

VD_OMNI FI.2015.0065 vom 2. Oktober 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-10-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2015.0065

FR: VD_OMNI FI.2015.0065 du 2 octobre 2015

IT: VD_OMNI FI.2015.0065 del 2 ottobre 2015

Regeste

Municipalité de Bex/Commission communale de recours en matière d'imposition, X._____ Sàrl | Examen du droit pour une commune, propriétaire d'une parcelle grevée d'une servitude de canalisation et droit d'eau, de taxer un refuge pour sa consommation d'eau. La servitude précitée, dont est au bénéfice le refuge érigé en vertu d'un droit de superficie, n'a pas pour portée de contraindre la commune à lui livrer gratuitement de l'eau potable. La perception de la taxe sur la consommation d'eau repose en outre sur une base légale suffisante, même si elle ressort d'un tarif qui n'a pas été approuvé par le Conseil d'Etat, conformément aux actuelles exigences de la loi sur la distribution de l'eau; les communes disposent en effet d'un délai transitoire de trois ans à compter du 1er août 2013 pour s'adapter à la nouvelle réglementation. L'évaluation de la consommation d'eau du refuge faite par la Municipalité apparaît plausible par rapport aux données statistiques existantes. Admission du recours et réforme de la décision de la Commission communale de recours en matière d'impôt en ce sens que la facture relative à la consommation d'eau du refuge est confirmée.

Erwägungen

E. 1

L'autorité intimée a considéré que l'existence de la servitude grevant le bien-fonds n°2*****, intitulée "Canalisation(s) et droit d'eau" excluait la perception, par la Municipalité, d'une taxe relative à la consommation d'eau. Le contenu de la servitude impliquait, pour la Commune, propriétaire du fonds grevé, une obligation de fournir gratuitement l'eau dont avait besoin le fonds dominant. La commune recourante conteste cette appréciation, considérant qu'elle fournit l'eau au tiers intéressé en vertu de ses attributions publiques.

E. 2

Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau (art. 76 al. 1 Cst.). Les cantons disposent des ressources en eau. Ils peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation (al. 4, 1 ère phrase). L'Etat et les communes incitent la population à l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles, notamment de l'énergie (art. 56 al. 1 Cst./VD). Ils veillent à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement (al. 2). Les communes sont tenues de fournir l'eau nécessaire à la consommation (eau potable) et à la lutte contre le feu dans les zones à bâtir et les zones spéciales qui autorisent la construction de bâtiments, conformément à la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions (art. 1 al. 1 de la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau – LDE; RSV 721.31). Les communes sont libres

de fournir l'eau dans une mesure plus étendue (par ex. bâtiments isolés, piscines, activités industrielles ou installations nécessitant des besoins exceptionnels) si elles peuvent le faire sans que l'exécution de leurs obligations en souffre (art. 1 al. 2 LDE). Il n'est pas contesté que la parcelle n°2*****, grevée d'un droit de superficie immatriculé au Registre foncier sous le n°4*****, est à l'écart de toute zone à bâtir ou de toute zone spéciale autorisant la construction. La fourniture de l'eau dans ce secteur représente ainsi uniquement une faculté de la commune. On ne peut ainsi d'emblée exclure que la commune, propriétaire de la parcelle grevée du droit de superficie, ait entendu se lier par un contrat de droit privé pour définir les modalités de l'approvisionnement en eau du refuge construit au bénéfice du droit de superficie. L'art. 5 al. 2 LDE prévoit en effet que la distribution de l'eau dans une mesure excédant les obligations légales de la commune peut faire l'objet de conventions particulières.

E. 3

Il convient d'examiner en premier lieu dans quelle mesure la commune, en sa qualité de propriétaire du bien-fonds, est également propriétaire de la source, destinée à l'alimentation en eau du refuge. La propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice (667 CC). Elle comprend, sous réserve des restrictions légales, les constructions, les plantations et les sources. Les sources - et les eaux souterraines qui y sont assimilées - sont en principe des eaux privées (partie intégrante du fonds - art. 704 al. 1 et 3 CC). Les sources qui jaillissent sur une propriété privée et qui forment dès le début un cours d'eau ne sont toutefois pas des sources au sens de la loi (ATF 97 II 333, JdT 1972 I 381). Selon l'art. 664 al. 3 CC, il appartient aux cantons de régler l'occupation des choses sans maître, ainsi que l'exploitation et le commun usage des biens du domaine public, tels que routes, places, cours d'eau et lits de rivières (cf. ATF 123 III 454 consid. 3b p. 457; 122 III 49 consid. 2a p. 51; 113 II 236 consid. 4 p. 238). En outre, d'après l'art. 705 al. 1 CC, le droit de dériver des sources peut, dans l'intérêt public, être soumis à certaines conditions, restreint ou supprimé par la législation cantonale. L'art. 1 de la loi du 12 mai 1948 réglant l'occupation et l'exploitation des eaux souterraines dépendant du domaine public cantonal (LESDP; RSV 721.03) dispose que les cours d'eau souterrains et les nappes d'eau souterraines d'un débit moyen supérieur à 300 litres/minute font partie du domaine public cantonal. D'après l'art. 2 LESDP, l'utilisation de l'eau d'un cours d'eau souterrain public ou d'une nappe souterraine publique suppose l'octroi d'une concession de l'Etat. La dérivation d'eau souterraine, qu'elle s'effectue en vertu de concession ou en vertu d'un droit privé, est soumise aux règles du code rural vaudois sur la dérivation des sources (art. 5 LESDP). Le dossier ne contient en l'occurrence pas d'indication au sujet du débit de la source, dont provient l'eau utilisée par le X._____, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer si elle dépend ou non du domaine public cantonal. On ne peut dès lors pas exclure que la Commune en soit propriétaire, comme le serait n'importe quel autre propriétaire privé.

E. 4

Il convient dès lors d'examiner, à titre préjudiciel, quelle est la portée de la servitude inscrite à charge de la parcelle n°2*****. a) Aux termes de l'art. 738 CC, l'inscription fait règle, en tant qu'elle désigne clairement les droits et les obligations dérivant de la servitude (al. 1); l'étendue de celle-ci peut être précisée, dans les limites de l'inscription, soit par son origine, soit par la manière dont la servitude a été exercée pendant longtemps, paisiblement et de bonne foi (al. 2). Pour déterminer le contenu d'une servitude, il convient ainsi de procéder

selon l'ordre des étapes prévu par l'art. 738 CC: le juge doit dès lors se reporter en priorité à l'inscription au registre foncier, c'est-à-dire à l'inscription au feuillet du grand livre; ce n'est que si celle-ci est peu claire, incomplète ou sommaire, que la servitude doit être interprétée selon son origine, à savoir l'acte constitutif déposé comme pièce justificative au registre foncier (ATF 137 III 145 consid. 3.1 p. 147s.; 132 III 651 consid. 8 p. 655ss; 131 III 345 consid. 1.1 p. 347). Le contrat de servitude et le plan sur lequel est reportée l'assiette de la servitude constituent à cet égard des pièces justificatives (art. 942 al. 2 CC). Si le titre d'acquisition ne permet pas de déterminer le contenu de la servitude , l'étendue de celle-ci peut alors être précisée par la manière dont elle a été exercée paisiblement et de bonne foi.

b) La servitude litigieuse est désormais inscrite au Registre foncier sous les termes "Canalisation(s) et droit d'eau". Elle était initialement intitulée "droit d'eau, passage de canalisation, droit de fouille". Les modalités de son exercice sont précisées comme suit: "L'eau sera captée sur la conduite communale à l'est du fonds dominant, à la hauteur du chalet 6***** , avec prise et tuyaux trois quarts de pouce. Tous les frais de mise en état et d'entretien sont à la charge du fonds dominant". Ni l'inscription figurant au Registre foncier, ni l'acte constitutif de servitude, ne se réfèrent au droit de s'approprier, d'utiliser ou de dériver l'eau. Les précisions relatives à l'exercice du droit décrivent en effet uniquement les constructions pouvant être réalisées sur le fonds servant, de manière à assurer l'alimentation en eau du fonds dominant. On ne saurait d'emblée en déduire, comme l'a retenu l'autorité intimée, l'existence d'une obligation d'alimenter le fonds dominant en eau provenant de la source sise sur le fonds servant. Les termes "droit d'eau" peuvent certes prêter à confusion, dans la mesure où ils s'apparentent à ceux désignant les anciens droits d'eau ("ehhafte Wasserrechte") pour l'exploitation d'un moulin, d'une scierie, etc., généralement considérés actuellement comme des servitudes foncières (cf. ATF 88 II 498 consid. 3 p. 503). Le Tribunal fédéral a eu à examiner la validité d'une servitude ayant pour objet la fourniture d'eau par le biais d'un raccordement à une conduite (ATF 108 II 39). Après avoir rappelé les principes selon lesquels une servitude ne peut impliquer une prestation positive du propriétaire du fonds grevé, à moins que cette prestation n'ait qu'un caractère simplement accessoire (cf. art. 730 al. 2 CC), le Tribunal fédéral a relevé que la situation du bénéficiaire autorisé à prélever une certaine quantité d'eau d'une conduite principale ou d'un bassin d'accumulation alimenté par l'eau captée et canalisée par un tiers, avec l'accord de ce dernier, est fondamentalement différente de celle du bénéficiaire d'un droit de capter une source ou de prélever l'eau grâce à une servitude concédée par le propriétaire du fonds où la source jaillit. Il a ainsi retenu que la charge consistant à capter de l'eau et à la canaliser dans une conduite ou dans un réservoir, dans lequel est branchée une prise, représente une obligation positive qui, comme telle, n'est pas susceptible de donner lieu à une servitude (ATF 108 II 39 consid. 3c p. 43s., traduit in : SJ 1982 p. 607 et JdT 1985 I 190; cf. également: Cyril Galland, *Le contenu des servitudes foncières*, Genève/Zurich/Bâle, 2013, n°767ss, p. 209 ss, qui cite l'exemple de l'ATF 93 II 290, traduit in: JdT 1968 I 565).

c) L'objet de la servitude litigieuse vise précisément le branchement d'une prise, en vue du captage de l'eau canalisée dans une conduite. On ne saurait dès lors, au vu de ce qui précède, considérer que les parties à l'acte notarié du 26 juillet 1950 se soient entendues pour constituer une "servitude de source", conformément à la terminologie et à la définition de l'art. 780 CC, déjà en vigueur en 1950. Un droit de source devrait par ailleurs idéalement préciser le débit auquel le titulaire a droit, de manière à pouvoir déterminer le contenu, l'étendue et les modalités de son exercice (Stéphane Mérot, *Les sources et les eaux souterraines*, Lausanne, 1996, p. 52). A supposer que les parties à l'acte

du 26 juillet 1950 se soient entendues pour contraindre la Commune de Bex à livrer gratuitement l'eau nécessaire au refuge, une telle obligation n'aurait pas un caractère accessoire, au sens de l'art. 730 al. 2 CC. La servitude octroyée en 1950 ne peut ainsi être interprétée que dans le sens qu'elle contraint le fonds servant à tolérer le passage des conduites et les installations de raccordement au réseau d'eau potable. On ne saurait en déduire un éventuel engagement de la Commune de Bex à fournir l'eau gratuitement et sans limite au X._____. Il convient au contraire de présumer, dans la mesure où le raccordement s'effectue aux canalisations et installations affectées à la réalisation d'une tâche d'intérêt public, que la Commune de Bex fournit l'eau au X._____ en sa qualité d'autorité compétente pour l'approvisionnement en eau potable. Toute solution contraire devrait résulter clairement de l'inscription figurant au Registre foncier ou d'une convention expresse. L'acte notarié du 26 juillet 1950 n'a en tout état de cause pas cette portée. En l'absence d'autres éléments probants permettant d'établir l'existence d'un accord en vue de la fourniture gratuite de l'eau potable au X._____, il y a lieu de retenir que la Commune de Bex agit en l'occurrence comme détentrice du pouvoir public. C'est ainsi à tort que l'autorité intimée a exclu la possibilité, pour la Municipalité de Bex, de percevoir une taxe relative à la distribution de l'eau potable auprès du X._____.

E. 5

Il convient dès lors d'examiner s'il existe une base légale suffisante permettant de faire supporter à l'actuelle titulaire du droit de superficie les taxes relatives à la distribution de l'eau potable. a) Selon l'art. 14 al. 1 LDE, pour la livraison de l'eau, la commune, respectivement le distributeur, peut exiger du propriétaire conformément à l'article 4 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; RSV 650.11): une taxe unique fixée au moment du raccordement direct ou indirect au réseau principal (let. a); une taxe de consommation d'eau au mètre cube ou au litre/minute (let. b); une taxe d'abonnement annuelle (let. c); une taxe de location pour les appareils de mesure (let. d). Le règlement communal, respectivement la concession, définit les modalités de calcul des taxes ainsi que le cercle des contribuables qui y sont assujettis (al. 2). La compétence tarifaire de détail peut être déléguée à l'organe exécutif ou au distributeur, dans le cadre fixé par le règlement, respectivement la concession, qui définit dans ce cas le montant maximal des taxes en plus de ce qui est prévu à l'alinéa 2 (al. 2 bis). Les installations principales doivent s'autofinancer (al. 4). Les taxes sont calculées de manière que, après déduction de subventions éventuelles, les recettes permettent de couvrir les dépenses, notamment celles d'exploitation, d'entretien, du service des intérêts et de l'amortissement du capital investi ainsi que celles de la création et de l'alimentation d'un fonds de renouvellement, de recherche et d'investissement (al. 5). Les règlements communaux, ainsi que les concessions, doivent être adaptés aux exigences de la présente loi dans un délai de trois ans dès son entrée en vigueur (art. 2 des dispositions transitoires de la nouvelle du 5 mars 2013). L'art. 4 LICom autorise les communes à percevoir des taxes spéciales 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). b) Doivent ainsi être distingués les frais d'utilisation et les frais de construction du réseau d'alimentation en eau potable. La contribution de raccordement est une taxe unique dont doit s'acquitter le propriétaire foncier pour pouvoir se raccorder aux installations d'équipement; elle est la

contre-prestation des frais encourus par la collectivité publique pour la construction et la réalisation de l'œuvre. La taxe d'utilisation est une taxe périodique dont s'acquitte le propriétaire foncier pour l'utilisation de l'équipement public (cf. Marie-Claire Pont Veuthey, Les taxes de raccordement: qualification et régime juridique, in : Droit de la construction 1997, p. 37). Selon l'art. 11 al. 1 LDE, si le fournisseur établit des installations principales pour fournir de l'eau à un propriétaire dans une mesure excédant ses obligations légales, il peut exiger de lui une participation aux frais de construction et d'entretien desdites installations. S'agissant en revanche des installations extérieures et intérieures, leur établissement et leur entretien incombent, que l'eau soit fournie dans les limites ou au-delà des obligations légales, au propriétaire. Selon la réglementation communale, sont considérées comme des installations extérieures et intérieures, celles qui sont situées après la vanne de prise. En l'occurrence, le titulaire du droit de superficie assume, en contrepartie de la servitude dont il est au bénéfice, des charges assimilables à celles que doivent assumer les propriétaires de parcelles situées dans une zone où la distribution de l'eau constitue une obligation légale. Le titulaire du droit de superficie n'assume en effet aucune charge supplémentaire, contrairement à ce que permettrait l'art. 11 al. 1 LDE, en lien avec l'entretien des installations principales. Il s'ensuit que le montant de la taxe pouvant être prélevée peut être comparé à celui perçu auprès des propriétaires de terrains devant obligatoirement être alimentés en eau potable. c) Les taxes annuelles d'abonnement ont pour fonction de financer l'exploitation et l'entretien du réseau. Elles peuvent également servir à procéder à des amortissements, ainsi qu'à constituer des réserves et des provisions pour d'importantes réparations et pour des rénovations (cf. Marc-Olivier Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière en particulier dans le canton de Vaud, thèse, Lausanne 1989, p. 224). La fourniture de l'eau faisant partie des devoirs d'intérêt public de la commune, celle-ci doit veiller à disposer des moyens financiers lui permettant d'exécuter des réparations importantes et les rénovations nécessaires, voire certains agrandissements. La finance annuelle d'alimentation en eau peut être considérée comme un émolument perçu en contrepartie de l'autorisation de se raccorder au réseau. Conçue généralement par les règlements communaux comme un montant forfaitaire, elle est le plus souvent complétée par une somme proportionnelle au nombre de mètres cubes consommé par année (Buffat, op. cit., p. 224). La taxe annuelle d'utilisation est une contribution causale, par quoi l'on entend celle qui constitue la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par la collectivité publique (ATF 138 II 70 consid. 5.3 p. 73/74; 135 I 130 consid. 2 p. 133). Le montant de la contribution causale doit, selon le principe de l'équivalence, être proportionné à la valeur objective de la prestation fournie; en outre, selon le principe de la couverture des frais, le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la subdivision concernée de l'administration (ATF 138 II 70 consid. 5.3 p. 73/74; 135 I 130 consid. 2 p. 133/134; 131 I 313 consid. 3.3 p. 318; arrêt FI.2012.0098, précité, consid. 2e). d) Le Règlement communal pour le service de distribution d'eau, adopté par la Municipalité de Bex dans sa séance du 8 septembre 1970 et approuvé par le Conseil d'Etat dans sa séance du 21 mai 1971 (ci-après: RDE), renvoie au tarif du prix de vente de l'eau et de la location des appareils de mesure (ci-après: le tarif) annexé au règlement (cf. art. 43 RDE). Ledit tarif prévoit la perception d'une taxe d'abonnement annuelle, calculée à partir de l'assurance incendie indexée et selon le barème suivant: 0,55 ‰ jusqu'à un million; 0,30 ‰ pour les sommes en dessus du premier million (let. B du tarif). En sus de la taxe d'abonnement, est perçue une taxe au m³ de l'eau consommée et

passant par le compteur. Le prix au m³ est fixé à 0,80 fr. Le tarif réserve les abonnements à forfait ou à la jauge, ainsi que les cas spéciaux et conventions, selon entente avec la Municipalité (let. C du tarif). La fixation, dans le tarif adopté par la Municipalité, du prix de vente de l'eau, sans qu'un montant maximal ne soit prévu dans la réglementation communale, pose problème sous l'angle du principe de la légalité. L'art. 14 al. 2bis LDE précise en effet que la compétence tarifaire de détail peut être déléguée à l'organe exécutif ou au distributeur, dans le cadre fixé par le règlement, respectivement la concession, qui définit dans ce cas le montant maximal des taxes en plus de ce qui est prévu à l'alinéa 2. En l'occurrence, l'art. 43 RDE renvoie, s'agissant du prix de vente de l'eau et de la location des appareils de mesure, au tarif annexé au RDE, qui ne semble pas avoir été approuvé par le Conseil d'Etat. Le RDE ne contient pas une délégation formelle en faveur de la Municipalité pour établir le tarif. Dans un arrêt récent, le Tribunal cantonal a néanmoins relevé que l'ancien art. 14 al. 2 LDE, en vigueur jusqu'au 31 juillet 2013, octroyait à la municipalité la compétence de fixer elle-même le prix de vente de l'eau et le prix de location des appareils de mesure, avec une certaine autonomie (arrêt FI.2014.0119 du 10 juillet 2015 consid. 3). D'après l'art. 2 des dispositions transitoires de la LDE, les règlements communaux doivent être adaptés aux nouvelles exigences de la LDE dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} août 2013. Il appartiendra également à la commune, d'ici au 31 juillet 2016, de faire approuver son tarif par le département compétent du Conseil d'Etat, conformément aux exigences de l'art. 5 al. 1 LDE. Dans l'intervalle, la perception de la taxe relative à la consommation d'eau repose sur une base légale suffisante (cf. également arrêt FI.2014.0119 précité, consid. 3). e) La redevance mise à la charge du tiers intéressé porte, d'une part, sur la taxe d'abonnement annuelle, et d'autre part, sur la taxe au m³ de l'eau consommée et passant par le compteur. Les parties ne remettent pas en cause le bien-fondé, notamment sous l'angle des principes de l'équivalence et de la couverture des frais, de la taxe d'abonnement, fixée en tenant compte de la valeur de l'assurance incendie de l'immeuble. Le tiers intéressé semble en revanche contester la possibilité de percevoir la taxe au m³, en l'absence d'un compteur d'eau permettant d'établir la consommation effective d'eau. La Municipalité a évalué la consommation du X. _____ à 400 m³ d'eau par année. Elle a relevé que la pose d'un compteur n'est techniquement pas possible sans modification du raccordement. Ces travaux incomberaient le cas échéant au titulaire du droit de superficie sollicitant l'alimentation en eau potable (cf. art. 14 RDE). Ce dernier ne conteste toutefois pas l'estimation faite par la Municipalité de la consommation d'eau du refuge, laquelle apparaît plausible par rapport aux données statistiques existantes. Il ressort en effet des données de la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE) que la consommation d'eau des ménages en Suisse se montait, à fin 2013, à 162 litres par habitant et par jour (http://www.trinkwasser.ch/fr/frameset_fr.htm?html/trinkwasser/tw_hygiene_02.htm~mainFrame). Cela représente, par an et par personne, une quantité d'eau de 59,13m³ (0,162 m³ x 365j.). Le X. _____ propose 59 lits en hiver et 98 en été, ainsi que de la restauration (<http://www.anzeindaz.com>). Dans ces circonstances, l'évaluation de la consommation d'eau du refuge à 400 m³, soit approximativement celle de deux ménages de quatre personnes, apparaît nettement inférieure à l'utilisation effective. Il y a dès lors lieu de confirmer également le montant de la taxe perçue par la Municipalité en relation avec la consommation d'eau par mètres cubes. Pour le surplus, la quotité de la taxe n'a pas été remise en cause, au regard notamment des principes de couverture des frais et de l'équivalence.

Il suit de ce qui précède que le recours de la Municipalité de Bex doit être admis, et la décision de la Commission communale de recours en matière d'impôt du 31 mars 2015 réformée en ce sens que la facture du 1^{er} octobre 2014 est confirmée. Il est statué sans frais, ni dépens.

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