

# VD\_OMNI FI.2005.0219 vom 13. März 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-03-13, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FI.2005.0219](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2005.0219)

FR: VD\_OMNI FI.2005.0219 du 13 mars 2006

IT: VD\_OMNI FI.2005.0219 del 13 marzo 2006

## Regeste

Annelies NICHELE/ Commission communale de recours en matière de taxes et impôts, Municipalité d'Ormont-Dessous | Taxes annuelles pour l'évacuation des eaux usées et l'enlèvement des ordures se composant d'une taxe personnelle de base et d'une taxe quantitative variable. La perception directe auprès du propriétaire et non auprès de l'occupant effectif est conforme au principe de causalité. Au surplus, il n'est pas contraire à l'égalité de traitement de ne percevoir du propriétaire d'une résidence secondaire que la taxe quantitative variable.

## Erwägungen

### E. 1

La recourante, qui possède quatre appartements de vacances à Ormont-Dessous, se plaint d'une inégalité de traitement avec les autres propriétaires d'immeubles. Elle reproche à la municipalité d'avoir fait application dans le cas d'espèce d'un tarif faisant totalement abstraction de la consommation réelle d'eau potable; or, vu le faible taux d'occupation de l'immeuble, la prise en compte de cette consommation aboutirait, selon elle, à un résultat nécessairement inférieur. Dès lors, pour elle, la décision entreprise conduit au surplus à une violation du principe de causalité consacré par la LPE et ses dispositions d'application. a) En vigueur depuis le 1er novembre 1992, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (ci-après : LEaux) consacre la prévention et la réparation des atteintes nuisibles aux eaux, soit de toute pollution ou toute intervention susceptible de nuire à l'aspect ou aux fonctions d'une eau (art. 4 lit. c LEaux). Le principe du traitement des eaux polluées y est consacré à l'article 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). aa) Le financement de ces tâches est prévu à l'art. 60a LEaux. Cette disposition, issue de la novelle 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 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (ci-après : LPE) dont l'application et la concrétisation est confiée aux cantons (cf. ATF 128 I 46, consid. 1b) et 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, 2<sup>ème</sup> phrase (v. FF 1996 IV 1213 et ss, not. 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 RDS 1992 II, p. 144 et ss, not. 217; références citées). bb) 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). b) De façon générale, le fondement des contributions causales perçues par les communes repose sur l'art. 4 de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (ci-après : 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." aa) 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, 4<sup>ème</sup> éd., Bâle et Francfort s./M. 1991, n° 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., ch. 7.2.4.1, p. 364, références citées; cf. arrêt FI 1997.0012 du 12 mai 1997). bb) Comme toute contribution fiscale, la redevance doit reposer sur une base légale et son montant doit respecter le principe d'équivalence, lequel concrétise (v. art. 4 al. 4 LIC) 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. La taxe litigieuse doit ainsi tenir compte, dans la répartition entre les usagers des coûts engendrés par les services publics, du principe de causalité énoncé aux art. 2 LPE et 3a LEaux, rester dans les limites définies par le droit cantonal et respecter les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire (v. arrêt FI 2000.0011 du 28 novembre 2000). Pour des motifs pratiques, 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, ceux-ci peuvent tenir compte de normes fondées sur des situations moyennes (ATF du 29 mai 1999 in RDAF 1999 I p. 94 consid. 3a p. 97 s ; 122 I 61, consid. 3b p. 67 et les arrêts cités). 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 (v. ATF 126 I 180, cons. 3a/bb; 122 I 279, cons. 6c; 121 II 183, cons. 4). 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, Danielle Yersin, p. 210; ZBl 1985, 107; voir aussi DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, p. 245, ch. 31). Ainsi l'égalité de traitement entre les contribuables ayant leur domicile dans la commune et les propriétaires de résidences secondaires devant les taxes foncières doit, en principe, être respectée. Dans un arrêt du 20 novembre 1995, le Tribunal fédéral a exposé, en matière de taxes d'ordures ménagères, qu'on ne pouvait pas déduire du principe de causalité de l'art. 2 LPE que seule une répartition des frais en fonction de la quantité effective d'ordures ménagères était admissible, mais qu'en revanche la perception d'une taxe plus élevée pour les ordures ménagères de propriétaires d'appartements ou de maisons qui n'ont pas de domicile dans la commune est contraire au principe de l'égalité devant la loi (v. DEP 1996, 829). De l'avis du Tribunal administratif, cette jurisprudence n'impose toutefois pas aux cantons et aux communes, dans le cadre des contributions causales de leur compétence, de prévoir un tarif plus bas pour les propriétaires de résidences secondaires ou de maisons de vacances que celui pratiqué pour les résidents principaux (arrêt FI 2000.0011, déjà cité). Du reste, dans un arrêt antérieur, du 10 juillet 1997, le Tribunal fédéral a estimé que le principe de l'égalité de traitement n'était pas violé lorsque la taxe de raccordement à une station d'épuration des eaux provenant de maisons de vacances ou d'exploitation de la restauration était calculée uniquement sur le nombre de lits ou le nombre de places assises, car les stations d'épuration doivent être conçues en fonction d'une charge maximale. Par surcroît, dans le même arrêt, il a confirmé que les problèmes particuliers engendrés par les résidences secondaires et les maisons de vacances (dimensionnement, disponibilité opérationnelle, éloignement, etc.), pouvaient être pris en compte dans les taxes d'utilisation annuelles, mais pas par la notification de taxes de raccordement plus élevées (v. ZBl 1999, 174). cc) Une taxe annuelle hybride destinée à couvrir non seulement le coût de construction de la canalisation mais aussi son entretien est incompatible avec le principe d'une imposition égale si elle

n'inclut pas dans sa base de calcul la consommation effectuée par l'immeuble (ATF 125 I 1, consid. 2b/ee p. 6). De façon générale, les taxes d'utilisation comprennent une taxe de base (Grundgebühr) et une taxe quantitative (Verbrauchsgebühr). La taxe de base, fixe, se fonde sur le coût du maintien de la valeur de remplacement des infrastructures et sur le coût de l'évacuation des eaux pluviales; elle devrait s'élever à environ 30-50% du total des frais et être déterminée en fonction de la surface du bien-fonds raccordé. La taxe quantitative (également appelée taxe de consommation), variable, subvient aux charges non couvertes par la taxe de base; elle devrait représenter 50-70% du total des frais et dépendre de la consommation effective (cf. Karlen, op. cit., p. 556; cf. en outre FF 1996 IV 1213 et ss, not. 1219). Toutefois, ce critère n'est au demeurant guère adéquat pour les immeubles connaissant une faible utilisation ou une utilisation sporadique, à l'image des résidences secondaires; en effet, les installations publiques sont établies et entretenues en tenant compte des capacités maximales qui doivent être offertes aux immeubles raccordés (v. sur ce point, arrêt FI 1996.0044 du 6 septembre 1996). Il n'en demeure pas moins que, selon le Tribunal fédéral, une taxe annuelle hybride destinée à couvrir non seulement le coût de construction de la canalisation mais aussi son entretien doit inclure dans sa base de calcul la consommation effective de l'immeuble (v. ATF 128 I 46, déjà cité, consid. 4a; contra cependant, ATF 2P.447/1998 du 7 octobre 1999, in RDAF 2000 I 280, dans lequel le Tribunal fédéral, s'agissant il est vrai d'une taxe d'élimination des déchets, s'est montré moins rigoureux). La répartition choisie entre les deux composantes de la taxe devrait être inscrite dans la réglementation communale; dans certaines situations en effet les communes, notamment lorsqu'elles comprennent une forte proportion de résidences secondaires ou de maison de vacances, auront intérêt à prélever une taxe de base plus élevée. Dans l'arrêt FI 2003.0023 du 15 juillet 2003, le Tribunal administratif, confronté à une réglementation communale prévoyant une taxe exclusivement forfaitaire pour les propriétaires de résidences secondaires, a jugé celui-ci incompatible avec l'art. 60a LEaux (v. dans le même sens, arrêt FI 2003.0065 du 1<sup>er</sup> octobre 2003); un tel forfait ne répond pas en effet au postulat incitatif consacré par cette dernière disposition (v. sur cette question, FF 1996 IV 1219; cf. en outre ATF 128 I 46, déjà cité, cons. 5b/bb): « On voit en effet que, dans le cas d'une résidence secondaire, il est fait totalement abstraction de la consommation effective. Il est vrai que l'avantage économique que retire le propriétaire d'une telle résidence, en ne l'occupant que quelques jours par an, de l'utilisation du réseau collectif est plus difficilement quantifiable que chez le résident principal. Cela étant, il ne se justifie nullement de mettre en place dans ce cas un régime différent, en introduisant une taxe fixée sur une base exclusivement forfaitaire pour les propriétaires de résidence secondaire. Ainsi, la taxe incriminée, outre qu'elle ne respecte pas le principe de l'équivalence, n'est pas conforme à l'égalité de traitement entre propriétaires. » dd) Il reste que les articles 3a et 60a LEaux n'imposent pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités d'eaux usées produites (cf. sur ce point, la jurisprudence relative aux taxes d'élimination des déchets, ATF 2P.194/1994 du 20 novembre 1995, consid. 11b et 2P.402/1996 du 29 mai 1997, in RDAF 1999 I p. 94 consid. 3b p. 98 s.; Karlen, op. cit., p. 550). La relative souplesse de telles limites permet aux cantons d'éviter des coûts administratifs démesurés découlant de l'évaluation du type et de la quantité d'eaux usées (FF 1996 IV 1213 p. 1220; v. en outre, André Müller, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, in DEP 1999 p. 509, p. 522).

## E. 2

En l'occurrence, la taxe litigieuse repose sur l'art. 42 lit. b du Règlement communal du 21 octobre 1970 sur les égouts et l'épuration des eaux (ci-après : RCEE), dont la teneur est la suivante : « En contrepartie du raccordement direct ou indirect d'un bâtiment au réseau principal d'évacuation, il est perçu du propriétaire : (...) b) Une taxe annuelle STEP et collecteurs financés selon les principes suivants : Personnes établies : 1. Une taxe « habitant » due pour l'entier de l'année, pour toute personne âgée de 18 ans révolus inscrite au Contrôle des habitants au 1 er janvier, dont la valeur unitaire est au maximum de Fr. 70.--, selon le tarif annexé au présent règlement, TVA en sus. 2. Une taxe annuelle par logement basée sur l'unité locative due par le propriétaire reconnu comme tel au 1 er janvier, dont la valeur unitaire est au maximum de Fr. 100.--, TVA en sus, selon le tarif annexé au présent règlement. Résidences secondaires : 1. Une taxe annuelle par logement basée sur l'unité locative due par le propriétaire reconnu comme tel au 1 er janvier, dont la valeur unitaire est au maximum de Fr. 100.--, TVA en sus, selon le tarif annexé au présent règlement. (...) » La taxe est calculée conformément au tableau figurant à l'Annexe 1 audit règlement, dont le contenu est le suivant : Dénomination Nombre de pièces Pièces de base Unité locative (UL) Studio 1

### **E. 3**

Appartement 2 2

### **E. 4**

Appartement 3

### **E. 5**

Appartement 4 2

### **E. 6**

Appartement 5 2

### **E. 7**

Appartement 6 et plus 2

### **E. 8**

(...) » a) La taxe litigieuse se décompose d'une taxe personnelle de base par habitant d'une taxe quantitative dont la quotité est fonction de la taille de l'objet, en unités locatives. En d'autres termes, elle présuppose que la quantité de déchets à collecter puis à traiter est, dans la plupart des cas, proportionnelle à la taille du ménage. Sans doute, ce système apparaît comme très schématique; dans sa jurisprudence (rappelée dans l'ATF 2P.447/1998 , déjà cité), le Tribunal fédéral a toutefois reconnu que l'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public de collecte et d'élimination des ordures était difficile à chiffrer, de sorte que les taxes d'utilisation peuvent tenir compte de normes fondées sur ces situations moyennes (cons. 4a). Dans cette optique, le système mis en place par la Commune d'Ormont-Dessous, qui, dans les grandes lignes, permet d'apprécier l'avantage retiré par le contribuable de la prestation de collectivité, échappe à toute critique au regard du principe de l'équivalence. b) Comme pour la taxe annuelle d'évacuation des eaux usées, le système adopté ici pour les résidences secondaires n'exige des propriétaires de celle-ci que la taxe quantitative variable, en fonction du nombre d'unités locatives. La recourante n'est donc pas fondée à se plaindre d'une inégalité de traitement avec les propriétaires de résidences à l'année. 5. La recourante, qui concentre ses critiques à l'encontre des taxes qui

lui ont été notifiées sur la violation du principe d'équivalence, n'a pas évoqué la violation du principe de la couverture des coûts. Dans ces conditions, faute de grief topique, il n'est pas nécessaire de compléter l'instruction sur ce point et d'inviter la municipalité à produire, par surcroît, les comptes épuration et collecte/élimination des déchets. 6. Les considérants qui précèdent conduisent ainsi le tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. La recourante succombant, un émolument d'arrêt sera mis à sa charge.

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