

# Le droit public en mouvement

*Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*

Édités par Véronique Boillet / Anne-Christine Favre /  
Vincent Martenet

# Le droit public en mouvement

*Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*

Édités par Véronique Boillet / Anne-Christine Favre /  
Vincent Martenet

Citation suggérée de l'ouvrage: VERONIQUE BOILLET/ANNE-CHRISTINE FAVRE/VINCENT MARTENET (édit.), *Le droit public en mouvement – Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, collection «Recherches juridiques lausannoises», Genève / Zurich 2020, Schulthess Éditions Romandes

ISBN 978-3-7255-8739-1

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2020

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

Diffusion en France: Lextenso Éditions, Grande Arche – 1 Parvis de La Défense,  
92044 Paris La Défense Cedex

[www.lextenso-editions.com](http://www.lextenso-editions.com)

Diffusion et distribution en Belgique et au Luxembourg: Patrimoine SPRL,  
Avenue Milcamps 119, B-1030 Bruxelles; téléphone et télécopieur: +32 (0)2 736 68 47;  
courriel: [patrimoine@telenet.be](mailto:patrimoine@telenet.be)

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques

## Sommaire

Préface .....	V-VII
<b>Partie I – Droit public : questions choisies</b>	
LAURENT BIERI Le rendement des immeubles subventionnés – Commentaire de l’arrêt du Tribunal fédéral 1C_500/2013 du 25 septembre 2014.....	3-8
VÉRONIQUE BOILLET La libre-circulation des familles arc-en-ciel.....	9-20
JÉRÔME BÜRGISSER Quelques arrêts récents de la Cour de Justice et du Tribunal de l’Union européenne d’intérêt pour le droit fiscal suisse .....	21-44
DAVIDE CERUTTI / VERONICA FRIGERIO La prétendue pyramide ou le débordement <sup>3</sup> .....	45-65
ROBERT J. DANON The beneficial ownership requirement under art. 10 (dividends), 11 (interest) and 12 (royalties) of the OECD Model Tax Convention: the case of conduit companies.....	67-137
ALEX DÉPRAZ Changement de loi pendant la procédure de recours – <i>Lex Weber</i> et <i>Retour vers le futur</i> .....	139-152
GIOVANNI DISTEFANO Some Benevolent Remarks regarding the Theory of Historical Consolidation of Territorial Titles.....	153-165
NATHALIE DONGOIS / KASTRIOT LUBISHTANI Un droit pénal <i>publicisé</i> dans le contexte de la sécurité nationale à l’épreuve de la menace terroriste.....	167-189
CHRISTOPH ERRASS Rechtliche Probleme staatlicher Forschungsförderung .....	191-211
STEVE FAVEZ L’accueil collectif préscolaire .....	213-233
NOÉMIE GOFFLOT / AURÉLIEN VANDEBURIE L’impact du droit au respect des biens sur le domaine public.....	235-250
THIERRY LARGEY L’essor des autorités de régulation et le déclin du droit administratif général.....	251-275
ANDREAS LIENHARD / DANIEL KETTIGER Justizmanagement im Rechtsstaat.....	277-299
VINCENT MABILLARD / MARTIAL PASQUIER Transparence administrative et accès à l’information en Suisse et dans le monde .....	301-319
PIERRE MOOR Rationalité et subjectivité dans l’interprétation et l’application du droit.....	321-334
LAURENT MOREILLON / MATHILDE VON WURSTEMBERGER Réflexions sur l’art. 104 al. 2 CPP.....	335-345

ANOUK NEUENSCHWANDER Dommages consécutifs à l'exploitation ou la construction d'un ouvrage public : moyens de droit à disposition des voisins lésés.....	347-360
NATHANAËL PÉTERMANN La réglementation de l'espace aérien face au développement de l'usage des drones .....	361-376
DENIS PIOTET La succession des droits et obligations au décès de l'administré .....	377-384
DAVID RENDERS Qui du juge national ou européen contrôle l'acte préparatoire national d'un processus décisionnel menant à l'adoption d'un acte administratif décisoire européen ?.....	385-398
CHRISTINE SATTIVA SPRING L'égalité salariale en Suisse : une lente marche forcée ?.....	399-418
DENIS TAPPY Le remboursement de l'assistance judiciaire en matière civile dans le canton de Vaud entre procédure administrative et procédure civile.....	419-434
PETER UEBERSAX Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung .....	435-465
<b>Partie II – L'État et les acteurs privés</b>	
MARTIN BEYELER Wettbewerbsneutralität bei der kommerziellen Sondernutzung öffentlicher Sachen .....	469-504
DAVID BOULAZ La mise au concours des prestations de transport commandées .....	505-527
VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN / SÉVERINE BEURET Réseaux de chaleur et marchés publics .....	529-548
NICOLAS F. DIEBOLD / MARTIN LUDIN Die Quasi-in-house-Ausnahme .....	549-567
ANNE-CHRISTINE FAVRE / SARAH VITTOZ Les entités privées chargées d'assistance et d'hébergement : quelques problématiques .....	569-596
VALENTINA GIOMI Transfert de l'acte administratif : le nouveau marché des autorisations administratives en Italie – Le cas des taxis et des pharmacies.....	597-620
CLÉMENCE GRISEL RAPIN Une concession sans monopole ? L'exemple de la concession des maisons de jeu.....	621-632
ANDREAS HEINEMANN / FRANK STÜSSI Submissionkartelle .....	633-660
PIM HUISMAN / CHRIS JANSEN / FRANK VAN OMMEREN The Execution of Public Contracts and Third-Party Interests in the Netherlands .....	661-674
VINCENT MARTENET L'État en concurrence avec le secteur privé – Enjeux en matière d'égalité et de neutralité ...	675-688
ARIANE MORIN L'incidence du droit des marchés publics sur l'existence et la validité du contrat .....	689-695

PHILIPPE NANTERMOD Le transport de personnes par autocar longue distance en Suisse.....	697-709
TARCILA REIS JORDÃO Direct Agreement : facing the challenges of bankability in Concession projects and Public-Private Partnerships in Brazil .....	711-728
MARKUS SCHOTT / RAPHAEL WYSS Grenzfälle im Beschaffungsrecht .....	729-743
HANSJÖRG SEILER Praxis des Bundesgerichts zu Grundrechtsträgerschaft und Grundrechtsverpflichtung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und staatlichen Unternehmen in Privatrechtsform...	745-765
ANTONY TAILLEFAIT Les contrats d'emplois des agents du secteur public en Europe .....	767-780
PIERRE TSCHANNEN Hoheitliches Handeln von Privaten.....	781-798
BERNHARD WALDMANN / MARTIN D. KÜNG Beleihung und Konzession – Unterschiede und Berührungspunkte .....	799-814
ANDREAS ZIEGLER / SILVIO DA SILVA L'importance de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics pour le droit des marchés publics en Suisse.....	815-827
<b>Partie III – Droit du territoire, de l'énergie et de l'environnement</b>	
BENOÎT BOVAY SOS-ISOS – Balade jurisprudentielle dans les quartiers historiques de Lausanne et environs .....	831-843
VINCENT BRÜLHART Déploiement de la 5G en Suisse : quelles précautions ? Considérations sur le principe de précaution à l'exemple de la téléphonie mobile .....	845-860
ALEXANDRE FLÜCKIGER L'unification du droit de la construction en Suisse : le droit souple et les normes privées à l'assaut du fédéralisme.....	861-869
ETIENNE GRISEL La géothermie entre droit fédéral et cantonal.....	871-886
PETER HÄNNI Geothermie und Windenergie im Kontext der Raumplanung – Neuere Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung.....	887-903
ANDRÉ JOMINI Les plans en mouvement – Mesures conservatoires pour la révision des plans d'affectation.....	905-920
PETER M. KELLER Neues zu Wald und Raumplanung .....	921-933
GUILLAUME LAMMERS Le développement de la constitution environnementale.....	935-949

ARNOLD MARTI Die bewegte Geschichte des Schweizer Raumplanungsrechts .....	951-964
THOMAS MERKLI Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS).....	965-978
YVES NOËL Il pleut des taxes... Analyse de la nouvelle « taxe pluviale » lausannoise .....	979-990
ALEXANDER RUCH Regulierung der koordinativen Raumplanung im Untergrund .....	991-1005
ANDREAS STÖCKLI / LUKAS MARXER Rechtliche Grundlagen der Förderung erneuerbarer Energien unter besonderer Berücksichtigung des Einspeisevergütungssystems nach dem neuen Energiegesetz .....	1007-1034
THIERRY TANQUEREL Le contrôle des plans d'affectation par les tribunaux cantonaux.....	1035-1047
DANIELA THURNHERR Kostenfolgen der Einsprache im Raumplanungs- und Baurecht – der kantonalen Spielraum nach BGE 143 II 467 .....	1049-1075
JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY Le permis d'habiter : un acte « déclaratif » vis-à-vis du permis de construire .....	1077-1087
Liste des publications d'Etienne POLTIER.....	1089-1092
Liste des abréviations.....	1093-1104
Abkürzungsverzeichnis.....	1105-1121

## Il pleut des taxes...

### Analyse de la nouvelle « taxe pluviale » lausannoise

#### Sommaire

	Page
Introduction	979
I. La nouvelle taxe lausannoise	980
II. Le cadre juridique	981
III. La nature des contributions d'évacuation des eaux	983
IV. Conformité au droit supérieur ?	985
Bibliographie	989

#### Introduction

Si la fiscalité de la consommation a marqué la seconde moitié du vingtième siècle, au point que la TVA représente désormais la première ressource fiscale, devant l'impôt sur le revenu, dans nombre d'États, dont la Suisse au niveau fédéral, le vingt-et-unième siècle pourrait devenir celui de la fiscalité environnementale, au vu de l'enjeu gigantesque posé par le réchauffement de la planète et la difficulté sociologique à amener les populations à des changements dans leurs modes de vie.

Outre les impositions directement en lien avec la préservation de la couche d'ozone (taxes sur le CO<sub>2</sub>), des taxes incitatives variées sont créées depuis le début de ce siècle, dans le but d'amener les résidents d'un territoire à modifier leur mode de « consommation de l'environnement » et des infrastructures publiques qui y sont implantées. Tel est le cas de ce que l'on nomme parfois la *taxe pluviale*, introduite en 2017 sur le territoire lausannois, objet de la présente contribution<sup>1</sup>.

Nouvelle taxe dans un vieux système : les bonnes intentions ne suffisent pas à éviter les écueils traditionnels des régimes fiscaux, en particulier celui de l'accumulation de

---

\* Avocat et Professeur à l'Université de Lausanne.

<sup>1</sup> Cette contribution reprend certains des éléments d'un avis de droit délivré par l'auteur à la Chambre vaudoise immobilière, qui est ici remerciée de son accord à la présente publication.

couches fiscales successives. Un impôt en remplace rarement un autre mais s’y ajoute souvent. La charge fiscale et parafiscale du citoyen moderne ne cesse ainsi d’augmenter et l’effet incitatif du nouvel impôt est largement émoussé. Tel est en partie le cas de cette nouvelle taxe environnementale visant à réduire les surfaces imperméabilisées des sols et alléger ainsi la charge des stations d’épuration des eaux.

## **I. La nouvelle taxe lausannoise**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, un nouveau règlement communal sur l’évacuation et le traitement des eaux s’applique au territoire lausannois (le RETE, du 16 juin 2015). L’une de ses innovations est la *taxe pluviale*, selon l’expression simplifiée, soit la taxe distincte d’évacuation des eaux claires. Celle-ci a pour but de séparer le financement du coût d’élimination des eaux claires de celui des eaux usées. Auparavant, une taxe globale était prélevée annuellement, calculée sur la consommation d’eau de l’immeuble concerné, et couvrait les coûts d’évacuation et d’assainissement indistinctement des eaux claires et des eaux usées. Le système du pollueur-payeur n’était dès lors pas pleinement respecté.

La tendance moderne en matière d’évacuation des eaux est de traiter séparément les eaux claires (eaux météoriques et sources) des eaux usées, afin de désengorger les stations d’épuration. Sa conséquence financière en est une facturation distincte du coût à l’administré, en application du principe du pollueur-payeur. Un mode particulier de calcul de la taxe d’évacuation des eaux claires doit être retenu, distinct de celui applicable aux eaux usées. On ne peut en effet les taxer au volume évacué, non mesurable. C’est vers le principe de l’« *imperméabilisateur-payeur* » que les collectivités se dirigent. Ce sont en effet les surfaces imperméables comme les toits, balcons, chemins et places de parc goudronnés qui empêchent l’infiltration d’eau dans le terrain et remplissent les canalisations des eaux de ruissellement.

Une seconde raison à la modification du système des taxes à Lausanne a été le coût prévu de la modernisation de la station d’épuration de Vidy, qui devra pouvoir éliminer les micropolluants. Depuis 2016 en effet, une taxe fédérale de 9 francs par habitant est prélevée par la Confédération auprès de toutes les centrales d’épuration en Suisse qui n’éliminent pas les micropolluants. Pour la STEP de Vidy, le poids de cette taxe était évalué à 1 278 000 francs pour 2016 (1 314 000 francs en 2020) dans le préavis de la Municipalité de 2015.

Le nouveau règlement prévoit ainsi la différenciation entre eaux claires et eaux usées pour la première et la deuxième des taxes ci-dessous et une troisième taxe frappant tout bien-fonds :

1. La taxe initiale de raccordement (art. 48 al. 1 *lit.* a) RETE) : pour les eaux claires, maximum 30 fr. par m<sup>2</sup> (projection plan) de surface imperméabilisée ;
2. La taxe annuelle d'utilisation (art. 51 al. 1 *lit.* a) RETE) : pour les eaux claires, maximum 1 fr. par m<sup>2</sup> (projection plan) de surface imperméabilisée ;
3. La taxe annuelle de traitement (art. 52 RETE) : pour tout bien-fonds dont les eaux aboutissent au système d'assainissement, maximum 1.90 fr. par m<sup>3</sup> d'eau consommée.

La première et la deuxième de ces taxes sur les eaux claires (les « *taxes pluviales* ») financent leur évacuation et retiennent le même mode de calcul, soit la surface imperméabilisée raccordée au système d'assainissement. La troisième finance le traitement de l'eau à la station d'épuration ; elle est fonction du volume d'eau potable consommée.

Dans les faits, la séparation physique de l'ensemble des eaux claires et usées n'est de loin pas atteinte à Lausanne et dans sa région. Le Préavis de la Municipalité au nouveau Règlement indique que plus de la moitié des eaux traitées à la STEP de Vidy sont encore des eaux claires : 22 millions de m<sup>3</sup> d'eaux claires contre 18 millions de m<sup>3</sup> d'eaux usées par an. À Lausanne même, seuls 6,8 millions de m<sup>3</sup> d'eaux claires sont évacuées vers le milieu naturel par le système séparatif (Préavis, ch. 14.6.6). Une partie des immeubles ne sont pas encore mis en séparatif, et la Municipalité semble plutôt réservée sur la qualité des eaux claires évacuées séparément ainsi même que sur l'opportunité d'étendre le réseau séparatif (Préavis, ch. 7.4, objectif A3).

## II. Le cadre juridique

La loi fédérale sur la protection des eaux, du 24 janvier 1991 (RS 814.20, ci-après la LEaux), a institué en 1997 le principe de causalité (souvent dénommé « principe du pollueur-payeur », « *pay as you throw* » en anglais ; FAVRE/MEYER/ENGEL, 241) en son art. 3a. Cette disposition prévoit que celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi sur la protection des eaux en supporte les frais. Il s'agit d'une application au domaine des eaux superficielles et souterraines du principe général de causalité consacré en droit de l'environnement à l'art. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01 ; GRIFFEL/RAUSCH, Art. 2 N. 3 à 9 ; GRODECKI, in : MOOR/FAVRE/FLÜCKIGER, Art. 59 N. 11 à 19).

Par ailleurs, le système de séparation des eaux usées et des eaux claires s'impose aux détenteurs de bâtiments, aux termes de l'art. 11 de l'Ordonnance fédérale sur la protection des eaux, du 28 octobre 1998 (RS 814.201), qui doivent veiller à ce que les eaux météoriques ainsi que les eaux non polluées dont l'écoulement est permanent (par

exemple les fontaines) soient amenées jusqu'à l'extérieur du bâtiment sans être mélangées aux eaux polluées. L'un des objectifs de la loi (art. 60a) est également de limiter la quantité d'eaux usées à traiter (FAVRE/MEYER/ENGEL, RDAF 2012 I 249).

Au chapitre du financement des mesures de protection des eaux, la loi fédérale oblige les cantons à mettre à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes. Le droit fédéral prévoit en outre les critères de calcul de la taxe, qui sont le type et la quantité d'eaux usées produites, les amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital des installations, les intérêts ainsi que les investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement des installations (art. 60a LEaux ; GRIFFEL/RAUSCH, Art. 32a N. 16 à 19).

L'alinéa 2 de l'art. 60a retient par ailleurs que si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des eaux usées selon le principe de la protection de l'environnement, d'autres modes de financement pourraient être introduits.

En ce qui concerne les eaux claires en revanche, rien de spécifique n'est précisé par la LEaux au chapitre du financement. La loi se contente d'indiquer que les eaux non polluées doivent être évacuées par infiltration conformément aux règlements cantonaux (art. 7 al. 2). Si les conditions locales ne permettent pas l'infiltration, ajoute la loi, ces eaux peuvent être déversées dans les eaux superficielles (*ibid.*).

Le droit vaudois reprend la distinction entre eaux claires et eaux usées. La loi vaudoise sur la police des eaux dépendant du domaine public, du 3 décembre 1957 (RSV 721.01), dispose que les eaux claires provenant de l'étanchéification de surfaces sont en principe réinfiltrées dans le sous-sol. Si ces eaux ne peuvent pas être réinfiltrées pour des raisons hydrogéologiques impérieuses, elles peuvent être évacuées par le réseau des canalisations publiques. Il revient ainsi aux communes, pour les eaux claires provenant de leur territoire, d'organiser l'infiltration, la rétention ou la collecte et l'évacuation des eaux claires. Elles en ont l'obligation (art. 20 al. 2 de la loi vaudoise sur la protection des eaux contre la pollution, du 17 septembre 1974, RSV 814.31, ci-après LPEP).

Quant au financement des installations et leur entretien, le droit vaudois prévoit, pour ce qui est des eaux claires, une taxe d'introduction et une redevance annuelle pour l'évacuation des eaux claires dans le réseau des canalisations publiques (art. 66 al. 2 LPEP). Le texte légal prévoit que la redevance annuelle est proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations.

En conclusion de ce rappel du cadre juridique fédéral et cantonal, dans lequel les communes doivent inscrire leur réglementation en matière d'évacuation des eaux, on retien-

dra que le principe de causalité (pollueur-payeur), combiné au système d'évacuation séparatif des eaux, commande que les taxes finançant les installations, l'évacuation et l'assainissement des eaux soient en rapport avec le coût de chacun des deux systèmes. Les taxes frappant les eaux usées doivent financer le système d'évacuation et d'assainissement de ces eaux-là. Celles qui visent l'évacuation des eaux claires séparées ne doivent en principe financer que le système d'évacuation desdites eaux (il n'y a pas d'assainissement dans ce cas puisque les eaux évacuées le sont vers les cours d'eaux et lacs et non vers les stations d'épuration des eaux).

### III. La nature des contributions d'évacuation des eaux

On distingue en matière de recettes publiques les contributions des rétributions. Les contributions recouvrent les impôts directs et indirects, que les administrés ont l'obligation de payer sans contre-prestation directe de l'État. On parle en revanche de rétributions lorsque l'État facture à ses administrés le prix de prestations qu'il leur délivre ou d'avantages particuliers qu'il leur procure par ses investissements. Au contraire des contributions, les rétributions ont une cause : c'est parce que l'administré bénéficie d'un service ou d'un investissement particulier qu'il doit s'acquitter du coût de tout ou partie de ce service ou de l'installation dont il profite directement.

Ainsi, la doctrine (BLUMENSTEIN/LOCHER, p. 3 s. ; OBERSON, *Droit fiscal suisse*, p. 4 s. ; RYSER/ROLLI, p. 5 et note de bas de page n° 14) et la jurisprudence rangent tant les taxes de raccordement au réseau d'égouts que celles d'évacuation et d'assainissement des eaux dans la catégorie des rétributions, plus précisément des taxes causales (voir p. ex. les arrêts du Tribunal fédéral 2C\_817/2008, 2P.71/2004, 2P.58/1999, ATF 136 I 316 = RDAF 2001 I 429).

Les taxes causales peuvent par ailleurs, comme les impôts, comporter un aspect incitatif. C'est par exemple le cas des taxes d'élimination des déchets urbains (« taxe au sac » ; cf. arrêt « Romanel » du Tribunal fédéral 2C\_740/2009) : on encourage l'utilisateur à réduire son comportement polluant par la réduction de la charge parafiscale qui en découle.

La protection de l'administré contre des charges fiscales et parafiscales trop élevées est différente face à un impôt ou face à une taxe causale. En matière d'impôts, c'est le principe de la légalité qui garantit le consentement du contribuable au poids de l'impôt, par l'intermédiaire des représentants qu'il élit dans les législatifs : il revient aux seuls organes législatifs de fixer eux-mêmes dans la loi l'assiette de l'impôt, le cercle des contribuables et les barèmes d'imposition. En matière de taxes causales, l'administré est protégé contre une rétribution trop élevée de la collectivité par les principes d'équivalence et

de couverture des coûts. Le montant de la taxe doit être équivalent à la prestation délivrée à l'administré. Par ailleurs, la collectivité peut uniquement couvrir ses coûts par la perception de la taxe auprès de chacun des administrés concernés, et non s'enrichir. On est en revanche plus souple quant à l'exigence de légalité en matière de taxes causales. Même si la doctrine et la jurisprudence sont parfois fluctuantes sur la question, il est en général admis que l'acte de rang législatif instaurant la taxe renvoie à l'autorité exécutive pour en fixer les modalités mais à condition au moins que le maximum de dite taxe soit arrêté dans l'acte législatif (ATF 106 Ia 249 = JdT 1982 I 335 ; ATF 135 I 130).

Lorsque le juge examine le respect des principes d'équivalence et de couverture des coûts dans la fixation d'une taxe causale contestée par un administré, il tolère un certain schématisme dans le choix des critères permettant de fixer la taxe, les particularités de chaque situation individuelle ne pouvant être prise en compte dans la réglementation publique.

S'agissant du principe d'équivalence, en matière de taxe unique de raccordement aux collecteurs publics de distribution d'eau et d'évacuation des eaux claires et usées, le Tribunal fédéral a admis les règlements des communes qui se fondaient sur la valeur d'assurance-incendie (ATF 109 Ia 326 ; ATF 106 Ia 241 ; ATF 93 I 106, arrêts du Tribunal fédéral 2P.281/2004 ; 2P.285/2004 ; 2P.232/2006 ; 2P.53/2007, cf. toutefois les limites d'un tel critère : arrêt 2C\_847/2008 et FAVRE/MEYER/ENGEL, 249). Pour les taxes finançant l'évacuation et l'épuration des eaux, la jurisprudence du Tribunal fédéral retient qu'une taxe d'utilisation périodique doit tenir compte de paramètres ayant un rapport avec l'utilisation effective de l'installation en question (arrêt 2C\_816/2009 ; ATF 137 I 257). Mais les art. 3a et 60a de la loi fédérale sur la protection des eaux n'imposent toutefois pas que les coûts soient répartis exclusivement en proportion des quantités d'eaux usées produites (ATF 128 I 46, 55 ; arrêt 2C\_817/2008, c. 8.1).

Quant au principe de couverture des coûts, le produit de la taxe ne doit pas dépasser, ou seulement dans une mesure minimale, l'ensemble des coûts engendrés par la branche concernée de l'administration, y compris dans une mesure appropriée les provisions, amortissements et les réserves (ATF 126 I 180 ; ATF 124 I 11 ; ATF 118 Ia 320 ; arrêt 2C\_817/2008, c. 9).

Pour vérifier si le principe de la couverture des coûts est respecté, la jurisprudence retient qu'il faut examiner les comptes de l'autorité sur une période suffisante et adéquate (ZBI 2003, 505, 520). En effet, on ne peut pas reprocher à l'autorité, lors de la fixation de la contribution, de tenir compte de certaines fluctuations conditionnées par la conjoncture dans la perspective d'un budget financier équilibré à long terme (ATF 126 I 181 = JdT 2002 I 413, 421).

## IV. Conformité au droit supérieur ?

Les trois taxes lausannoises telles que revisitées depuis 2017 sont-elles conformes au droit supérieur ?

Sur l'institution elle-même de la taxe pluviale (de raccordement ou annuelle), on relève qu'elle va dans le sens de la législation fédérale sur la protection des eaux. Celle-ci, on l'a vu, encourage le traitement distinct des eaux claires et des eaux usées. En cas de réseau séparé d'évacuation des eaux, le principe du pollueur-payeur commande donc de faire payer aux propriétaires le coût distinct de chacune de leurs évacuations, pour les eaux claires et pour les eaux usées. Si l'on sépare physiquement les eaux claires des eaux usées dans les canalisations, il doit en aller logiquement de même du financement de leur évacuation par le propriétaire. La taxe pluviale n'est donc pas contestable dans son principe et accroît au contraire la conformité de la réglementation communale au droit fédéral.

Au niveau cantonal, tout impôt ou taxe à prélever par les communes doit reposer sur une base légale cantonale autorisant les communes à lever dites contributions. Dans le cas d'espèce, l'art. 66 LPEP autorise expressément les communes à percevoir une taxe d'introduction et une redevance annuelle pour l'évacuation des eaux claires dans le réseau des canalisations publiques. La nouvelle taxe pluviale lausannoise pour le raccordement et l'utilisation annuelle du réseau de canalisations repose donc également, quant à son principe, sur une base légale cantonale.

Pour ce qui est de son mode de calcul, la taxe lausannoise est fondée sur les surfaces imperméables du propriétaire, soit les toitures, cours, parkings, voies d'accès, routes, ouvrages souterrains, etc., qu'il s'agisse de la taxe initiale de raccordement ou de la taxe annuelle d'utilisation. Le mode de calcul est le même, que l'évacuation se fasse en système séparatif ou unitaire.

La législation cantonale retient que la redevance annuelle doit être proportionnelle au débit théorique évacué dans les canalisations (art. 66 al. 2 LPEP) ; elle ne précise rien en revanche pour ce qui est de la taxe de raccordement initial. Lausanne a retenu le même critère pour les deux taxes (raccordement et redevance annuelle), soit la surface imperméable. Ce mode de faire répond au critère cantonal du débit théorique : la projection en plan (ainsi que le précise le Règlement communal) de la surface imperméable saisit bel et bien la quantité d'eau de pluie qui va ruisseler jusqu'aux conduites d'évacuation. C'est donc bien le débit théorique qui est ainsi concrétisé, indépendamment des précipitations effectives, non mesurables de manière permanente. À l'inverse, le calcul des surfaces imperméables effectives, et non en plan, n'aurait pas respecté le principe cantonal du débit théorique (pour la même surface arithmétique, un toit plus pentu recueille une quantité d'eau moindre).

Par ailleurs, le critère de la surface imperméable est incitatif et répond au but de la législation fédérale, qui veut encourager l'infiltration d'eau dans le terrain. Grâce au mode de calcul de la taxe, le propriétaire qui réduit voire évite toute surface imperméable (infiltration dans le terrain des eaux en provenance du toit, terrasse végétalisée, chemins en gravier, places de parc avec pavés herbeux, etc.) sollicite moins, voire plus du tout, les canalisations d'évacuation et paie donc une taxe réduite, respectivement nulle. Le caractère incitatif de la taxe est ainsi réalisé et le principe de causalité respecté (EQUEY, p. 70 ; arrêt CDAP FI.2009.0031 c. 4).

Pour ce qui est du principe d'équivalence, la Municipalité annonçait une augmentation des taxes d'eaux usées et claires, notamment en raison de la modernisation de la STEP de Vidy, qui devra s'équiper pour éliminer les micropolluants. Les taxes actuelles devraient augmenter de plus de 120 % pour la période 2020-2022 (calculé sur un ménage de 1 à 3 personnes mais sans distinguer entre taxes d'eaux claires et d'eaux usées), selon le Préavis municipal du 19 mars 2015 (ch. 14.6.9). Toutefois, même après cette hausse plutôt spectaculaire, les taxes nouvelles demeurent, sous l'angle strictement juridique, dans un rapport d'équivalence : la prestation de la Ville d'évacuer les eaux claires vaut probablement quelques centaines de francs par an. On verra toutefois ci-dessous que le principe d'équivalence est violé pour la troisième des taxes, la taxe de traitement finançant la STEP.

Quant au respect du principe de couverture des coûts, il ressort du Préavis municipal que l'activité d'évacuation et d'assainissement des eaux demeure pour l'instant déficitaire à Lausanne et que les taxes nouvelles ont pour but de combler ce déficit. Aussi longtemps donc que le montant des taxes ne dépassera pas le coût de la tâche, compte tenu des participations des communes voisines raccordées à la STEP de Vidy, le principe de couverture des coûts sera respecté.

La troisième taxe, soit la taxe annuelle de traitement prévu à l'art. 52 du nouveau règlement, s'applique à tous les biens-fonds et finance l'épuration des eaux à la STEP. Contrairement aux taxes de raccordement et aux taxes d'utilisation des canalisations, elle est calculée de la même manière pour les eaux claires et les eaux usées. Comme il n'est pas possible de mesurer individuellement par immeuble la quantité d'eaux claires et usées rejetées dans les canalisations et se retrouvant à la STEP, le règlement retient la quantité d'eau potable consommée. Pour les eaux usées, ce mode de calcul est adapté : en principe, toute l'eau potable consommée dans un foyer est évacuée comme eau usée, à quelques exceptions près (notamment l'arrosage d'un jardin).

En revanche, en ce qui concerne les eaux claires, le dispositif introduit une inégalité de traitement. La taxe annuelle de traitement sera la même pour le propriétaire qui évacue ses eaux claires en séparatif que celui dont les eaux claires sont évacuées en système unitaire, mélangées avec les eaux usées et se retrouvant traitées à la station d'épuration.

Or, le premier envoie moins d'eau que le second à la station d'épuration puisqu'il évacue ses eaux claires dans le terrain ou les cours d'eaux. En vertu du principe d'égalité de traitement mais aussi de causalité, il n'est pas compréhensible que celui qui sollicite moins le système d'épuration paie l'entier de la taxe de traitement de la STEP de Vidy, dont on a vu plus haut que plus de la moitié du volume traité est précisément de l'eau claire, donc une eau qui ne provient pas de son biens-fonds, puisque mis en séparatif (dans le même sens, FAVRE/MEYER/ENGEL, 268 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.209/2003 du 23 mars 2004 c.3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_816/2009 du 3 octobre 2011, c.4.1.2 et 5.4). Dans un tel système, la taxe de traitement du propriétaire évacuant ses eaux claires en séparatif finance pour moitié le traitement des eaux claires des propriétaires qui ne sont pas en séparatif. Or, le propriétaire en séparatif ne devrait payer la taxe de traitement que pour ses eaux usées, selon l'avis même de la Municipalité dans son Préavis : « *Le principe de causalité (pollueur-payeur) vise à instaurer la transparence et l'équité des coûts en demandant que chaque utilisateur finance la part de service qui lui est fournie, proportionnellement aux taux d'utilisation* » (Préavis, ch. 5.1) et plus loin, « *Pour que la répartition du produit des taxes affectées selon le type d'eau respecte les principes de causalité et d'équivalence, la connaissance des volumes annuels d'eaux claires, respectivement d'eaux usées pris en charge est déterminant dans la mesure où ces volumes prévalent au dimensionnement des installations du système d'assainissement* » (Préavis, ch. 14.6.6).

Par ailleurs, cette inégalité de traitement est désincitative : l'économie de la taxe pluviale due à la réduction par le propriétaire responsable de ses surfaces imperméables est annulée par la taxe de traitement trop élevée qui lui est demandée.

En définitive, pour ce qui est de la taxe de traitement, tous les propriétaires, quel que soit leur mode d'évacuation des eaux claires, payeront, pour la même construction et la même quantité d'eau consommée, le même montant, alors que l'évacuation de l'eau claire par la STEP est bien plus coûteuse (et écologiquement inutile) que l'évacuation par le système séparatif ; et le propriétaire en système unitaire ne paie pas plus pour l'évacuation de ses eaux claires, ce qui compenserait cette anomalie, puisqu'il est aussi taxé en fonction de ses surfaces imperméables (art. 48 al. 1 *lit.* b) et 51 al. 1 *lit.* b) RETE). Ainsi, (1) l'on traite également deux situations inégales, (2) le pollueur ne correspond pas au payeur et (3) le prix pour le propriétaire en séparatif dépasse celui de la prestation reçue puisqu'il n'utilise pas la STEP pour ses eaux claires. Dans l'ordre, les principes d'égalité, de causalité et d'équivalence sont violés.

Ce n'est donc pas la nouvelle taxe pluviale qui viole le droit supérieur mais le fait que les propriétaires en séparatif continuent de payer la même taxe pour le fonctionnement de la STEP, alors qu'ils la sollicitent moins désormais, précisément grâce à la mise en séparatif.

L'introduction de la nouvelle taxe pluviale ne respectera les principes d'égalité de traitement et de causalité que si elle donne droit à une taxe de traitement réduite en comparaison de celle acquittée par le propriétaire en système unitaire d'évacuation. Celui qui sollicite la station d'épuration uniquement pour ses eaux usées doit la financer de façon moindre que celui qui l'utilise et pour ses eaux claires et pour ses eaux usées.

On ne saurait objecter que les propriétaires en système unitaire paient eux aussi la taxe pluviale et qu'il y aurait « croisement » équivalent des financements. Le traitement des eaux claires en STEP coûte à l'évidence beaucoup plus cher que leur simple évacuation en séparatif dans la nature. La taxe pluviale, également due par les propriétaires en système unitaire, est certes utilisée pour le surcroît d'eau qu'ils acheminent à la STEP, puisqu'il n'y a pour eux pas de système séparatif à entretenir. Mais ces sommes, calculées pour couvrir le système séparatif, par définition moins cher, ne sont pas adaptées au financement équitable d'une STEP, clairement plus sollicitée par les propriétaires unitaires que ceux reliés au système séparatif, les premiers devant ainsi logiquement payer plus que les seconds pour son utilisation. Et l'on relèvera que le principe de causalité est indépendant de la « faute » du pollueur : les propriétaires en système unitaire ne l'ont certes pas choisi, cela dépend de la décision de l'autorité quant au système d'évacuation de leur rue. Mais leur responsabilité est objective, de même que celle d'un hôpital, par exemple, devant financer les modes spéciaux d'évacuation de ses déchets organiques ou médicamenteux.

L'art. 54 du nouveau Règlement permet la réduction des taxes dans certains cas de figure, mais pas dans celui où le propriétaire évacue ses eaux claires dans un système séparatif. Cette disposition ne réduit donc pas l'inégalité de traitement constatée ci-dessus.

Certes, la jurisprudence admet un certain schématisme en matière de calcul de taxes causales, car il est impossible d'assurer une équivalence parfaite dans chaque cas individuel. On doit aussi admettre, notamment à cause des eaux dites « parasites » (les eaux claires de source ou celles qui s'infiltrent dans des canalisations d'eaux usées vieilles) que la STEP recueille aussi des eaux claires « involontairement », dont le traitement peut être financé par tous. Mais dans le cas d'espèce, ce ne sont plus des cas individuels ou des phénomènes techniques marginaux qui sont concernés, mais l'entier d'une catégorie de propriétaires qui est traitée de façon contraire à l'égalité de traitement : tous les propriétaires qui ont ces dernières années dû passer au système séparatif et payer l'intégralité de ces travaux sur leurs bien-fonds continuent de payer autant qu'avant pour la STEP, plus précisément autant que les propriétaires demeurés en système unitaire, alors qu'ils n'engorgent plus la station d'épuration de Vidy de leurs eaux claires.

Une correction du système est donc nécessaire en application du principe d'égalité de traitement et de causalité. La nouvelle taxe, la taxe pluviale, doit ainsi partiellement remplacer, et non s'ajouter, à l'ancienne taxe, la taxe de traitement finançant la STEP.

On constate pourtant que lorsqu'elles sont usées, les eaux s'éliminent mieux que les taxes...

## Bibliographie

- BLUMENSTEIN Ernst / LOCHER Peter, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 7<sup>e</sup> éd., Zurich/Bâle/Genève 2016.
- DUBEY Jacques / ZUFFEREY Jean-Baptiste, *Droit administratif général*, Bâle 2014.
- EQUEY David, Les impositions communales en droit vaudois, *RDAF* 2012 II-cahier spécial.
- FAVRE Anne-Christine / MEYER Lia / ENGEL Olivier, L'élimination des déchets urbains et l'évacuation des eaux claires et usées, ainsi que leur financement, *RDAF* 2012 I 239 ss.
- GRIFFEL Alain / RAUSCH Heribert, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2<sup>e</sup> éd., Zurich/Bâle/Genève 2011.
- GRISEL André, *Traité de droit administratif*, vol. II, Neuchâtel 1984.
- HÖHN Ernst / WALDBURGER Robert, *Steuerrecht*, vol. I, 9<sup>e</sup> éd., Berne 2000.
- HETTICH Peter / JANSSEN Luc / NORER Roland, *Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz – Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau*, Bâle/Genève 2016.
- HUNGERBÜHLER Adrian, Grundsätze des Kausalabgabenrechts. Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, *ZBI* 2003 p. 505 ss.
- JEANNERAT Eloi, Art. 19 Équipement, in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (édit.), *Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation*, Zurich 2016.
- KARLEN Peter, Die Erhebung von Abwasserabgaben aus rechtlicher Sicht, *URP/DEP* 1996 p. 539 ss.
- MOOR Pierre / BELLANGER François / TANQUEREL Thierry, *Droit administratif*, vol. III : *L'organisation des activités administratives. Les biens de l'État*, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2018.
- MOOR Pierre / FLÜCKIGER Alexandre / MARTENET Vincent, *Droit administratif*, vol. I : *Les fondements*, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2012.
- MOOR Pierre / POLTIER Etienne, *Droit administratif*, vol. II : *Les actes administratifs et leur contrôle*, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2011.
- MOOR Pierre / FAVRE Anne-Christine / FLÜCKIGER Alexandre, *Loi sur la protection de l'environnement (LPE) : Commentaire Stämpfli*, Berne 2010.
- OBERSON Xavier, *Droit fiscal suisse*, 4<sup>e</sup> éd., Bâle 2012.
- OBERSON Xavier, *Les taxes d'orientation, nature juridique et constitutionnalité*, Bâle 1991.
- OBRIST Thierry, *Introduction au droit fiscal suisse*, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2018.
- REICH Markus, *Steuerrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Zurich 2012.

- RYSER Walter / ROLLI Bernard, *Précis de droit fiscal suisse (impôts directs)*, Berne 2002.
- SCAPOZZA Kelly, I principi applicabili alle tasse causali d'orientamento, *Novità fiscali (NF)* 4/2018, p. 201 ss.
- STUTZ Hans W., *Schweizerisches Abwasserrecht*, Schriftenreihe zum Umweltrecht 20, Zurich 2008.
- TSCHANNEN Pierre / ZIMMERLI Ulrich / MÜLLER Markus, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2014.
- WIEDERKEHR René, Bemessungsgrundsätze des Kausalabgaberechts, *recht* 1/2019 p. 61 ss.
- YERSIN Danielle, L'égalité de traitement en droit fiscal, *RDS* 111/1992, vol. II, p. 145 ss.
- ZEN-RUFFINEN Piermarco, *Droit administratif – Partie générale et éléments de procédure*, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2013.
- Droit et politique de la concurrence en pratique (DPC)* 2018/5 p. 1120 s.
- Informations fiscales CSI, Distinction entre les impôts et les autres contributions publiques.