par le législateur communal, des critères permettant de cerner l'avantage que retire un propriétaire après le 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 (cf. ATF 128 I 46, consid. 4a; ATF 126 I 180, consid. 3a/bb). 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 (ATF 109 Ia 325; 106 Ia 241). Il reste que, une fois défini le cercle des personnes assujetties aux taxes causales, la contribution doit être prélevée auprès de tous les assujettis pour que l'égalité de traitement soit assurée, seule une disposition légale fondée sur des motifs objectifs permettant d'y apporter des exceptions, sous forme d'une exonération ou d'un report d'imposition. b) Il ressort du règlement communal applicable que le fait générateur de l'obligation fiscale est un raccordement direct ou indirect au réseau principal de distribution d'eau. La commune retient comme critère pour le calcul du montant de la taxe la surface de construction et son utilisation. Un tel critère est usuel pour les contributions de raccordement destinées à couvrir les frais de construction et de création du raccordement (Pont Veuthey, op. cit., p. 39). Une taxe d'utilisation périodique est en outre perçue par l'AVM sur le prix de vente de l'eau; elle a pour but de couvrir les frais d'exploitation et d'entretien de l'installation publique et est fixée en fonction du nombre d'appartements et de la consommation d'eau (art. 43 RDE et annexe). c) La contribution de raccordement est due dès que le raccordement à la canalisation a lieu et que l'utilisation en est possible. La preuve d'une utilisation effective par le propriétaire n'est pas nécessaire, puisque ce dernier paie la simple possibilité d'utiliser le raccordement. Les contributions de raccordement sont la contre-prestation des frais encourus par la collectivité publique pour la construction et la réalisation de l'oeuvre (Pont Veuthey, op. cit., p. 37). Ainsi, contrairement aux taxes d'utilisation périodiques qui rétribuent une activité étatique ayant une valeur patrimoniale qui consiste en la livraison ou en la mise à disposition d'une installation, la taxe de raccordement ne représente pas une contrepartie de l'utilisation des installations mais une contribution pour la plus-value résultant de l'équipement de l'immeuble. Dans la mesure où c'est l'immeuble tout entier qui profite de la plus-value résultant de l'introduction au réseau de distribution d'eau, il ne se justifie pas d'exclure une partie du bâtiment sous prétexte qu'elle ne profite pas du raccordement au réseau d'eau. Utiliser comme le fait l'AVM, un critère qui prend en compte l'entier des surfaces construites de l'immeuble n'apparaît ainsi nullement arbitraire et se justifie par l'admissibilité et la nécessité d'un certain schématisme dans la fixation des critères, le bâtiment dans son entier étant pris en compte sans faire de distinction entre les différentes parties de celui-ci. De plus, dans la mesure où, en l'espèce, les garages souterrains sont étroitement liés au logement, ils sont en rapport avec le critère d'utilisation de l'immeuble et n'ont pas à être traité différemment. S'agissant du respect du principe de l'égalité, il apparaît qu'une taxe plus favorable pour les bâtiments affectés à l'artisanat ou à l'industrie ou les hangars agricoles ou halles de stockage se justifie par l'utilisation différente de ce genre de bâtiment ainsi que par leur valeur et leur volume. Ils ne peuvent, du point de vue de la plus-value qu'un raccordement apporte à un bâtiment, être assimilés à des locaux d'habitation. En l'espèce, le garage souterrain dont l'utilisation est directement liée au logement ne constitue de toute évidence pas des locaux destinés à l'artisanat, à l'industrie ou constituant un hangar agricole ou une halle de stockage; les recourants ne l'invoquent au demeurant pas. De plus, il est inexact d'affirmer que le garage n'est pas raccordé au réseau d'eau dans la mesure où il est équipé pour la protection contre les incendies et qu'il existe ainsi une possibilité d'arrivée d'eau à certains endroits. En l'espèce, la taxe qui a été fixée en tenant compte du règlement applicable n'apparaît pas en

disproportion évidente avec la plus-value apportée à l'immeuble. Certes schématique, ce système de perception, qui assure une certaine égalité de traitement entre propriétaires de bâtiments raccordés, échappe cependant à la critique. Dès lors qu'il ne s'agit pas d'apprécier une taxe de consommation ou d'utilisation, il n'est dès lors pas nécessaire de pondérer le critère retenu en fonction de la consommation effective. Il n'y a dès lors rien d'aberrant à traiter de façon différente un garage souterrain lié à une surface de logement et des locaux industriels ou agricoles. Le critère retenu et appliqué n'aboutit dès lors pas à un résultat inéquitable ou arbitraire. c) S'agissant du respect du principe de la couverture des coûts, il y aurait lieu de comparer, dans les comptes de la collectivité concernée, le produit des taxes encaissées et le total des dépenses que lesdites taxes sont censées couvrir (cf. arrêt FI.2003.0093 du 12 juillet 2004). L'AVM a expliqué qu'il ressortait des comptes de ces dernières années que l'exploitation du réseau d'eau était déficitaire. Il apparaît ainsi que le montant des taxes encaissées par l'AVM ne permet pas de couvrir ses frais. Un examen plus approfondi des comptes de la commune n'est ainsi pas nécessaire. Ce d'autant plus que les recourants se sont contentés d'invoquer que le produit total des émoluments dépassait les charges financières de la branche concernée sans toutefois réellement invoquer que le montant des taxes de raccordement était supérieur au coût d'installation et d'amortissement du réseau de distribution d'eau.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent le tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. Un émolument d'arrêt sera mis à la charge des recourants, qui succombent. Au surplus, des dépens, mis à la charge des recourants, seront alloués à l'Association intercommunale d'alimentation en eau potable du Vallon de la Morges, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 55 LJPA).

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