

VD_OMNI FI.2020.0147 vom 15. Juli 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-07-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2020.0147

FR: VD_OMNI FI.2020.0147 du 15 juillet 2021

IT: VD_OMNI FI.2020.0147 del 15 luglio 2021

Regeste

CONSEIL D'ETAT/Commission communale de recours en matière fiscale, Commune de La Tour-de-Peilz | Taxe annuelle des eaux claires. Base légale suffisante (consid. 3). Rappel des principes d'équivalence et de couverture des coûts applicables aux contributions causales (consid. 4b, c et d). Admissibilité, malgré son caractère schématique, du critère choisi de la surface de la parcelle combiné avec celui de l'affectation de la zone, y compris dans le cas de la parcelle litigieuse, qui, si elle est d'une surface très étendue, présente néanmoins une densité d'occupation élevée (consid. 4e). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Il convient de relever tout d'abord que la qualité pour recourir de l'Etat de Vaud ne va pas de soi; l'instauration de voies de droit est en effet mise en place au premier chef pour protéger les intérêts des administrés. Toutefois, dans le cas d'espèce, l'Etat de Vaud, recherché pour le paiement d'une contribution publique, se trouve dans une situation tout à fait similaire à celle d'un particulier qui se verrait notifier une telle taxe; dans un tel cas, la légitimation à recourir de la collectivité publique concernée doit être reconnue (cf. dans ce sens Moor/Poltier, Droit administratif II, 3^{ème} éd., Berne 2011, p. 775 s. et les références). Pour le surplus, le recours a été déposé en temps utile et respecte les exigences formelles énoncées à l'art. 79 de de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Il convient donc d'entrer en matière.

E. 2

L'objet du pourvoi est une taxe annuelle destinée au financement de l'évacuation des eaux claires. Il convient ainsi de procéder à quelques rappels à ce sujet. a) Sous le titre " Principe de causalité ", l'art. 3a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) dispose que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par cette loi en supporte les frais. Intitulé " Evacuation des eaux ", l'art. 7 LEaux prescrit que les eaux polluées doivent en principe être traitées (al. 1). Les eaux non polluées doivent généralement être évacuées par infiltration; si les conditions locales ne le permettent pas, elles peuvent, avec l'autorisation du canton, être déversées dans des eaux superficielles (al. 2). S'agissant du financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux, l'art. 60a al. 1, première phrase, LEaux dispose ce qui suit: "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". Aux termes de l'art. 66 de la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP; BLV 814.31), les communes peuvent percevoir 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 (al. 1); elles peuvent également percevoir une taxe d'introduction et une redevance annuelle pour l'évacuation des eaux claires dans le réseau des canalisations publiques, cette dernière étant proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations (al. 2). Ces dispositions renvoient pour le surplus à la LICom. L'art. 4 LICom autorise les communes à percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou d'avantages déterminés ou de dépenses particulières (al. 1); ces taxes font l'objet de règlements communaux (al. 2); elles ne peuvent être perçues qu'auprès 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) On a déjà rappelé la teneur de l'art. 41 RCEE, qui pose le principe, pour la Commune de La-Tour-de-Peilz, de la perception d'une taxe annuelle d'utilisation, notamment pour les eaux claires. C'est l'annexe du RCEE, spécialement son art. 3, qui précise les modalités de perception de cette taxe; le taux, en particulier, est fixé en fonction de la zone d'affectation du bien-fonds concerné. c) Il n'est pas contesté que la taxe d'utilisation litigieuse fait partie des contributions causales, représentant la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s.; Höhn/Waldburger, Steuerrecht, vol. I, 9 e éd., Berne 2001, § 1 n. 3 s.; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 p. 505 ss, 507; Oberson, Droit fiscal suisse, 5 e éd., Bâle 2021, § 1 n. 6 et 10). Les taxes d'utilisation ne peuvent en principe être prélevées que lorsqu'une prestation effective est fournie par la collectivité publique. Elles représentent la contrepartie à cette prestation (cf. ATF 143 I 220 consid. 4.2 p. 222 et les références citées; 139 I 138 consid. 3.5 p. 142 s.; Hungerbühler, op. cit., p. 509). On note en préambule que le canton de Vaud a choisi un système distinguant eaux claires et eaux usées et prévoyant la perception de taxes distinctes pour l'évacuation de ces deux types d'eaux (d'autres cantons au contraire collectent une taxe, voire plusieurs destinées à financer globalement les canalisations d'évacuation des eaux claires et usées). En l'occurrence, le prélèvement litigieux est lié à l'évacuation dans le réseau public communal des eaux claires provenant de la parcelle 1'756, au travers des raccordements des bâtiments qui s'y trouvent; il y a donc bien une prestation communale dont la taxe serait la contrepartie. La situation de la parcelle 1'757 est à cet égard différente, puisqu'elle n'était pas encore bâtie durant la période en cause; on peut donc considérer qu'en l'absence de tout bâtiment et de raccordement au réseau, aucune taxe n'était due du chef de ce bien-fonds. L'art. 39 al. 1 RCEE, certes, prescrit que les "propriétaires de biens-fonds, bâtis ou non", doivent participer aux frais du réseau; à teneur de l'art. 41, toutefois, la perception de la taxe n'intervient que "pour tout bien-fonds raccordé directement ou indirectement aux collecteurs EU et/ou EC"; à teneur de cette seconde règle (voir aussi art. 3 de l'annexe, qui parle de "bâtiments raccordés"), le fait générateur de la taxe est donc le raccordement et c'est à partir de celui-ci que la prestation communale est délivrée (on laisse ici de côté l'hypothèse, particulière, d'un bien-fonds non bâti, mais raccordé). L'absence de taxe pour la parcelle 1'757, faute de bâtiment raccordé présent sur cette dernière, n'est donc pas critiquable.

E. 3

Le recours soulève divers griefs: a) Selon la décision attaquée (p. 9), la commission communale de recours ne serait pas habilitée à examiner la validité du RCEE et, notamment, sa conformité au droit supérieur. Ce grief est bien fondé; comme toute autorité de recours (et à l'instar de la CDAP), elle est tenue de vérifier la conformité des dispositions

communales au droit supérieur (cela découle du principe de l'unité de la procédure, consacré notamment à l'art. 111 al. 3 LTF). b) Le pourvoi soutient ensuite que la taxe querellée serait dépourvue de base légale; certes, le recourant ne conteste pas dans son principe la perception d'une telle taxe, mais estime que le RCEE ne saisit pas l'état de fait correspondant au cas d'espèce. aa) A titre liminaire, on rappelle l'art. 127 al. 1 Cst., qui précise la portée du principe de la légalité en matière d'impôt; il est admis que cette disposition s'applique aussi en matière de contributions causales, avec certains assouplissements. En substance, la loi formelle doit arrêter les principes généraux applicables à ces deux types de prélèvements et en particulier définir la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul (on pense ici au calcul des éléments imposables, d'une part, et au barème ou tarif fiscal, d'autre part). La jurisprudence, il est vrai, prévoit un assouplissement dans le domaine des contributions causales; non pas, plus précisément s'agissant de la définition du sujet et de l'objet de la contribution, qui doivent être déterminés, au moins dans les grandes lignes, dans la loi formelle, mais s'agissant du calcul de l'impôt: la loi formelle n'a pas à arrêter ce calcul de manière précise, pour autant que les principes de la couverture des coûts et de l'équivalence soient respectés (voir ATF 132 II 371, 374; 130 I 113, 116 128 II 247, 251). On en déduit, dans un souci de parallélisme des formes, que l'exonération de catégories de contribuables, l'exemption de certains éléments de l'assiette de la contribution ou encore des déductions doivent également figurer dans la loi formelle (voir à titre d'exemple ATF 139 II 90). Or, aucun des textes ici pertinents (la LPEP ou la LCom, notamment) ne prévoient d'exonération de l'Etat de Vaud; l'on ne saurait retenir dès lors que l'Etat de Vaud, en tant que tel, bien qu'il soit titulaire de conduites raccordées au réseau d'eaux claires communal, est dispensé du paiement de toutes taxes y relatives. bb) L'art. 3 de l'annexe du RCEE prévoit le prélèvement d'une taxe pour les plans partiels d'affectation (PPA) et les plans de quartier (PQ) " selon calculation spécifique ". Certes, cette disposition ne comporte aucune mention du plan cantonal; néanmoins, la mention qui précède suffit à saisir, sur le principe, les propriétaires de bâtiments qui ne se situent pas dans les autres zones mentionnées expressément, mais dans le périmètre de plans spéciaux; il n'y a d'ailleurs pas d'objection à assimiler le plan cantonal à de tels plans spéciaux. A cet égard, la décision attaquée apparaît donc correcte, dans la mesure où elle retient que l'art. 3 de l'annexe du RCEE permet de frapper l'Etat de Vaud, en tant que propriétaire de la parcelle 1'756, où sont implantés des bâtiments raccordés, bénéficiant dès lors des prestations du réseau communal (sur la question du taux applicable à la taxe annuelle EC, infra consid. 4). c) Dans un troisième grief, le recourant fait en substance valoir une violation du principe de l'équivalence. Selon le recourant, en effet, la taxe est calculée au même taux (fr. 0.46 par mètre carré) que la zone de bourg, laquelle est beaucoup plus densément construite que la parcelle 1'786 du recourant; tel est d'autant plus le cas que le recourant, dans l'aménagement de sa parcelle, s'est efforcé de rechercher l'infiltration des eaux claires produites et a pris également des mesures dites de "lamination", pour atténuer l'ampleur des flux d'eaux claires susceptibles de déboucher dans les canalisations communales en cas de fortes pluies. Il considère ainsi le prélèvement contesté comme très largement excessif.

E. 4

Avant d'aborder la question du respect du principe d'équivalence, il convient d'examiner si le prélèvement en cause est bien conforme au RCEE s'agissant plus spécifiquement de son taux (dont on se souvient que le recourant conteste la base légale). a) Il convient tout d'abord d'interpréter la mention figurant dans l'art. 3 de l'annexe au RCEE " selon

calculations spécifiques" pour les surfaces sises dans le périmètre des plans spéciaux, car elle ne commande nullement d'appliquer un taux de 0 fr. 46 par mètre carré. La décision attaquée, à cet égard, avance un argument, tiré de la légende graphique figurant en marge du PGA et matérialisé par des hachures bleues et blanches sur la surface du plan en question; selon la légende, les affectations sont certes mentionnées " à titre indicatif" (on ne s'attardera pas plus longuement sur le fait que ce plan n'est entré en vigueur que le 15 mai 2019, soit après la période de taxation; ce mécanisme était sans doute identique sous l'empire de l'ancien plan). Il reste que la légende des hachures bleues et blanches du périmètre du PAC, qui précise que ce plan correspond " aux caractéristiques de la zone d'installations publiques ", permet de considérer que la " calculations spécifiques " à appliquer pour déterminer le taux de la contribution revient à retenir le taux prévu pour la zone de construction d'utilité publique, soit 0 fr. 46 par mètre carré, comme prescrit par l'art. 3 de l'annexe au RCEE. Au demeurant, chaque plan spécial est figuré dans le PGA par des hachures spécifiques, impliquant un renvoi aux taux de zones déterminées, comparables à celle du plan en question. On ne saurait considérer que cette solution, même si elle n'implique pas à proprement parler une calculations (spécifique), constitue une interprétation arbitraire du RCEE. Il va cependant de soi que ce constat ne suffit pas; la taxe en cause doit en effet respecter encore le principe de l'équivalence et celui de l'égalité de traitement (cf. infra consid. 4b, d et e).

b) Les contributions causales ont en commun, en effet, d'obéir au principe de l'équivalence - qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques -, selon lequel le montant de la contribution doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables (cf. ATF 143 I 220 consid. 5.2.2; 139 I 138 consid. 3.2 et les références). La valeur de la prestation se mesure soit à son utilité pour le contribuable, soit à son coût par rapport à l'ensemble des dépenses de l'activité administrative en cause (TF 2C_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.2 et les références; cf. ég. art. 4 al. 4 LICom, dont il résulte que le montant des taxes spéciales communales doit être proportionné aux prestations, avantages ou dépenses en cause); la jurisprudence et la doctrine tendent à se fonder de préférence sur l'avantage économique obtenu (arrêts FI.2016.0060 du 3 novembre 2017 consid. 11a; FI.2015.0041 du 15 décembre 2015 consid. 3b in fine ; FI.2015.0032 du 23 octobre 2015 consid. 3a et les références). L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile à déterminer en pratique. 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 (ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 in fine et les références). Dans ce cadre et d'une façon générale, une norme viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195 consid. 6.1 et les références; TF 2C_151/2020 du 25 mai 2020 consid. 4.1). L'égalité de traitement ne revêt toutefois pas un caractère absolu en matière de taxes, mais s'accommode de certaines différences ou assimilations, qui sont la conséquence du schématisme admis en cette matière (cf. ATF 108

Ia 111 consid. 2b et les références). 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 (cf. arrêt FI.2016.0060 précité, consid. 11a et les références). c) Les contributions causales dépendant des coûts (soit celles qui servent à couvrir certaines dépenses de l'Etat) doivent en outre respecter le principe de la couverture des frais, selon lequel le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés par la branche ou subdivision de l'administration (cf. ATF 135 I 130 consid. 2 et les références; TF 2C_770/2012 du 9 mai 2013 consid. 5.2.2) - y compris, dans une mesure appropriée, les provisions, les amortissements et les réserves (cf. ATF 143 I 227 consid. 4.2.2 et les références; TF 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 6.1; arrêt FI.2018.0045 précité, consid. 5d/bb). Cet aspect du dossier ne soulève d'ailleurs pas de véritable contestation. On remarque en effet que le préavis municipal 11/2015 (p. 12 ss), déjà cité, montre que les taxes alors projetées visent à dégager les recettes nécessaires à la couverture des coûts du réseau, notamment du réseau EC. d) Dans certaines configurations (souvent très particulières), la jurisprudence a considéré que la réglementation communale aboutissait à des solutions excessivement schématiques; ainsi dans l'hypothèse où le bâtiment en cause est de nature à mettre à contribution le réseau dans une mesure extraordinairement importante ou, au contraire, extraordinairement faible; il s'impose alors, pour des motifs d'égalité de traitement et d'interdiction d'arbitraire, de s'écarter du schématisme découlant du règlement pour fixer la taxe (cf. arrêt FI.2019.0179 du 18 novembre 2020, et les références citées au consid. 5 spécialement c et d; aucun des précédents jurisprudentiels ne concerne cependant une taxe annuelle d'évacuation des eaux claires; un seul exemple concerne une taxe de raccordement au réseau d'eaux claires: arrêt FI.1999.0057 du 16 décembre 1999 consid. 2b). e) Dans le cas d'espèce, force est de constater que la taxe litigieuse est élevée; alors que les frais liés à la gestion du réseau d'eaux claires s'élèvent environ au double des frais relatifs à l'exploitation du réseau d'eaux usées, la taxe prélevée auprès du recourant ascende à près de six fois le montant de la taxe d'eaux usées. aa) On observe tout d'abord que, pour satisfaire à l'exigence d'une taxe " proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations " (art. 66 al. 2, 2^{ème} phrase LPEP déjà cité), de nombreuses communes ont retenu le prélèvement d'une taxe pour l'évacuation des eaux pluviales calculée sur la base de la surface imperméabilisée de la parcelle; il paraît aller de soi que ce critère est plus fin et mieux adapté au calcul d'une telle taxe annuelle que le seul critère de l'affectation de la zone (cf. à ce sujet, arrêt FI.2018.0224 précité, consid. 5b; dans le même sens, Yves Noël, *Il pleut des taxes... analyse de la nouvelle taxe pluviale lausannoise*, in Boillet/Favre/Martenet, *Le droit public en mouvement, Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, Zurich 2020, p. 979 ss, spécialement p. 980 s. et 985 s.). bb) Il convient néanmoins de conclure, avec la doctrine (cf. Luc Jansen, in Hettich/Jansen/Norer, *Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau*, Zurich 2016, ad art. 60a LEaux N 71; voir aussi N 57 ss où l'auteur cite l'Office fédéral de l'environnement), à la conformité du critère choisi par la Commune de la Tour-de-Peilz pour la taxe annuelle des eaux claires, soit celui de la surface de la parcelle combiné avec celui de l'affectation de la zone, malgré son caractère a priori schématique. Au demeurant, le principe de base d'un tel critère consiste à prendre en compte, certes sur la base de moyennes, le coefficient de ruissellement des biens-fonds concernés; tendanciellement ceux-ci accueillent en effet des constructions à raison des

indices d'occupation attribués par les documents d'affectation, ceux-ci étant alors liés à une production d'eaux pluviales à destination du réseau public. Une telle approche apparaît encore compatible avec le principe d'équivalence et, sous réserve de cas particuliers, avec le schématisme toléré au regard du principe de l'égalité de traitement. cc) La question est dès lors de déterminer si l'on se trouve, en l'espèce, en présence d'un cas si particulier qu'il apparaît que le bien-fonds génère des eaux pluviales mettant à contribution le réseau dans une mesure totalement disproportionnée (c'est-à-dire des quantités manifestement peu importantes) par rapport au montant prélevé; dans l'affirmative, il pourrait alors s'imposer, pour des motifs d'égalité de traitement et d'interdiction d'arbitraire, de s'écarter du schématisme découlant du règlement pour fixer la taxe. Dans la mesure où le mécanisme choisi par le législateur communal, fondé sur un coefficient de ruissellement par type de zone, apparaît admissible pour les zones ordinaires, il reste à vérifier si tel est le cas aussi s'agissant de la parcelle 1'756 du PAC 314 et de ses surfaces étendues. Sur ce dernier point, il n'en demeure pas moins que la parcelle en cause accueille des bâtiments d'une surface importante, de sorte que le prélèvement litigieux apparaît en définitive encore compatible avec la marge admissible au regard du schématisme inévitable des normes fiscales. Certes la parcelle 1'756 accueille aussi d'autres surfaces, qui semblent générer peu d'eaux claires: on pense au biotope, ainsi qu'au terrain de sport (tous deux situés dans l'aire de prolongement à prédominance végétale). Mais cela ne renverse pas le constat, décisif, que le bien-fonds en cause présente une densité d'occupation élevée, analogue à celle de la zone d'utilité publique et compatible avec le taux de 0,46 fr/m².

E. 5

Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais seront ainsi laissés à la charge de l'Etat, aucune des parties ne pouvant au surplus prétendre à l'allocation de dépens (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD et 10 a contrario du Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 – TFJDA; BLV 173.36.5.1).

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