Urteilskopf

143 I 220

20. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause A. contre Commune de Blonay (recours en matière de droit public) 2C_768/2015 du 17 mars 2017

Regeste (de):
Art. 127 Abs. 1 BV; Trinkwasserversorgungsgebühr; Lenkungskausalabgabe; Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip.

Die hier in Frage stehende Wasserversorgungsgebühr, die eine Lenkungskomponente aufweist, ist als Lenkungskausalabgabe zu qualifizieren (E. 4). Im Bereich der Trinkwasserversorgung lässt sich die Rechtmässigkeit der Abgabe weder anhand des Kostendeckungs- noch des Äquivalenzprinzips überprüfen und auf diese Weise die fehlende Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage ausgleichen. Bestätigung der Rechtsprechung. Umso mehr gilt diese Regel auch für den Fall, dass der Wassertarif eine Lenkungskomponente enthält (E. 6.2).

Regeste (fr):
Art. 127 al. 1 Cst.; taxe de fourniture d'eau potable; taxe causale d'orientation; principes de la couverture des frais et de l'équivalence.

La taxe de fourniture d'eau potable en cause, avec sa composante incitative, doit être qualifiée de taxe causale d'orientation (consid. 4). En matière de distribution d'eau potable, ni le principe de la couverture des frais, ni celui de l'équivalence, ne permettent d'évaluer la légalité de la taxe et ainsi de compenser le manque de base légale formelle. Confirmation de la jurisprudence. A fortiori, cette règle vaut également lorsque le tarif de l'eau contient une composante incitative (consid. 6.2).

Regesto (it):
Art. 127 cpv. 1 Cost.; tassa per la fornitura di acqua potabile; tassa causale d'orientamento; principi della copertura dei costi e dell'equivalenza.

La tassa per la fornitura di acqua potabile in esame, con la sua componente incitativa, deve essere qualificata come tassa causale d'orientamento (consid. 4). In materia di distribuzione di acqua potabile, né il principio della copertura dei costi né quello dell'equivalenza permettono di valutare la legalità della tassa e in tal modo di compensare la mancanza di base legale formale. Conferma della giurisprudenza. A fortiori questa regola si applica anche quando la tariffa dell'acqua contiene una componente incitativa (consid. 6.2).

Sachverhalt ab Seite 221

BGE 143 I 220 S. 221

A. A. est propriétaire de la parcelle n°x de la Commune de Blonay, dans le canton de Vaud, sur laquelle se trouve une maison d'habitation, ainsi qu'une piscine couverte.

B. Le 12 février 2014, la Municipalité de Blonay (ci-après: la Municipalité) a adressé à l'intéressé une facture portant sur la distribution d'eau potable, ainsi que sur l'évacuation des eaux claires et des eaux usées, pour

l'année 2013, d'un montant total de 4'221 fr. 65 hors TVA. A. a contesté cette facture auprès de la Commission communale de recours en matière de taxes et d'impôts de la Commune de Blonay (ci-après: la Commission de recours). Il a limité sa contestation au montant de 3'682 fr. 60 relatif à sa consommation d'eau potable. Le 15 septembre 2014, la Commission de recours a rejeté le recours de l'intéressé. Celui-ci a contesté cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal). Par arrêt du 10 juillet 2015, le Tribunal cantonal a rejeté le recours de A.

C. Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. demande au Tribunal fédéral, sous suite de dépens, d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal du 10 juillet 2015 et en conséquence, d'annuler la facture du 12 février 2014 de la Municipalité. Il se plaint de violation des principes de la légalité, de l'équivalence, de la couverture des frais et de l'égalité de traitement. Le Tribunal cantonal conclut au rejet du recours et la Municipalité au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable. Le Département du territoire et de l'environnement du canton de Vaud (ci-après: le Département), ensuite d'une demande tendant à pouvoir se prononcer sur la cause, conclut à la révision d'un considérant de l'arrêt entrepris et au rejet du recours pour le surplus. Dans des observations finales, A. confirme ses conclusions.

Erwägungen

Extrait des considérants:

4. Il convient en premier lieu de qualifier la taxe en cause, car certaines exigences et limites constitutionnelles dépendent pour partie directement de la nature de la contribution visée.

4.1 Parmi les contributions publiques, la jurisprudence et la doctrine distinguent les impôts, les contributions causales et les taxes d'orientation (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s.; ATF 121 I 230 consid. 3e p. 235 s.; arrêt 2C_466/2008 du 10 juillet 2009 consid. 4.2 et les références citées).

4.2 Les contributions causales représentent la contrepartie d'une prestation spéciale ou d'un avantage particulier appréciable économiquement accordé par l'Etat. Elles reposent ainsi sur une contre-prestation étatique qui en constitue la cause (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s.; HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, vol. I, 9e éd. 2000, § 1 n. 3 s.; HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 p. 505 ss, 507; OBERSON, Droit fiscal suisse, 4e éd. 2012, § 1 n. 5, 6, 10). Généralement, les contributions causales se subdivisent en trois sous-catégories (ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s.; BLUMENSTEIN/LOCHER, System des schweizerischen Steuerrechts, 7e éd. 2016, p. 2; HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 508 ss; OBERSON, op. cit., § 1 n. 6) qui comprennent notamment les taxes d'utilisation. Celles-ci 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 139 I 138 consid. 3.5 p. 142 s.; HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 509; BEUSCH, Benutzungsgebühren - unter besonderer Berücksichtigung von Lenkungsgebühren, in Kausalabgaben, Häner/Waldmann [éd.], 2015, p. 47).

4.3 Toutes les contributions (impôts ou taxes) peuvent revêtir un caractère incitatif (ou d'orientation; cf. WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2015, p. 27). Les taxes d'orientation peuvent être destinées de façon exclusive (la doctrine parle alors de pures taxes d'incitation) ou prépondérante (la doctrine parle alors de taxes d'orientation mixtes ou hybrides) à modifier le comportement des particuliers en vue d'atteindre un objectif voulu par le législateur (cf. OBERSON, op. cit., § 1 n. 17; HÖHN/WALDBURGER, op. cit., § 1 n. 6; HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 514). Le but principal de cette contribution n'est donc pas prioritairement de procurer des ressources

supplémentaires à l'Etat, mais d'agir sur les citoyens. Le Tribunal fédéral estime qu'aussi bien un impôt qu'une taxe peuvent présenter une composante incitative (cf. arrêt 2C_467/2008 du 10 juillet 2009 consid. 3.2.3 et les références citées). Il en déduit que la qualification juridique d'une contribution ne dépend pas de son but, mais de sa nature, et que les critères de distinction habituels entre les impôts et les taxes demeurent également pertinents pour désigner les contributions ayant une composante incitative (cf. ATF 125 I 182 consid. 4c p. 194 et les références citées). La jurisprudence a ainsi repris à son compte les notions, consacrées par la doctrine, d'impôt d'orientation ("Lenkungssteuer"; cf. ATF 125 I 182 consid. 4c p. 194; arrêt 2P.139/1993 du 15 décembre 1994 consid. 4c, in SJ 1995 p. 409) et de taxe causale

d'orientation ("Lenkungskausalabgabe"; cf. ATF 125 I 182 consid. 4c et 4d p. 194 s.; arrêt 2P.63/2006 du 24 juillet 2006 consid. 3.3; OBERSON, op. cit., § 1 n. 17; BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, 1999, p. 102 ss.; VALLENDER/MORELL, Umweltrecht, 1997, p. 168 ss).

4.4 Les taxes de fourniture d'eau potable constituent en principe des contributions causales, et plus particulièrement des taxes d'utilisation (cf. BLUMENSTEIN/LOCHER, op. cit., p. 4; HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 509 s.). Il ressort toutefois des faits retenus par l'autorité précédente que la taxe en cause a ceci de particulier que sa part la plus importante, c'est-à-dire celle qui a trait au prix de vente de l'eau (en l'occurrence 3'537 fr. 60, représentant 96 % de la taxe), est fixée en fonction de la consommation d'eau et que plus la consommation est importante, plus le prix du mètre cube d'eau augmente (cf. consid. 3.2 non publié). La Municipalité justifie l'usage de telles tranches tarifaires en raison du fait qu'une consommation excédant 60 m3 par an et par personne est supérieure à la consommation moyenne annuelle en Suisse. Elle a ainsi expliqué vouloir inciter ses administrés à contenir leur consommation d'eau potable. Quant à la finance annuelle, qui représente environ 4 % du total de la taxe en cause, celle-ci est calculée en fonction du calibre, respectivement de la capacité de mètres cubes par heure de l'installation du contribuable. En l'occurrence, l'installation du recourant permettant de délivrer jusqu'à 2,5 m3 par heure et le prix du mètre cube étant de 58 fr., sa "taxe de base" se monte à 145 fr. (cf. annexe à l'ancien règlement de la commune de Blonay du 29 février 2000 sur la distribution de l'eau; ci-après: aRDE). Ainsi, la taxe litigieuse constitue une contribution causale, c'est-à-dire une taxe d'utilisation, puisqu'elle vise à couvrir les coûts liés à l'exploitation du système d'approvisionnement en eau potable et représente la contreprestation pour la livraison de l'eau. Elle vise néanmoins également, en instaurant différentes tranches tarifaires, à inciter les consommateurs à limiter leur consommation. En ce sens, elle a un caractère fortement incitatif puisque, si le recourant avait payé l'entier de son eau potable au tarif fixé par la Municipalité pour un consommateur suisse moyen (c'est-à-dire 1 fr. 80 le mètre cube d'eau, la consommation annuelle moyenne en Suisse étant de 60 m3), il aurait uniquement dû s'acquitter de 1'301 fr. 40, au lieu de 3'537 fr. 60, soit près de trois fois moins. On la qualifiera donc de taxe causale d'orientation.

5. Citant l'art. 127 al. 1 Cst., le recourant se plaint d'une violation du principe de la légalité pour la taxe dans son ensemble (finance annuelle et prix de vente de l'eau). Il invoque en outre également une violation des principes de l'équivalence, de la couverture des frais et de l'égalité de traitement en ce qui concerne le prix de vente de l'eau. Il estime en substance que la taxe en cause repose sur un règlement communal qui n'a pas été approuvé par le Département et que le tarif, qui est fixé par la Municipalité, c'est-à-dire l'exécutif de la commune, n'est pas suffisamment défini dans une loi au sens formel. Il se plaint en outre de ce que le système de calcul du prix de l'eau en fonction de paliers viole les principes précités.

5.1 Le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 1 Cst.). Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst.

5.1.1 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 (exigence de la densité normative; ATF 131 II 271 consid. 6.1 p. 278 s.). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manoeuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 136 I 142 consid. 3.1 p. 144 s.).

5.1.2 Ces exigences valent en principe pour les impôts (cf. art. 127 al. 1 et 164 al. 1 let. d Cst.) comme pour les contributions causales. La jurisprudence les a cependant assouplies en ce qui concerne la fixation de certaines de ces contributions. 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 (cf. ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140; WYSS, Kausalabgaben [...], 2009, p. 169 ss). Le principe de la légalité ne doit

toutefois pas être vidé de sa substance ni, inversement, être appliqué avec une exagération telle qu'il entre en contradiction irréductible avec la réalité juridique et les exigences de la pratique (ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140 et les références citées; HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 516). Le Tribunal fédéral examine librement si la norme de délégation en cause satisfait aux exigences précitées (ATF 135 I 130 consid. 7.2 p. 140 et les références citées).

5.2 Les principes constitutionnels permettant un contrôle de la légalité des taxes causales sont définis comme suit par la jurisprudence:

5.2.1 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 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.).

5.2.2 Le principe d'équivalence - qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques - implique 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

(arrêt 2C_329/2008 du 15 octobre 2008 consid. 4.2; HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 523 et la jurisprudence citée).

5.3 L'exigence de la légalité s'applique aussi en matière de taxes d'orientation et de taxes causales d'orientation (cf. ATF 136 I 142 consid. 3 p. 144 ss). La taxe d'orientation n'est pas soumise aux principes de la couverture des frais et de l'équivalence (cf. arrêt 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.3 et les références doctrinales citées). Reprenant les critiques de la doctrine (cf. arrêt 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.3), le Tribunal fédéral a relevé qu'une partie de celle-ci prône l'assouplissement de l'exigence de la légalité en

présence de contributions hybrides en raison de leur composante causale. La doctrine majoritaire souligne toutefois de manière générale qu'en tant que ces taxes d'orientation ou ces taxes hybrides ne sont pas ou qu'imparfaitement soumises aux principes de l'équivalence ou de la couverture des frais permettant un contrôle de l'action du fisc, l'exigence de la base légale formelle doit s'interpréter de façon stricte (HUNGERBÜHLER, op. cit., p. 518 s.; OBERSON, Le principe de la légalité en droit des contributions publiques, RDAF 1996 p. 265 ss, ch. III/c). En cas de délégation à l'exécutif du pouvoir de réglementer une telle taxe, le montant maximal devra en tous les cas être fixé dans la loi au sens formel (arrêt 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.3 et les références citées).

6.

6.1 La taxe litigieuse est fondée sur l'art. 42 aRDE et sur l'annexe à ce règlement. La compétence législative de la commune est quant à elle prévue à l'ancien art. 14 de la loi vaudoise du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau (LDE/VD; RSV 721.31) (cf. consid. 3.2 non publié). En l'espèce, si la composition de la taxe d'eau potable, c'est-à-dire une finance annuelle fixe et un prix de vente au mètre cube, est prévue par une loi au sens formel (art. 42 par. 1 aRDE), le principe des paliers tarifaires ainsi que le prix du mètre cube d'eau et de la finance annuelle fixe ont quant à eux été définis par la Municipalité uniquement (annexe aRDE). A ce propos, le Tribunal cantonal relève que l'art. 42 par. 1 let. a aRDE (recte art. 42 par. 2 aRDE), qui dispose que la finance annuelle fixe et le prix de vente au mètre cube sont de compétence municipale, "constitue pratiquement un blanc-seing pour la municipalité, puisqu'elle ne fixe elle-même aucun plafond dans le montant des taxes à percevoir".

6.2 Dans sa jurisprudence (ATF 118 Ia 320 consid. 4d p. 326 s.; arrêts 2C_86/2009 du 19 novembre 2009 consid. 7.2; 2C_150/2007 du 9 août 2007 consid. 4; 2P.239/1993 du 29 septembre 1995 consid. 3d; 2P.200/1994 du 9 juin 1995 consid. 5a, in ZBl 97/1996 p. 563, RDAF 1997 I p. 379), le Tribunal fédéral a jugé qu'en matière de tarifs de distribution d'eau potable, ni le principe de la couverture des frais, ni celui de l'équivalence, ne permettent aux citoyens d'évaluer la légalité de la taxe et ainsi de compenser le manque de base légale formelle. Une loi au sens formel doit donc contenir les critères de calcul, dont la fixation ne peut être simplement laissée à l'organe exécutif par délégation. A fortiori, cette règle vaut également lorsque le tarif de distribution d'eau potable contient une composante incitative,

comme c'est le cas en l'espèce. Or, ni l'aRDE, base légale formelle prévoyant la taxe en cause quant à son principe (notamment l'existence d'une finance annuelle et d'un prix de vente), ni la LDE/VD dans sa version applicable en 2013 dans la Commune de Blonay, ne contiennent de chiffres ou de critères permettant de déterminer le mode de calcul de la taxe de base (finance annuelle), respectivement de la taxe de consommation (prix de vente de l'eau). Ces bases légales ne prévoient pas non plus de critères relatifs à l'aspect incitatif de la taxe de consommation. Elles se contentent, de manière très générale, de déléguer toutes compétences en matière de prix et tarifs à la Municipalité, ce qui n'est pas admissible pour une taxe causale d'orientation telle que la présente.

6.3 Il s'ensuit que l'autorité précédente, faute de base légale suffisante, a violé le droit fédéral (art. 127 al. 1 Cst.) en confirmant la contribution perçue par la Municipalité auprès du recourant pour la consommation d'eau potable pour l'année 2013. Le recours doit donc être admis et l'arrêt entrepris annulé. La Municipalité ne prélèvera pas de frais auprès du recourant pour sa consommation d'eau potable durant la période 2013. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant. (...)