

VD_OMNI FI.2018.0045 vom 3. Juli 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-07-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2018.0045

FR: VD_OMNI FI.2018.0045 du 3 juillet 2019

IT: VD_OMNI FI.2018.0045 del 3 luglio 2019

Regeste

A. _____/Commission de recours en matière d'impôts de la Commune d'Yvonand, Municipalité d'Yvonand, Bourse communale de la Commune d'Yvonand | Recours contre la décision de la commission communale de recours en matière d'impôts confirmant le complément de taxe unique de raccordement au réseau communal d'eau potable d'un montant de 16'040 fr. suite à la délivrance d'un permis de construire à un agriculteur pour l'agrandissement de son étable (ajout d'une surface de 806 m² aux 1'538 m² existants). - Selon le tarif communal pour la fourniture d'eau potable, le complément de taxe unique de raccordement est arrêté à 20 fr. par m² de surface brute de plancher utile (SBPu). L'interprétation du règlement communal et de son tarif par l'autorité intimée, selon laquelle la municipalité ne dispose pas de marge de manœuvre pour fixer le coût au m² de la taxe unique de raccordement et de son complément, ne prête pas le flanc à la critique. - Une interprétation contraire, qui laisserait à l'autorité le soin de fixer le montant de la taxe selon sa propre appréciation, se heurterait au principe de la légalité. - La jurisprudence admet que la taxe de raccordement soit calculée sur la base de critères objectifs tels que le volume d'un bâtiment. En l'occurrence, le fait générateur d'impôt est l'ajout de SBPu. Bien que les points d'eau installés dans la nouvelle partie du rural soient reliés à la source privée du recourant, il n'est pas exclu que les points d'eau existants reliés au réseau communal soient utilisés de manière accrue après l'agrandissement du bâtiment. Le critère retenu pour le calcul du complément de taxe est compatible avec les principes de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD.

E. 2

S'agissant du grief tiré du droit d'être entendu, il sied de constater que la première décision de la commission de recours du 16 janvier 2018 a été rendue sans que le recourant ne soit entendu préalablement, en violation de l'art. 47 LICom. Cela étant, on peut considérer que cette violation a été réparée par la nouvelle décision rendue le 17 mars 2018 par l'autorité intimée, après que cette dernière ait procédé à l'audition du recourant.

E. 3

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

E. 4

Le taux de la taxe unique de raccordement s'élève au maximum à Fr. 25.00 par m² de surface utile brute de plancher. Art. 4 Complément de taxe unique de raccordement 1 Le complément de taxe unique de raccordement est perçu sur l'augmentation de la surface utile brute de plancher résultant des travaux de transformation. 2 Le taux du complément de taxe unique de raccordement est identique à celui fixé pour la taxe unique de raccordement. Art. 7 Délégation de compétence à la Municipalité 1 La compétence tarifaire de détail est déléguée à la Municipalité qui fixe le taux des différentes taxes dans le respect des valeurs maximales définies aux articles précédents. 2 Le tarif de détail ainsi fixé par la Municipalité est affiché au pilier public. Il entre en vigueur à l'échéance du délai de requête à la Cour constitutionnelle, soit vingt jours à compter de cet affichage." b) Le tarif pour la fourniture d'eau potable, dans sa version modifiée le 13 mars 2017 par la municipalité, prévoit ce qui suit au sujet de la taxe unique de raccordement et de son complément: "La taxe unique de raccordement et le complément de taxe unique de raccordement s'élèvent à Fr. 20.- HT par m² de surface brute de plancher utile (SBPu) selon norme ORL 514 420."

E. 4.4

p. 223), liées à un avantage dont les débiteurs bénéficient de manière particulière, contrairement aux autres administrés. La contribution unique de raccordement instituée par l'art. 14 al. 1 let. 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 valeur de son bien-fonds; il en va de même de la contribution unique instituée par l'art. 66 al. 1 LPEP. Les réseaux de distribution d'eau potable ou d'égouts notamment confèrent 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 (ATF 129 I 346 consid. 5.1 p. 354; CDAP FI.2017.0067 du 15 décembre 2017 consid. 2b et les références citées). d) Le Tribunal fédéral considère que les communes sont libres, dans le cadre posé par la Constitution, de choisir les critères qui leur semblent déterminants afin d'établir si une taxe complète ou complémentaire est due en cas de reconstruction d'un bâtiment (TF 2C_608/2007 du 30 mai 2008 consid. 6.3). Il a ainsi confirmé des solutions variées, de même que le tribunal de céans (pour un aperçu de la jurisprudence fédérale et cantonale rendue à ce sujet, cf. CDAP FI.2017.0067 du 15 décembre 2017 consid. 4).

E. 5

Est litigieuse l'interprétation du règlement communal et du tarif municipal qui le complète. a) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 143 II 202 consid. 8.3 p. 215; 143 I 109 consid. 6 p. 118). La municipalité jouit d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'interprétation qu'elle fait des règlements communaux (v. p. ex. CDAP AC.2013.0230 du 4 février 2014 consid. 9c, AC.2013.0237 du 12 décembre 2013 consid. 4c/aa et les références). Elle dispose notamment d'une latitude de jugement pour interpréter des

concepts juridiques indéterminés dont la portée n'est pas imposée par le droit supérieur (cf. notamment CDAP AC.2012.0184 du 28 mars 2013 consid. 3c/aa, AC.2009.0229 du 20 juillet 2010 consid. 1b, AC.2008.0152 du 8 octobre 2009 consid. 3c). Selon le Tribunal fédéral, l'autorité cantonale de recours n'est toutefois pas définitivement liée par l'interprétation faite d'une disposition réglementaire communale et peut adopter une autre interprétation si celle-ci repose sur des motifs sérieux, objectifs et convaincants, tirés du texte ou de la systématique de la norme, de sa genèse ou de son but (cf. TF 1C_103/2008 du 23 septembre 2008 consid. 2.4 et les arrêts cités). Lorsque plusieurs interprétations sont envisageables, il faut s'en tenir à celle qui respecte l'exigence d'une base légale précise pour les restrictions du droit de propriété issues du droit public (CDAP AC.2009.0229 du 20 juillet 2010 consid. 1b, AC.2009.0167 du 22 mars 2010 consid. 4, AC.2007.0267 du 5 mai 2008 consid. 5).

b) Le recourant est d'avis que l'annexe du règlement communal, fixant la taxe unique de raccordement à maximum 25 fr. par m² de SBPu, laisse une marge de manœuvre à l'autorité de taxation pour tenir compte des situations comme la sienne, lorsque la transformation du bâtiment existant n'a pas pour conséquence d'augmenter la consommation de l'eau potable. Il allègue que la partie existante du bâtiment est déjà raccordée au réseau communal d'eau potable, que cette eau ne sert qu'au nettoyage de la salle de traite, de la chambre à lait et de toilettes installées dans le rural ainsi qu'à la défense incendie, que l'augmentation de la surface du bâtiment permettra de réunir tout son bétail dans la même étable, que l'approvisionnement en eau de ce bétail s'effectue uniquement avec l'eau de sa source privée et que les travaux envisagés entraîneront même une diminution de la consommation d'eau du réseau communal, une partie de ses vaches étant actuellement gardées dans un autre bâtiment alimenté en eau par le réseau communal. Pour ces motifs, il conviendrait d'appliquer un correctif au calcul effectué par l'autorité de taxation en fonction de l'augmentation de la SBPu, qui ne tient pas compte des besoins de consommation du fonds considéré, sans quoi les principes de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement seraient violés. A cela, la commission de recours et la municipalité rétorquent qu'en vertu du tarif adopté par cette dernière, le complément de taxe unique de raccordement est fixé à 20 fr. par m² de SBPu ajoutée, ce qui exclut toute marge de manœuvre. Elles expliquent que la municipalité a arrêté le coût de cette taxe en dessous du maximum réglementaire afin de laisser place à une éventuelle augmentation future basée sur les coûts du secteur de l'eau potable. Le règlement communal prévoit uniquement un montant maximum pour la taxe (25 fr. par m²), afin d'éviter que la municipalité doive demander au Conseil communal de modifier son règlement à chaque variation des coûts du réseau de distribution d'eau. Les autorités précisent que le tarif est fixé en fonction des frais générés par l'ensemble du réseau et non de manière individuelle selon l'augmentation de la consommation de l'eau potable.

c) Le règlement communal sur la distribution de l'eau potable distingue les bâtiments nouvellement raccordés au réseau de distribution – soumis à une taxe unique de raccordement selon l'art. 41 (complété par l'art. 3 de l'annexe au règlement) – des cas de transformation ou d'agrandissement de bâtiments déjà raccordés au réseau – soumis à un complément de la taxe unique de raccordement selon l'art. 42 (complété par l'art. 4 de l'annexe du règlement). Le règlement prévoit à son art. 43, en sus de cette taxe unique, une taxe de consommation, due en contrepartie de l'utilisation effective du réseau principal de distribution. Certes les art. 3 et 4 de l'annexe au règlement communal, pris isolément, pourraient donner à penser que le montant de la taxe de raccordement et de son complément est fixé à 25 fr. maximum par m², ce qui laisserait à l'autorité de taxation une marge de manœuvre dans l'application de la réglementation. Ces

articles doivent toutefois bien être lus avec l'art. 7 de cette même annexe, qui délègue la compétence à la municipalité de fixer le taux des différentes taxes dans le respect des valeurs maximales définies par le règlement. La municipalité a fait usage de cette délégation de compétence en adoptant le tarif pour la fourniture d'eau potable, qui arrête le montant du complément de taxe unique de raccordement à 20 fr. par m² de SBPU. Ce montant, inférieur à 25 fr., pourra à l'avenir être augmenté en fonction du bilan financier des coûts du secteur de l'eau potable. Il y a ainsi lieu de retenir, à l'instar des autorités intimées et concernées, que la municipalité ne dispose pas de marge de manœuvre pour fixer dans le cas d'espèce le coût au m² de la taxe unique de raccordement et de son complément. d) L'interprétation du règlement proposée par le recourant, selon laquelle l'autorité de taxation pourrait fixer le montant de la taxe selon sa propre appréciation (pour autant qu'il ne dépasse pas 25 fr. par m²), se heurterait au demeurant au principe de la légalité (5 al. 1 et 127 al. 1 Cst.). aa) L'art. 127 al. 1 Cst., qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales, prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi. Si cette dernière délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de cette contribution. Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise. Il importe que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1 p. 224). La jurisprudence a assoupli ces exigences en ce qui concerne certaines contributions dont la quotité est limitée par les principes de la couverture des frais et de l'équivalence. La compétence d'en fixer le montant peut être déléguée plus facilement à l'exécutif, lorsqu'il s'agit d'une contribution dont la quotité est limitée par des principes constitutionnels contrôlables, tels que ceux de la couverture des frais et de l'équivalence (ATF 143 I 220 consid. 5.1.2 p. 224; 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.; 135 I 130 consid. 7.2 p. 140 et les références citées; é.g. Daniela Wyss, *Kausalabgaben: Begriff, Bemessung, Gesetzmässigkeit*, thèse, Berne 2009, p. 169 ss). bb) 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 branche ou subdivision concernée de l'administration, y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (ATF 143 I 220 consid. 5.1.2 p. 225; 126 I 180 consid. 3a/aa p. 188 et les références citées). De telles réserves financières violent le principe précité lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles excèdent les besoins futurs prévisibles estimés avec prudence (ATF 118 Ia 320 consid. 4b p. 324 s.). cc) Le principe d'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – implique pour sa part que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (ATF 139 I 138 consid. 3.2 p. 141 et les références citées). Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation; le montant de la contribution peut en effet être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes. La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (TF 2C_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.2; é.g. Adrian Hungerbühler, *Grundsätze des Kausalabgabenrechts*, in ZBl 2003 p. 505 ss, p. 523). dd) En

l'occurrence, si l'on faisait abstraction du tarif municipal, le règlement communal serait insuffisamment précis pour respecter le principe de la légalité, puisqu'il ne permettrait pas, à lui seul, de déterminer le coût de la taxe unique de raccordement. Il y a ainsi lieu de confirmer l'interprétation des autorités intimée et concernée, selon lesquelles la municipalité est tenue par son tarif pour la fourniture d'eau potable, qui fixe le complément de taxe unique de raccordement à 20 fr. par m² de SBPu.

E. 6

Le recourant soutient que le critère retenu par l'autorité pour calculer la taxe due viole les principes de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement. a) Pour la fixation du montant des taxes uniques de raccordement au réseau d'épuration des eaux ou d'approvisionnement en eau, il n'est pas nécessaire de prendre en considération toutes les circonstances qui influent, dans le cas concret, sur la mise à contribution du réseau. Il est possible de se baser sur des critères tels que la valeur d'assurance (TF 2C_722/2009 du 8 novembre 2010 consid. 3.2) ou le volume du bâtiment (TF 2C_101/2007 du 22 août 2007 consid. 4.4), qui permettent d'appréhender la mesure dans laquelle le réseau sera mis à contribution. C'est seulement lorsqu'il est prévisible que le bâtiment mettra à contribution le réseau dans une mesure extraordinairement importante ou, au contraire, extraordinairement faible qu'il s'impose, pour des motifs d'égalité et d'interdiction de l'arbitraire, de s'écarter de ce schématisme dans la fixation de la taxe (cf. TF 2C_722/2009 précité consid. 3.3; 2C_847/2008 du 8 septembre 2009 consid. 2.1; 2P.301/1991 du 2 juillet 1992 consid. 3; CDAP FI.2015.0032 du 23 octobre 2015 consid. 3b). b) Comme les autorités intimée et concernée l'expliquent, le tarif de la taxe unique de raccordement et son complément est fixé selon le coût du maintien de la valeur de remplacement des infrastructures du réseau de distribution d'eau potable. En tant que taxe de base, elle est indépendante de la quantité d'eau consommée, puisque l'infrastructure nécessaire au raccordement en eau doit être entretenue indépendamment de sa mise à contribution effective par les différents fonds (cf. TF 2P.266/2003 du 5 mars 2004 consid. 3.1). Est uniquement déterminante, comme fait générateur de l'impôt, l'existence ou non d'un raccordement au réseau. Le recourant ne conteste pas que son bâtiment soit raccordé au réseau de distribution de l'eau potable. L'agrandissement doit dès lors faire l'objet d'un complément de taxe unique de raccordement, dont le montant est fixé selon le tarif municipal, dans le respect du règlement communal, à 20 fr. par m² de SBPu. Partant, l'argument du recourant, qui souhaiterait que l'on tienne compte de la non augmentation, voire de la diminution de la consommation effective d'eau potable du réseau, vu l'utilisation de l'eau de sa source privée, pour calculer la taxe due, ne saurait être retenu. A titre de comparaison, un contribuable ne saurait faire valoir qu'il utilise l'eau du réseau uniquement dans ses salles d'eau et sa cuisine, et pas dans les autres pièces de son habitation. Selon le règlement communal, seule la SBPu, où l'utilisation de l'eau du réseau est théoriquement possible, est pertinente pour le calcul de la taxe de raccordement. Ce critère est compatible avec les principes constitutionnels de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité pour les raisons suivantes: bien que les points d'eau installés dans la nouvelle partie du rural soient reliés à la source privée du recourant (source qui pourrait d'ailleurs se tarir, par exemple, en cas de sécheresse), il est prévisible que l'agrandissement induise une augmentation de la mise à contribution du réseau communal d'eau potable. En effet, selon les explications du recourant, son établissement permet désormais d'accueillir toutes ses vaches dans un même bâtiment. On peut en déduire que la salle de traite et la chambre à lait, toutes deux raccordées au réseau communal, seront utilisées de manière accrue. Le bâtiment ainsi agrandi de 806 m² sollicitera en outre

d'avantage le réseau communal d'eau en cas d'incendie, le dévidoir dédié à la défense contre le feu étant relié au réseau communal. c) Pour le reste, le recourant ne conteste pas le calcul effectué par l'autorité de taxation, qui a simplement multiplié le nombre de m² de SBPu ajoutée par 20 fr., obtenant ainsi un total de 16'040 francs. Il ne démontre au demeurant pas que ce montant serait disproportionné par rapport aux coûts des travaux d'agrandissement.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée du 17 mars 2018, qui remplace celle du 16 janvier 2018. Le recourant, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD), arrêtés à 1'000 fr. (cf. art. 2 du Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 a contrario, 56 al. 3, 91 et 99 LPA-VD).

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