Urteilskopf

128 I 46

4. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause Hoirs A. contre commune de Y., Commission communale de recours en matière de taxes, impôts et informatique de la commune de Y. et Tribunal administratif du canton de Vaud (recours de droit public) 2P.125/2001 du 10 octobre 2001

Regeste (de):
Art. 8, 9 und 49 BV sowie Art. 3a und 60a GSchG; periodische Abwassergebühr; Rechtsmittelweg; Vorrang des Bundesrechts.

Obwohl die Rahmenregelung von Art. 60a GSchG nunmehr erhöhte Anforderungen an die für die Kostenverteilung zu berücksichtigenden Kriterien aufstellt, bleibt es auch heute noch dem kantonalen und kommunalen Recht vorbehalten, diese in autonomer Weise zu konkretisieren. Da somit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen entsprechende Gebührenentscheide nicht gegeben ist, können solche allein mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (E. 1).

Es verletzt das aus Art. 8 und 9 BV abgeleitete Äquivalenzprinzip, wenn für die Bemessung der jährlich erhobenen Abwassergebühr in keiner Weise auf die Verbrauchswassermenge abgestellt wird (E. 4).

Art. 60a GSchG enthält in dem Sinn ein Lenkungselement, als er vorschreibt, dass bei der Bemessung der periodischen Abwasserabgaben Parameter zu berücksichtigen sind, welche einen Bezug zur tatsächlichen Benützung der Abwasseranlagen haben, selbst wenn auf gewisse Installationen entfallende Kosten unabhängig von der Menge des tatsächlich verbrauchten Wassers zu sein scheinen (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 8, 9 et 49 Cst. ainsi que art. 3a et 60a LEaux; taxe périodique d'évacuation des eaux; voie de recours; force dérogatoire du droit fédéral.

Même si les conditions-cadres de l'art. 60a LEaux augmentent les exigences quant aux critères de répartition des frais, il incombe encore aujourd'hui aux droits cantonal et communal, qui conservent leur caractère autonome, de les concrétiser. La voie du recours de droit administratif n'étant donc pas ouverte, seul subsiste le recours de droit public (consid. 1).

Une taxe annuelle d'évacuation qui fait totalement abstraction du volume des eaux usées viole le principe de l'équivalence tiré des art. 8 et 9 Cst. (consid. 4).

L'art. 60a LEaux comporte un élément incitatif qui exige de tenir compte dans le calcul de taxes périodiques d'évacuation des eaux de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation, même si les coûts liés à certains types d'installation devaient apparaître indépendants du volume des eaux usées (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 8, 9 e 49 Cost. nonché art. 3a e 60a LPAc; tassa periodica per lo smaltimento delle acque; rimedi giuridici; forza derogatoria del diritto federale.

Anche se le condizioni quadro dell'art. 60a LPAc aumentano le esigenze quanto ai criteri di ripartizione dei costi, spetta attualmente ancora al diritto cantonale e a quello comunale, che mantengono il loro carattere autonomo, di concretizzarli. Pertanto, non essendo aperta la via del ricorso di diritto amministrativo, è proponibile solo il ricorso di diritto pubblico (consid. 1).

Viola il principio dell'equivalenza dedotto dagli art. 8 e 9 Cost. una tassa annuale per lo smaltimento delle acque che non considera minimamente la quantità di acque di scarico (consid. 4).

L'art. 60a LPAc stabilisce un elemento incitativo che impone, nel computo delle tasse periodiche per lo smaltimento delle acque, di considerare parametri aventi un rapporto con l'utilizzazione effettiva dell'impianto, anche qualora i costi connessi a determinati tipi d'installazione dovessero apparire indipendenti dalla quantità di acque di scarico (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 47

BGE 128 I 46 S. 47

Les hoirs A. sont copropriétaires de la parcelle no x de la commune de Y., sur laquelle est construite une villa de deux logements, le premier occupé par une personne seule, le second par un couple et un enfant. La parcelle est raccordée au réseau d'évacuation des eaux de la commune de Y. qui déverse ses eaux dans le réseau de la commune de Z. C'est par l'intermédiaire de ce dernier que les eaux usées de la commune de Y. arrivent jusqu'à la station d'épuration exploitée à Z. par le Service intercommunal de la gestion des eaux. Le 27 octobre 1999, la Bourse de la commune de Y. a adressé au représentant de l'hoirie une facture de x fr. pour la taxe annuelle 1999, calculée au taux de 1o/oo de la valeur d'assurance-incendie du bâtiment. Un recours déposé par les hoirs A. contre cette facture au motif qu'elle ne tient pas compte de la consommation effective de l'eau dans la fixation de la taxe a été rejeté par décision du 30 juin 2000 de la Commission communale de recours en matière de taxes, impôts et informatique (ci-après la Commission). Les hoirs A. ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud. Ils ont demandé l'annulation de la décision de la Commission du 30 juin 2000, invoquant la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle une taxe annuelle ne devrait pas être

BGE 128 I 46 S. 48

fondée sur la seule valeur d'assurance-incendie de l'immeuble, mais devrait également inclure la consommation d'eau. La taxe confirmée par la Commission était de ce fait arbitraire parce qu'elle ne tenait pas compte du nombre modeste des habitants de l'immeuble en cause. Durant l'échange des écritures, la commune de Y. a versé au dossier un rapport visant à démontrer que les frais d'entretien d'un réseau de canalisation ne dépendent pas du débit évacué. Sur requête du Tribunal administratif, les parties se sont aussi prononcées sur la portée de l'art. 60a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20). Le Tribunal administratif a rejeté le recours et confirmé la décision de la Commission, écartant la jurisprudence récente du Tribunal fédéral pour les motifs suivants: la taxe annuelle servait à couvrir essentiellement des frais financiers à l'instar d'une taxe de raccordement et la consommation d'eau potable paraissait n'avoir qu'une portée marginale sur les frais d'entretien de ce réseau selon le rapport confirmé par la doctrine récente en la matière. Si le critère du type et de la quantité d'eaux usées était un critère supplémentaire consacré par l'art. 60a LEaux, une solution qui s'affranchissait de la lettre de cet article permettait mieux de prendre en compte une structure des coûts liés à la création, puis au maintien d'un tel réseau, ceux-ci apparaissant indépendants, dans une très large mesure, du volume des eaux usées évacuées. Adopter une autre solution en l'espèce revenait à instaurer un régime de subventions croisées dans lequel les producteurs d'eaux usées importantes finançaient l'extension du réseau dans des zones excentrées. Agissant par la voie du recours de droit public pour violation des art. 8 et 49 Cst., les hoirs de A. demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif du 22 mars

2001 et la facture de la Bourse communale du 27 octobre 1999. Le Tribunal fédéral a admis le recours, dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extraits des considérants:

1. a) Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 127 II 198 consid. 2 p. 201; ATF 127 III 41 consid. 2a p. 42; ATF 126 I 257 consid. 1a p. 258 et les arrêts cités).

BGE 128 I 46 S. 49

Les recourants ont déposé un recours de droit public. Cette voie de recours n'est ouverte que si la prétendue violation ne peut pas être soumise par une action ou par un autre moyen de droit quelconque au Tribunal fédéral ou à une autre autorité fédérale (art. 84 al. 2 OJ; subsidiarité absolue du recours de droit public). Il convient donc d'examiner d'abord si les conditions de recevabilité du recours de droit administratif conformément aux art. 97 ss OJ sont remplies en l'espèce (ATF 127 II 161 consid. 1 p. 164; ATF 126 I 81 consid. 1 p. 83; ATF 126 II 269 consid. 2a p. 271). b) aa) Selon les art. 97 et 98 let. g OJ, mis en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui sont fondées sur le droit fédéral - ou qui auraient dû l'être - pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 127 II 1 consid. 2b/aa p. 3/4; ATF 126 I 50 consid. 1 p. 52; ATF 126 II 171 consid. 1a p. 173, 300 consid. 1a p. 301/302; ATF 125 I 10 consid. 2a p. 13 et les arrêts cités). Le recours de droit administratif est aussi recevable contre les décisions cantonales fondées à la fois sur le droit fédéral et sur le droit cantonal dans la mesure où la violation de dispositions du droit fédéral directement applicables est en jeu (cf. art. 104 let. a OJ; ATF 126 V 30 consid. 2 p. 31, 252 consid. 1a p. 253/254; ATF 125 II 10 consid. 2a p. 13; ATF 124 II 409 consid. 1d/dd p. 414/415 et les arrêts cités). En revanche, c'est la voie du recours de droit public qui est ouverte contre des décisions fondées uniquement sur le droit cantonal et ne présentant pas un rapport de connexité suffisamment étroit avec l'application du droit fédéral (ATF 127 II 198 consid. 2a p. 201 s.; ATF 126 II 171 consid. 1a p. 173; ATF 126 V 252 consid. 1a p. 253/254; ATF 124 II 409 consid. 1d/dd p. 414; ATF 123 II 359 consid. 1a/aa p. 361; ATF 121 II 72 consid. 1b p. 75). De simples règles de principe ou des dispositions-cadres de droit public fédéral qui, pour être applicables au cas d'espèce, nécessitent des mesures d'exécution relevant du droit cantonal, ne constituent pas la base de la décision, de sorte que celle-ci ne repose pas sur le droit fédéral. Si le droit cantonal indépendant devait violer une règle de principe ou une disposition-cadre du droit public fédéral, seule serait ouverte la voie du recours de droit public pour violation de la force dérogatoire du droit fédéral (ATF 122 II 241 consid. 2a p. 243 s.). bb) Le présent recours porte sur la perception d'une taxe annuelle d'égout destinée à couvrir les frais d'intérêts, d'amortissement et d'entretien du réseau des collecteurs publics communaux en application

BGE 128 I 46 S. 50

des art. 4 et 4a de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LIC/VD), de l'art. 66 de la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LVPEP) et de l'art. 38 du règlement communal du 28 avril 1987 sur la collecte, l'évacuation et l'épuration des eaux usées et claires (RCCE). Ces dispositions légales constituent du droit cantonal d'application de la loi fédérale sur la protection des eaux. Le Tribunal fédéral a jugé que le droit fédéral, dans sa version jusqu'au 1er novembre 1997, date

de l'entrée en vigueur de l'art. 60a LEaux (RO 1997 p. 2243, 2248), posait des principes généraux sur le financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux; il incombait au droit cantonal et communal, qui revêtait à cet égard un caractère autonome, de les concrétiser, de sorte que seule la voie du recours de droit public était ouverte à l'encontre d'un arrêt rendu en application de ce droit (arrêt 2P.425/1996 du 1er mai 1998). Il convient d'examiner si l'entrée en vigueur des art. 3a et 60a LEaux modifie la portée du droit cantonal qui devrait alors être qualifié de connexe et dont la violation ouvrirait la voie du recours de droit administratif. cc) En vertu de l'art. 3a LEaux, celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais. A cet égard, conformément à l'art. 60a LEaux, 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. Entre autres critères de répartition, le prélèvement des taxes doit tenir compte du type et de la quantité d'eaux usées produite et des besoins financiers, en particulier des provisions, amortissements et intérêts, relatifs à la construction, à l'entretien, à l'assainissement et à l'amélioration des installations. Toutefois, d'autres types de financement sont autorisés si les taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité risquent d'entraver l'évacuation des eaux usées selon le principe de la protection de l'environnement. Il ressort du Message que "aux termes de la réglementation proposée, la Confédération n'introduit pas elle-même les émoluments nécessaires, mais charge les cantons de le faire dans les limites des conditions-cadres qu'elle a édictées (...). A cet égard, les cantons peuvent décider s'ils veulent agir eux-mêmes ou s'ils préfèrent déléguer l'élaboration de la législation d'exécution à des collectivités locales" (Message du Conseil fédéral du 4 septembre 1996 relatif à la modification de la loi fédérale

sur la protection des eaux, in FF 1996 IV 1213 ss, p. 1219 s. et 1227). Même si les conditions-cadres de l'art. 60a LEaux augmentent les exigences quant aux critères de répartition des frais, il incombe encore aujourd'hui aux droits cantonal et communal, qui conservent à cet égard un caractère autonome, de les concrétiser. La voie du recours de droit administratif n'est donc pas ouverte (PETER KARLEN, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, in DEP 1999 p. 539 ss, p. 543 s. et 557 s.; contra mais en référence à l'art. 32a de loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01]dont le contenu est identique à l'art. 60a LEaux: VERONIKA HUBER-WÄLCHLI, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, in DEP 1999 p. 35 ss, p. 42 note 25). Seul subsiste le recours de droit public. c) Le recours de droit public n'est recevable, sauf exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 86 al. 2 OJ), qu'à l'encontre d'une décision de dernière instance cantonale. La décision de l'autorité inférieure ne peut être simultanément attaquée que si l'autorité de dernière instance n'avait pas la compétence d'examiner toutes les questions qui font l'objet du recours de droit public ou n'avait qu'un pouvoir d'examen plus restreint que celui du Tribunal fédéral (ATF 126 II 377 consid. 8b p. 395; ATF 120 Ia 19 consid. 2b p. 23; ATF 118 Ia 165 consid. 2b p. 169 et la jurisprudence citée). En l'espèce, le Tribunal administratif jouissait d'un pouvoir au moins aussi étendu que celui du Tribunal fédéral de sorte que la conclusion des recourants tendant à l'annulation de la décision notifiée par la Bourse communale le 27 octobre 1999 est irrecevable. Par ailleurs, les autres conditions des art. 87 ss OJ sont remplies.

3. a) En vertu de 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 (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. La redevance annuelle est proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations (al. 2). Selon l'art. 4 LIC/VD, 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 Conseil d'Etat (al. 2). Elles ne peuvent être perçues que des

BGE 128 I 46 S. 52

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) En vertu de l'art. 36 RCCE, pour tout raccordement, direct ou indirect, aux collecteurs publics, il est perçu une taxe unique de raccordement, précisée par l'annexe au règlement (al. 1). Le produit des taxes d'introduction est destiné à couvrir les investissements du réseau des collecteurs publics communaux (al. 2). D'après l'art. 1 de l'annexe précitée, la taxe unique est calculée au taux de 7o/oo de la valeur d'assurance incendie du bâtiment (valeur ECA), rapportée à l'indice 100 de 1990. L'art. 37 RCCE prévoit que, pour tout raccordement, direct ou indirect, aux collecteurs publics, il est perçu une taxe annuelle fixée par l'annexe au règlement [...](al. 1). Le produit de cette taxe est destiné à couvrir les frais d'intérêt, d'amortissement et d'entretien du réseau des collecteurs publics communaux (al. 2). D'après l'art. 2 de l'annexe précitée, la taxe annuelle d'entretien est calculée au taux de 1o/oo de la valeur ECA du bâtiment rapportée à l'indice 100 de 1990 (al. 1). Elle est payable annuellement (al. 2). Enfin, l'art. 38 RCCE autorise le Service intercommunal de Z. à percevoir, conformément à ses statuts et règlements, une taxe annuelle d'épuration pour couvrir les frais d'intérêt, d'amortissement, d'entretien et d'exploitation du réseau intercommunal des collecteurs principaux et des stations d'épuration. En l'espèce, le litige ne porte que sur la taxe annuelle d'entretien prévue par l'art. 37 RCCE.

4. Invoquant l'art. 8 Cst., les recourants soutiennent que la décision litigieuse viole le principe d'équivalence. a) Selon le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 4 aCst. et art. 5 al. 2, 8 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 se justifieraient pas par des motifs pertinents (ATF 126 I 180 consid. 3a/bb p. 188; ATF 122 I 279 consid. 6c p. 289; ATF 121 II 183 consid. 4 p. 188; ATF 120 Ia 171 consid. 2a p. 174 et les arrêts cités).

BGE 128 I 46 S. 53

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 (arrêt 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). Se fondant sur l'art. 4 aCst., la jurisprudence a considéré qu'à la différence d'une taxe de raccordement unique (ATF 109 Ia 325 consid. 5 p. 328; ATF 106 Ia 241 consid. 3b p. 244; ATF 94 I 270 consid. 5a p. 278; ATF 93 I 106 consid. 5b p. 114; DANIELLE YERSIN, L'égalité de traitement en droit fiscal, in RDS 111/1992 II p. 209 ss, n. 102 ss), 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). Le Tribunal fédéral a également jugé qu'il n'est pas conforme à ces principes de calculer des taxes annuelles sur la base de la seule valeur d'assurance-incendie des bâtiments en cause. Il a en effet constaté que "la valeur d'assurance-incendie du bâtiment concerné peut constituer une base de calcul appropriée lorsqu'il

s'agit d'établir une taxe de raccordement ou une autre contribution unique, mais non pas lorsqu'il s'agit de fixer une taxe d'utilisation périodique qui doit tenir compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question" (arrêt 2P.249/1999 du 24 mai 2000). b) Le Tribunal administratif souligne la similitude entre les faits à l'origine de l'arrêt du 9 novembre 1998 (ATF 125 I 1 ss) invoqué par les recourants et ceux de la présente cause. Cependant, vu la structure des coûts liés à la création et au maintien du réseau d'évacuation des eaux, il s'en écarte parce que la taxe litigieuse servirait en l'espèce à couvrir essentiellement des frais financiers à l'instar d'une taxe de raccordement et parce que la consommation d'eau potable paraîtrait n'avoir qu'une importance marginale sur les frais d'entretien du réseau selon le rapport du 7 décembre 2000 confirmé, selon lui, par la doctrine récente en la matière.

Cette opinion ne saurait être suivie. Elle s'écarte indûment des exigences développées sous l'empire de l'art. 4 aCst. déjà résultant du principe de l'équivalence. Sous cet angle, le Tribunal administratif perd de vue que la taxe prévue par l'art. 37 RCCE est une contribution causale prélevée auprès du bénéficiaire d'une prestation mise à sa disposition par la collectivité et destinée, non seulement à couvrir les coûts, mais aussi à compenser l'avantage économique qu'il en retire. Conformément au principe d'équivalence déduit du principe de proportionnalité (art. 4 aCst.), la redevance doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation ou de l'avantage dont le contribuable bénéficie; en matière d'évacuation et d'épuration des eaux, cet avantage est lié à la quantité d'eaux usées déversées dans les installations. A cet égard, d'ailleurs, contrairement à ce que pense le Tribunal administratif, la doctrine qu'il prend pour fondement de son raisonnement, tient précisément pour inappropriés les critères d'évaluation que sont la valeur officielle ou la valeur d'assurance de l'immeuble, non seulement pour la taxe de raccordement mais surtout pour les frais d'entretien de la canalisation, même si, dit-elle, "le volume d'eau évacué n'a qu'une très petite influence sur les coûts du réseau d'évacuation" (ANDRÉ MÜLLER, Finanzierung der kommunalen Abwasserentsorgung aus ökonomischer Sicht, in DEP 1999 p. 509, 511 et 525). Par conséquent, en confirmant la taxe litigieuse, qui fait totalement abstraction du volume des eaux usées sous une forme ou sous une autre (nombre de m3, de logements, de personnes, etc.), l'autorité intimée a violé le principe de l'équivalence.

5. Invoquant l'art. 49 Cst., les recourants font encore grief à l'autorité intimée d'avoir violé la force dérogatoire du droit fédéral. a) En vertu du principe de la force dérogatoire (ou de la primauté) du droit fédéral, les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qui n'en compromettent pas la réalisation (ATF 127 I 60 consid. 4 p. 68; ATF 126 I 76 consid. 1 p. 78; ATF 125 I 474 consid. 2a p. 480 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral vérifie avec un plein pouvoir d'examen si la norme cantonale ou communale critiquée est compatible avec le droit fédéral. Lorsque cet examen a lieu, comme en l'espèce, à titre préjudiciel (contrôle concret), il convient de distinguer: le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation de la norme cantonale litigieuse respectivement son application par les autorités

cantonales, sous réserve d'une atteinte grave à un droit constitutionnel spécial. En revanche, il examine librement, comme déjà dit, si l'interprétation non arbitraire de la norme cantonale est compatible avec le droit fédéral pertinent (ATF 123 I 313 consid. 2b p. 317). b) aa) Fondés sur les art. 24bis aCst. et 76 Cst., les art. 3a et 60a LEaux concrétisent le principe de causalité (pollueur-payeur) en matière de protection des eaux: "Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais" (art. 3a LEaux). A cet ef-

fet, conformément à l'art. 60a LEaux, "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" (al. 1). 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 (al. 2). Les détenteurs d'installations d'évacuation et d'épuration des eaux constituent les provisions nécessaires (al. 3). Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public (al. 4). bb) 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 certes d'une grande souplesse dans l'élaboration d'émoluments conformes au principe de causalité, ils doivent néanmoins prévoir "un système combinant des taxes de bases et des taxes qui sont fonction de la quantité d'eaux usées à évacuer" (FF 1996 IV 1213 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 (...) et à accroître l'efficacité des mesures de protection de l'environnement" (FF 1996 IV 1213 p. 1219; PETER KARLEN, op. cit., p. 547 ss). Ce double objectif financier et écologique de protection des eaux exige qu'une taxe d'utilisation périodique tienne compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question (PETER KARLEN, op. cit., p. 550). Il s'inscrit ainsi dans la ligne de la jurisprudence rendue sous l'empire de l'art. 4 aCst. (cf. consid. 4a ci-dessus). Même s'ils augmentent les exigences en matière de protection de l'environnement, les art. 3a et 60a LEaux n'imposent toutefois 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: arrêts du Tribunal fédéral 2P.194/1994 du 20 novembre 1995, in RDAT 1996 I n. 51 pag. 149 consid. 11b et 2P.402/1996 du 29 mai 1997, in RDAF 1999 I p. 94 consid. 3b p. 98 s.; PETER 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; ANDRÉ MÜLLER, op. cit., p. 522). c) Le Tribunal administratif a considéré que même si le critère du type et de la quantité d'eau usée est un critère supplémentaire consacré par l'art. 60a LEaux, une solution qui s'affranchit de la lettre de cet article permet, à son avis, de mieux prendre en compte une structure des coûts liés à la création et au maintien d'un réseau d'évacuation des eaux lorsque ceux-ci apparaissent indépendants dans une très large mesure du volume des eaux usées évacuées. Elle permettrait aussi d'éviter d'instaurer un régime de subventions croisées dans lequel les producteurs d'eaux usées importantes financeraient l'extension du réseau dans des zones excentrées. Cette opinion est erronée. Contrairement à l'avis de l'autorité intimée, lorsqu'il s'agit de calculer une taxe périodique, la structure des coûts liés à certains types d'installations, même s'ils devaient apparaître indépendants, dans une large mesure, du volume des eaux usées, n'autorise pas à s'affranchir de la lettre de l'art. 60a LEaux d'autant moins, d'ailleurs, que sous l'empire de l'art. 4 aCst. déjà, la taxe périodique devait intégrer, pour une part au moins, un paramètre relatif à l'utilisation des installations en cause (cf. consid. 4a ci-dessus). Il s'agit avant tout d'une question de politique législative; même si le rapport d'expertise du 7 décembre 2000 n'est pas

mis en doute, il ne saurait l'emporter sur le choix du législateur, qui comporte un élément incitatif que l'autorité intimée a ignoré. Ainsi, se fondant exclusivement sur la valeur d'assurance-incendie du bâtiment, l'art. 37 RC-CE ne tient aucun compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question. Dans cette mesure, il compromet l'objectif visé par le législateur fédéral de protéger l'environnement en incitant à réduire la production d'eaux usées. Il est donc contraire à la lettre et à l'esprit des art. 3a et 60a LEaux. Enfin, compte tenu de la relative souplesse que ces articles laissent aux cantons dans l'aménagement de leurs redevances causales, il n'y a pas lieu de craindre a priori la mise en place d'un régime de subventions croisées (cf. à ce sujet: ANDRÉ MÜLLER, op. cit., p. 522). Au demeurant, cette question, s'agissant en particulier de l'habitat dispersé, relève avant tout de la planification de l'aménagement du territoire. En confirmant la taxe litigieuse qui ne respecte pas les art. 3a et 60a LEaux, l'autorité intimée a violé le principe de primauté du droit fédéral.