Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 417/2007

Arrêt du 11 janvier 2008
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mmes les Juges Merkli, Président,
Hungerbühler, Yersin, Karlen et Aubry Girardin.
Greffière: Mme Mabillard.

Parties
X._____,
recourant, représenté par Me Philippe-Edouard Journot, avocat,

contre
Conseil communal de la commune de Bussigny-près-Lausanne, place de l'Hôtel-de-Ville 1, 1030 Bussigny-près-Lausanne,
représenté par Me Jean-Michel Henny, avocat,
Commission de recours en matière d'impôts de Bussigny-près-Lausanne, 1030 Bussigny-près-Lausanne,

Objet
Taxe annuelle d'épuration des eaux 2004,

recours en matière de droit public et recours constitutionnel subsidiaire contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 20 juin 2007.

Faits:
A.
X._____ est propriétaire d'une maison d'habitation à Bussigny-près-Lausanne. Le 2 février 2004, il a informé sa commune qu'il avait fait poser un second compteur destiné à calculer l'eau utilisée pour l'arrosage de son jardin. De ce fait, il demandait que l'eau utilisée uniquement pour l'arrosage ne soit pas prise en compte lors de la facturation de la taxe d'épuration. Le 12 février 2004, la commune de Bussigny-près-Lausanne a répondu à l'intéressé qu'elle ne pouvait entrer en matière sur sa requête.

Le 7 mai 2004, la commune de Bussigny-près-Lausanne a notifié à l'intéressé un bordereau de taxation pour la taxe annuelle d'épuration des eaux 2004. Le montant de la taxe s'élevait à 395 fr. 20, correspondant à 0,4 ? de la valeur d'assurance incendie de l'immeuble concerné (559'537 fr.), soit 223 fr. 80, auxquels s'ajoutaient 143 fr. 50 pour la consommation d'eau (287 m3 facturés à 0.50 fr. le mètre cube) ainsi que 27 fr. 90 de TVA.

L'intéressé a recouru contre la décision précitée, estimant en substance que l'eau utilisée uniquement pour l'arrosage de son jardin, à savoir 165 m3, ne devait pas être soumise à la taxe annuelle d'évacuation et d'épuration des eaux. Le 17 janvier 2005, la Commission de recours en matière d'impôts de la commune de Bussigny-près-Lausanne (ci-après: la Commission de recours) a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.
B.
Par arrêt du 20 juin 2007, le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) a rejeté le recours de X._____ contre la décision de la Commission de recours du 17 janvier 2005. Il a considéré que le système retenu par la commune de Bussigny-près-Lausanne pour la fixation de la taxe annuelle d'épuration respectait le principe de la causalité et de l'équivalence. Un certain schématisme étant admissible

pour la fixation de la taxe d'épuration, le volume d'eau consommé par l'immeuble, sans tenir compte dans le détail de l'usage qui en est fait, apparaissait comme un critère acceptable pour le calcul de la part variable de la taxe annuelle d'épuration des eaux usées domestiques.
C.
X._____ a déposé un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire contre l'arrêt du Tribunal administratif du 20 juin 2007. Il demande au Tribunal fédéral, avec suite de frais et dépens, de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que l'eau utilisée pour l'arrosage de son jardin n'est pas soumise à la taxe annuelle d'évacuation et d'épuration des eaux, subsidiairement, d'annuler la décision de la Commission de recours du 17 janvier 2005 et de renvoyer la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Dans le cadre de son recours en matière de droit public, il fait valoir une mauvaise application du droit cantonal et communal. Il se plaint également de ce que l'arrêt attaqué est arbitraire et viole les principes de causalité et d'équivalence. A l'appui de son recours constitutionnel subsidiaire, il dénonce une violation des principes de l'égalité (art. 8 Cst.) et de la légalité (art. 5 Cst.). Il requiert en outre des mesures d'instruction.

Le Tribunal administratif se réfère aux considérants de son arrêt. La commune de Bussigny-près-Lausanne conclut, avec suite de dépens, au rejet du recours. Quant à la Commission de recours, elle n'a pas fait parvenir d'observations.

Les 31 octobre et 19 novembre 2007, le recourant et la commune de Bussigny-près-Lausanne ont adressé à l'autorité de céans deux courriers avec des annexes.

Considérant en droit:
1.
Conformément à l'art. 119 al. 1 LTF, le recourant a déposé un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire dans un seul mémoire. Le Tribunal fédéral statue sur les deux recours dans une même procédure (art. 119 al. 2 LTF). Selon l'art. 113 LTF, le recours constitutionnel est ouvert contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui ne peuvent faire l'objet d'aucun recours selon les art. 72 à 89 LTF. Il convient dès lors d'examiner en priorité la recevabilité du recours en matière de droit public.
1.1 Interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise en dernière instance cantonale non susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral par le destinataire de cette décision, le recours en matière de droit public, qui ne tombe sous aucune des exceptions de l'art. 83 LTF, est en principe recevable au regard des art. 42, 86 al. 1 let. d, 89, 90 et 100 al. 1 LTF.

Toutefois, la conclusion du recourant tendant à l'annulation de la déci-sion de la Commission de recours du 17 janvier 2005 est irrecevable, étant donné l'effet dévolutif du recours déposé auprès du Tribunal administratif (ATF 126 II 300 consid. 2a p. 302/303; 125 II 29 consid. 1c p. 33).
1.2 Dans la mesure où la voie du recours en matière de droit public est ouverte, le recours constitutionnel subsidiaire est exclu. Il n'y a donc pas lieu d'entrer en matière sur ce recours, étant précisé que les griefs d'ordre constitutionnel peuvent être invoqués dans le recours ordinaire (Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001, p. 4132; Bernard Corboz, Introduction à la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, in: SJ 2006 II 319 ss, p. 353).
2.
Le recourant demande la production des dossiers de l'autorité intimée et de la commune de Bussigny-près-Lausanne. Selon l'art. 102 al. 2 LTF, le Tribunal fédéral invite d'office l'autorité précédente à lui transmettre le dossier de la cause dans le délai qui lui est imparti pour se déterminer. En l'espèce, le Tribunal administratif a joint à sa réponse son dossier, lequel comprend également les pièces déposées en procédure par la commune de Bussigny-près-Lausanne. La réquisition d'instruction du recourant est dès lors sans objet.
3.
Selon l'art. 95 LTF, le recours (ordinaire) au Tribunal fédéral peut être formé notamment pour violation du droit fédéral (let. a) ainsi que de droits constitutionnels cantonaux (let. c). Sauf dans les cas cités expressément à l'art. 95 LTF, le recours ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal - qui comprend le droit communal - en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire

à d'autres droits constitutionnels (Message du 28 février 2001, op. cit., p. 4133; ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466). A cet égard, le Tribunal fédéral n'examinera les moyens fondés sur la violation d'un droit constitutionnel que s'ils ont été invoqués et motivés de manière précise (art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF).
4.
4.1 Reprenant les termes de l'art. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), 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 en supporte les frais. A cet égard, l'art. 60a LEaux, relatif aux financements des mesures, a la teneur suivante:
"1 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. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction:
a. du type et de la quantité d'eaux usées produites;
b. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations;
c. des intérêts;
d. des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation.
2 Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon les principes de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement peuvent être introduits.
3 Les détenteurs d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux constituent les provisions nécessaires.
4 Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public."
Il ressort des art. 3a et 60a LEaux que la Confédération a renoncé à introduire elle-même les émoluments nécessaires à l'évacuation et à l'épuration des eaux; elle a chargé les cantons de le faire dans les limites des conditions-cadres qu'elle a édictées. Si les cantons disposent ainsi d'une grande souplesse dans l'élaboration d'émoluments conformes au principe de causalité, ils doivent néanmoins prévoir "un système combinant des taxes de base et des taxes qui sont fonction de la quantité d'eaux usées à évacuer" (Message du 4 septembre 1996 relatif à la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, FF 1213 ss [ci-après: le Message], p. 1219). Cette limite est mise en lumière par les objectifs assignés par le législateur au principe de causalité: "Outre qu'elle garantit le financement de la protection des eaux, la répercussion des coûts sur le responsable, en incitant celui-ci à réduire la pollution des eaux, permet d'atteindre un objectif écologique: elle contribue à diminuer l'utilisation des installations de traitement et ménage par conséquent l'environnement. Par ailleurs, cette application transparente du principe de causalité contribue à accroître l'efficacité des mesures de protection de l'environnement"
(Message p. 1219). D'un autre côté, le législateur a précisé que le principe de la causalité ne devait pas être appliqué trop rigoureusement dans la pratique afin d'éviter des coûts administratifs démesurés découlant de l'évaluation du type et de la quantité des eaux usées de chaque ménage. Equiper chaque logement de compteurs séparés pour l'eau froide et chaude reviendrait par exemple à dépasser les limites du raisonnable (Message p. 1220).
4.2 Dans le canton de Vaud, l'art. 66 de la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (ci-après: LPEP; RSV 814.31) dispose que:
"1 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.
2 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."
L'art. 4 de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (ci-après: LICom; RSV 650.11) traite des taxes spéciales. Il prévoit que les communes peuvent 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).

Sur cette base, l'art. 40 let. c du règlement communal de Bussigny-près-Lausanne sur l'évacuation et l'épuration des eaux, adopté par le Conseil communal le 26 mars 1993 et approuvé par le Conseil d'Etat le 30 avril 1993 (ci-après: le règlement communal), prévoit que les propriétaires d'immeubles bâtis et raccordés aux installations collectives d'évacuation et d'épuration des eaux doivent participer aux frais de construction et d'entretien desdites installations en s'acquittant notamment d'une taxe annuelle d'épuration. Celle-ci est perçue pour tout bâtiment dont les eaux usées aboutissent directement ou indirectement aux installations collectives d'épuration (art. 45 al. 1 du règlement communal). Selon l'art. 1 let. f de l'annexe au règlement, la taxe est calculée en fonction de la valeur d'assurance incendie du bâtiment (0,4 ? de la valeur ECA) et de l'eau consommée durant l'année précédente (0.50 fr. par mètre cube). La Municipalité est en droit, de cas en cas, de réduire la taxe se rapportant aux entreprises industrielles, maraîchères, agricoles, bâtiments commerciaux et établissements divers (art. 45 al. 2 du règlement communal).
5.
Le recourant soutient que l'autorité intimée a méconnu le principe de l'équivalence en refusant de soustraire à la taxe annuelle d'épuration des eaux le volume d'eaux utilisées pour l'arrosage de son jardin, alors que celles-ci, infiltrées dans le sol, n'aboutissent pas dans les installations communales.
5.1 Selon le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 2 et 9 Cst.), le montant de chaque redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et rester dans des limites raisonnables. 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 administratives en cause, ce qui n'exclut pas un certain schématisme ni l'usage de moyennes d'expérience. Les contributions doivent toutefois être établies selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (ATF 128 I 46 consid. 4a p. 52 et les arrêts cités; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in ZBl 104/2003, p. 522/523; Peter Karlen, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in DEP 13/1999 p. 557 ss; Marie-Claire Pont Veuthey, Les taxes de raccordement: qualification et régime juridique, in DC 2/97, p. 39).

L'avantage économique retiré par chaque bénéficiaire d'un service public est souvent difficile, voire impossible à déterminer en pratique. Il en va notamment ainsi en matière de ramassage et d'élimination des ordures, où cet avantage dépend de nombreux éléments, tels que la quantité de déchets produite, la variation des frais de ramassage en fonction de l'éloignement et de la période de l'année. Pour cette raison, la jurisprudence admet que les taxes d'utilisation soient aménagées de manière schématique et tiennent compte de normes fondées sur des situations moyennes (ATF 122 I 61 consid. 3b p. 67 et les arrêts cités; arrêt 2P.402/1996 du 29 mai 1997, RDAF 1999 I 94, consid. 3a p. 97 s.).
5.2 La taxe litigieuse est une taxe annuelle hybride, destinée à couvrir non seulement les frais de construction des installations mais aussi leur entretien (cf. art. 40 du règlement communal; sur cette notion, cf. ATF 128 I 46 consid. 4a p. 53; Hungerbühler, op. cit. p. 509; Marc-Olivier Buffat, Les taxes liées à la propriété foncière, en particulier dans le canton de Vaud, thèse Lausanne 1989, p. 55/56 et 173).

Dans la pratique, le Tribunal fédéral a considéré qu'à la différence d'une taxe de raccordement unique (ATF 109 Ia 325 consid. 5 p. 328; 106 Ia 241 consid. 3b p. 244; 94 I 270 consid. 5a p. 278; 93 I 106 consid. 5b p. 114), une taxe annuelle hybride 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). Le Tribunal fédéral a ensuite confirmé cette jurisprudence après l'entrée en vigueur des art. 3a et 60a LEaux (le 1er novembre 1997), lesquels imposaient plus expressément de tenir compte de l'utilisation effective de l'installation dans le calcul des taxes périodiques d'évacuation des eaux, même si certains coûts paraissaient indépendants du volume des eaux usées (ATF 128 I 46 consid. 4a et 5c p. 53 et 56). Dans ce sens, il a considéré qu'une taxe d'épuration calculée sur la valeur d'assurance incendie et sur les factures de fourniture d'eau d'un immeuble (contenant une redevance de base et la consommation effective) n'était pas arbitraire; il a en effet jugé que, dans la mesure où la taxe d'épuration couvrait le coût de construction des installations en fonction de l'utilisation potentielle des habitants de
l'immeuble, il était raisonnable que le coût du mètre cube d'eau à épurer varie selon la consommation effective de ses habitants (arrêt 2P.54/1998 du 9 novembre 1998 consid. 4c).

Par ailleurs, le Tribunal fédéral a reconnu que si la consommation d'eau ne constituait qu'un indice pour estimer le volume d'eaux déversées dans les canalisations, cette valeur n'en demeurait pas moins une mesure pertinente pour évaluer approximativement la quantité d'eau à évacuer. S'agissant de l'eau captée depuis un raccordement séparé dans un jardin (attenant à une maison d'habitation), on ne pouvait exclure qu'elle n'aboutisse dans les canalisations après avoir été utilisée, par exemple, pour laver des voitures ou nettoyer une place. Ainsi, il a été jugé que la prise en compte, pour le calcul de la taxe d'utilisation des canalisations, de la consommation d'eau captée depuis un raccordement dans le jardin restait dans le cadre de la schématisation admissible (arrêt 2P.266/1998 du 7 octobre 1999 consid. 2c).
6.
En l'espèce, la taxe annuelle d'épuration prélevée par la commune intimée se compose d'une taxe de base, dont le montant est calculé sur la valeur d'assurance incendie de l'immeuble et qui n'est pas contestée ici, ainsi que d'une taxe variable définie en fonction des mètres cube d'eau consommée durant l'année précédente. Fondée sur la consommation effective, la taxe litigieuse est conforme aux principes rappelés au considérant précédent (cf. consid. 5.2 ci-dessus).

Selon le recourant, l'eau destinée à l'arrosage de son jardin devrait toutefois être soustraite de la quantité d'eau consommée dès lors qu'elle n'est pas évacuée dans les canalisations. Celui-ci oublie qu'il n'est pas réalisable, pour des raisons pratiques, de prendre en considération chaque cas particulier; un certain schématisme, inévitable, est admis par la jurisprudence, à condition que la base de calcul de la taxe s'appuie de normes fondées sur des situations courantes. Or, la quantité d'eau consommée est un critère objectif et facile à apprécier, qui représente une moyenne réputée correspondre à la quantité d'eaux usées déversées dans les canalisations. Avec l'autorité intimée, il sied de relever que la prise en compte de toutes les situations individuelles engendrerait des coûts administratifs disproportionnés, ce d'autant que le volume d'eau à évacuer n'a qu'une petite influence sur les coûts du réseau d'évacuation, lequel doit être entretenu de toute manière (cf. arrêt attaqué consid. 3a; André Müller, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, in DEP 1999 p. 511 et 525).

Il est plausible qu'une partie de l'eau qui transite par le deuxième compteur installé par le recourant soit utilisée pour l'arrosage de son jardin puis soit infiltrée dans le sol, mais il est aussi possible qu'une partie s'écoule en surface et soit finalement recueillie dans un système d'évacuation. On ne peut pas non plus exclure qu'une partie de cette eau soit également utilisée à d'autres fins, comme le nettoyage de divers objets ou le remplissage d'une petite piscine, et termine néanmoins sa course dans un écoulement raccordé au réseau. Il apparaît ainsi que le décompte présenté par le recourant ne permet pas d'établir avec précision la quantité d'eau qui n'est pas déversée dans les canalisations. Quoi qu'il en soit, la solution préconisée par celui-ci reviendrait à équiper chaque habitation bénéficiant d'un jardin d'un compteur séparé pour l'eau distribuée à l'extérieur. Or, le législateur a précisément estimé qu'une telle exigence "dépassait les limites du raisonnable" (cf. consid. 4.1 ci-dessus).

Par ailleurs, en favorisant une diminution de la consommation et de la pollution de l'eau, la taxe d'épuration a un caractère incitatif visant à ménager l'environnement (cf. consid. 4.1 ci-dessus). Soustraire l'eau d'arrosage à la taxe d'épuration contreviendrait à ce but. Comme la commune intimée l'a fait remarquer à juste titre, si le recourant souhaite économiser la taxe d'épuration pour l'eau destinée exclusivement à l'arrosage de son jardin, il est libre d'installer un système de récupération des eaux de pluie plutôt que d'utiliser de l'eau traitée et filtrée. Un telle installation aurait en outre l'avantage d'être plus respectueuse de l'environnement.

Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas contraire au principe de l'équivalence de tenir compte de l'eau utilisée pour l'arrosage dans le calcul de la taxe d'épuration. Ainsi, non seulement l'arrêt attaqué échappe à l'arbitraire, mais il apparaît fondé.
7.
Partant, le recours en matière de droit public doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et le recours constitutionnel subsidiaire doit être déclaré irrecevable.

Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 65 et 66 al. 1 LTF) et n'a pas droit à des

dépens (art. 68 al. 1 LTF).

La commune intimée, représentée par un avocat, a conclu à des dépens. En vertu de l'art. 68 al. 3 LTF, aucuns dépens ne sont alloués en règle générale aux communes lorsqu'elles obtiennent gain de cause dans l'exercice de leurs attributions officielles. Il n'y a pas de raison de déroger à cette règle dans le cas particulier. La commune intimée n'a dès lors pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.
3.
Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge du recourant.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires du recourant et de la Municipalité de Bussigny-près-Lausanne, à la Commission de recours en matière d'impôts de Bussigny-près-Lausanne et à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois.
Lausanne, le 11 janvier 2008
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: La Greffière:

Merki Mabillard