

TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT  
DE L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG SUISSE

*Édités par Jacques Dubey et Hubert Stöckli*

453

CLÉMENCE GRISEL RAPIN

# Les taxes causales

Qualification, régime, enjeux

# Table des matières

Avant-propos.....	VII
Sommaire.....	IX
Table des matières.....	XIII
Table des abréviations.....	XXIII
Table des principales réglementations citées.....	XXVII
Bibliographie.....	XXXIII
I. Doctrine.....	XXXIII
II. Sources officielles.....	XLIV

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

<b>Première partie : Les taxes causales dans l'ordre juridique suisse.....</b>	<b>3</b>
--	----------

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
--------------------------	----------

<b>Chapitre 1 : Les contributions publiques en droit suisse.....</b>	<b>5</b>
--	----------

I. Le système.....	5
A. Un système dualiste.....	5
B. Le financement des activités publiques.....	6
1. Le cadre constitutionnel.....	6
2. La liberté du législateur.....	8
II. Les notions.....	9
A. La notion d'impôt.....	9
1. La définition.....	9
2. Les types d'impôts.....	9
a. Les distinctions.....	9
b. L'impôt général.....	10
c. L'impôt incitatif.....	10
d. L'impôt d'affectation.....	11
e. L'impôt d'attribution des coûts.....	11
f. L'impôt mixte.....	12
B. La notion de taxe causale.....	12
1. La définition classique.....	12
2. Les types de contributions causales.....	14
a. Les distinctions.....	14

b.	Les émoluments.....	14
c.	Les charges de préférence.....	15
d.	Les taxes de remplacement.....	16
e.	Les taxes d'orientation.....	17
III.	Les sources.....	18
A.	Les compétences.....	18
B.	Le régime.....	19
<b>Chapitre 2 : Intérêt et enjeu de la qualification des taxes causales</b> .....		21
I.	Introduction.....	21
II.	La répartition des compétences entre Confédération et cantons.....	22
A.	Le système fédéraliste.....	22
B.	Les compétences en matière d'impôts.....	23
1.	Les compétences fédérales.....	23
2.	Les compétences cantonales.....	24
C.	Les compétences en matière de contributions causales.....	25
1.	Historique des compétences fédérales.....	25
2.	La conception actuelle.....	29
3.	Les compétences cantonales.....	29
D.	Synthèse.....	30
III.	La répartition des compétences entre cantons et communes.....	30
IV.	L'exercice des droits populaires.....	32
V.	Le régime.....	33
A.	Les principes de l'imposition.....	33
B.	L'interdiction de la double imposition intercantonale.....	34
C.	L'exemption d'impôts de la Confédération et des entreprises fédérales.....	35
VI.	La protection juridique.....	36
<b>Chapitre 3 : Quelques évolutions et leurs conséquences</b> .....		39
I.	Quelques évolutions.....	39
A.	Les tâches publiques.....	39
B.	Les modèles de financement.....	39
C.	Les buts et les formes des contributions publiques.....	41
D.	Les catégories de contributions publiques.....	42
E.	L'interprétation de la réserve constitutionnelle.....	43
1.	L'exemple des taxes d'orientation.....	43
2.	L'exemple des taxes d'attribution des coûts.....	45
II.	Les conséquences.....	47
A.	Sur le système des contributions publiques.....	47

B.	Sur la qualification des contributions publiques.....	48
C.	Sur le régime des contributions publiques.....	48

**Deuxième partie : La qualification des taxes causales..... 51**

**Introduction ..... 51**

**Chapitre 1 : Une contribution publique..... 53**

I.	La notion de contribution.....	53
A.	La définition.....	53
B.	Les distinctions .....	53
II.	Le caractère public de la contribution.....	55
A.	Introduction.....	55
1.	Le fondement de droit public.....	55
2.	Le modèle classique .....	56
3.	Les évolutions .....	56
4.	Les enjeux .....	57
B.	Les contributions perçues par l'administration centrale.....	58
1.	Les méthodes d'interprétation .....	58
2.	Activités souveraines ou privées .....	59
a.	La question .....	59
b.	Les activités liées à la gestion du patrimoine.....	60
c.	Les activités publiques ou privées selon le droit de la responsabilité.....	61
d.	L'activité entrepreneuriale au sens de l'OTVA .....	61
e.	Casuistique .....	63
3.	Synthèse .....	64
C.	Les contributions perçues par l'administration décentralisée ou des tiers délégués.....	65
1.	La problématique.....	65
2.	Les formes de décentralisation .....	66
3.	Le droit applicable aux relations des organismes décentralisés ou privés avec les usagers.....	70
a.	Le mécanisme de délégation.....	70
b.	L'application du droit public en vertu de la loi.....	71
c.	L'application du droit privé en vertu de la loi.....	72
d.	Casuistique .....	73
i.	Poste.....	73
ii.	Télécommunications .....	74
iii.	Transport de voyageurs.....	74
iv.	Prix du sillon.....	76

v. Contributions obligatoires aux associations professionnelles.....	77
D. Prix fixés et tarifs contrôlés.....	79
E. Le mode de perception.....	80
1. Introduction.....	80
2. La décision administrative.....	81
3. Le contrat de droit administratif.....	81
4. Le cas particulier de la perception de contributions publiques par un tiers pour le compte de l'Etat.....	83
a. Le mécanisme.....	83
b. Exemples.....	83
<b>Chapitre 2 : Un rapport d'équivalence au plan subjectif.....</b>	<b>87</b>
I. Introduction.....	87
II. Une cause.....	89
A. Une contre-prestation.....	89
B. Un avantage particulier.....	90
III. Un lien direct, concret et individuel.....	92
A. La notion.....	92
B. Critères et méthode d'analyse.....	93
IV. Une équivalence individuelle.....	95
A. L'imposition d'un groupe de contribuables.....	95
1. La problématique.....	95
2. Les degrés d'équivalence.....	96
B. L'équivalence individuelle.....	97
1. La notion.....	97
2. Prestation ou avantage individualisé.....	97
3. Prestation effectuée dans l'intérêt général.....	99
4. Délimitations et distinctions.....	100
a. L'absence de toute équivalence.....	100
b. L'équivalence de groupe (simple).....	101
5. Casuistique.....	103
a. Introduction.....	103
b. Equipement et constructions.....	103
c. Activités ou services.....	106
d. Taxes de séjour et de promotion touristique.....	109
e. Taxes de patente.....	112
f. Taxes perçues en vertu du principe de causalité.....	113
g. Autres exemples.....	115
6. Synthèse.....	115
C. La question de l'équivalence de groupe qualifiée.....	116

1.	Notion et origines.....	116
2.	La critique .....	119
3.	La réception.....	121
4.	Les suites.....	123
	a. Les taxes de surveillance .....	123
	i. La loi fédérale sur le blanchiment d'argent.....	123
	ii. La loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers...	124
	iii. Les autres domaines de surveillance .....	126
	b. Autres cas d'application .....	128
	i. Art. 86 LAsi .....	128
	ii. Art. 60b LEaux .....	129
	iii. Art. 35 LEne .....	131
	iv. Art. 68 LRTV.....	133
V.	Synthèse .....	136
<b>Chapitre 3 : Un rapport d'équivalence au plan objectif.....</b>		<b>139</b>
I.	Introduction .....	139
II.	L'équivalence comme critère de qualification de la taxe.....	139
	A. La théorie du rattachement.....	139
	B. La théorie de la contre-prestation ou de l'équivalence.....	141
	C. La figure de l'impôt mixte .....	143
	1. La genèse.....	143
	2. Casuistique et évolutions.....	145
	D. Appréciation.....	148
III.	La base de calcul .....	150
<b>Chapitre 4 : Les autres éléments caractéristiques .....</b>		<b>153</b>
I.	Le but de la contribution.....	153
	A. Introduction : le but d'intérêt public.....	153
	B. Le but fiscal.....	154
	1. La définition .....	154
	2. La fonction de couverture des coûts .....	155
	3. La fonction de compensation.....	156
	a. En général.....	156
	b. Les taxes de plus-value.....	156
	c. Les taxes de remplacement.....	158
	d. Les taxes de remplacement à caractère incitatif.....	159
	e. Les taxes de compensation affectées à un but précis (« <i>Ausgleichsabgabe mit besonderem Verwendungszweck</i> ») :	
	un but de compensation sous l'angle d'un marché .....	161
	i. La définition.....	161

ii.	Le supplément de réseau .....	161
iii.	Les frais non couverts du service universel.....	164
C.	Le but d'orientation.....	165
1.	La définition .....	165
2.	La mise en œuvre .....	166
a.	Le champ d'application .....	166
b.	Le type de contributions .....	166
c.	L'intensité du but.....	167
3.	La portée.....	169
a.	Sur la nature de la contribution.....	169
b.	Sur le régime de la contribution.....	171
D.	Le but de la perception comme critère de distinction entre taxes causales et impôts.....	171
II.	La dépendance aux coûts.....	172
A.	La définition.....	172
B.	La portée .....	174
C.	La dépendance aux coûts comme critère de distinction entre taxes causales et impôts.....	174
III.	L'affectation des recettes.....	176
A.	La définition et la portée .....	176
B.	L'affectation comme critère de distinction entre taxes causales et impôts....	178
<b>Troisième partie : Le régime des taxes causales.....</b>		<b>181</b>
<b>Introduction .....</b>		<b>181</b>
<b>Chapitre 1 : Le principe de la légalité.....</b>		<b>183</b>
I.	Fondements et définition .....	183
A.	Introduction.....	183
B.	Les fondements .....	183
C.	La définition.....	184
D.	La nature .....	185
II.	Le champ d'application .....	186
III.	La portée.....	187
A.	Introduction.....	187
B.	Le régime ordinaire.....	188
1.	Les exigences générales .....	188
2.	Les éléments de la contribution en particulier .....	188
a.	L'objet et le sujet de la taxe .....	188
b.	Le mode de calcul.....	189

3.	Les cas d'application .....	190
C.	Les cas d'assouplissements .....	191
1.	Introduction .....	191
2.	L'application des principes de la couverture des coûts et d'équivalence .....	192
3.	L'existence d'un long usage .....	193
a.	Introduction .....	193
b.	Les frais de justice .....	193
c.	Les taxes universitaires.....	195
4.	L'existence d'une valeur de marché .....	197
5.	Caractère technique et exigence de flexibilité .....	199
D.	Le régime d'exception.....	199
IV.	Le contrôle.....	201
A.	En général .....	201
B.	Le contrôle concret.....	201
C.	Le contrôle abstrait.....	203
V.	Appréciation .....	203
<b>Chapitre 2 : Le principe d'équivalence.....</b>		<b>205</b>
I.	Fondements et définition .....	205
A.	Introduction.....	205
B.	Les fondements .....	205
C.	La définition.....	206
1.	En général.....	206
2.	L'approche liée aux coûts et l'approche liée à l'utilité.....	207
D.	La nature .....	209
E.	Les fonctions.....	210
II.	Le champ d'application .....	211
A.	En général .....	211
B.	L'équivalence dans la loi .....	211
C.	L'équivalence devant la loi .....	212
III.	La portée.....	212
A.	En général .....	212
1.	Introduction .....	212
2.	L'équivalence dans la loi.....	213
a.	Les bases de calcul de la taxe .....	213
b.	Le recours à des critères schématiques par le législateur.....	215
3.	L'équivalence dans l'application de la loi .....	217
a.	Le montant de la taxe.....	217
b.	La marge d'appréciation de l'autorité d'exécution .....	218

B.	L'influence des principes constitutionnels .....	219
1.	Introduction .....	219
2.	Le principe de la légalité .....	220
3.	Le principe de la couverture des coûts.....	221
4.	Le principe de la causalité.....	222
C.	Les cas particuliers.....	223
1.	Les contributions à but incitatif.....	223
2.	Les contributions fondées sur une équivalence de groupe.....	225
IV.	Le contrôle.....	226
A.	Le contrôle abstrait.....	226
B.	Le contrôle concret.....	227
V.	Appréciation .....	228
<b>Chapitre 3 : Le principe de la couverture des coûts .....</b>		<b>231</b>
I.	Fondements et définition .....	231
A.	Introduction.....	231
B.	Les fondements .....	232
C.	La définition.....	234
1.	La notion de service de l'administration concernée.....	234
2.	La notion de coûts totaux de l'activité concernée.....	235
D.	La nature .....	237
E.	Les fonctions.....	239
II.	Le champ d'application .....	239
A.	Introduction.....	239
B.	Les taxes dépendantes des coûts .....	240
1.	En général.....	240
2.	La marge de manœuvre du législateur.....	241
C.	Les taxes indépendantes des coûts .....	243
D.	Les taxes à caractère incitatif.....	244
E.	Synthèse .....	245
III.	La portée.....	246
A.	Introduction.....	246
B.	En cas de financement partiel.....	247
C.	En cas de financement intégral.....	249
1.	Les émoluments, taxes et charges de préférence de financement .....	249
2.	Les taxes de surveillance.....	251
3.	Le cas particulier des taxes perçues en vertu du principe de causalité..	251
IV.	Le contrôle.....	252
A.	La surveillance.....	252

B.	Le contrôle judiciaire .....	253
V.	Appréciation .....	255
<b>Chapitre 4 : Les autres principes constitutionnels.....</b>		<b>257</b>
I.	Le principe de l'égalité de traitement .....	257
A.	Fondements et définition.....	257
B.	Le champ d'application.....	257
C.	La portée .....	258
1.	Sur la qualification de la contribution .....	258
2.	Sur les éléments de la contribution .....	259
a.	Le principe de l'universalité .....	259
b.	Le principe de l'égalité .....	260
c.	Le principe de la capacité économique .....	261
D.	Le contrôle .....	262
II.	Le principe de causalité.....	263
A.	Fondements et définition.....	263
1.	Introduction .....	263
2.	Les fondements .....	263
3.	La définition .....	264
a.	En général.....	264
b.	Causalité au sens étroit et au sens large.....	265
4.	La nature.....	266
5.	Les fonctions .....	266
B.	Le champ d'application.....	267
C.	La mise en œuvre .....	268
1.	En général.....	268
a.	L'exigence d'une concrétisation légale.....	268
b.	L'impôt.....	268
c.	La taxe causale.....	269
2.	Les concrétisations légales .....	270
D.	La portée .....	272
1.	Le cercle des contribuables et le genre de contribution .....	272
2.	Les bases de calcul de la contribution .....	273
a.	En général .....	273
b.	En matière d'évacuation des eaux.....	274
c.	En matière d'élimination des déchets .....	275
3.	Le rapport aux autres principes .....	276
E.	Le contrôle .....	277
III.	Le rapport aux libertés et droits fondamentaux.....	277
A.	Introduction.....	277
B.	Les droits dont l'exercice est gratuit .....	278

C.	La perception de contribution publiques comme restriction des libertés et droits fondamentaux.....	279
D.	L'effet dissuasif ou paralysant .....	281
<b>Chapitre 5 : Le contrôle</b> .....		<b>283</b>
I.	Le contrôle par la surveillance des prix .....	283
A.	Introduction.....	283
B.	Les taxes causales comme prix au sens de la LSPr .....	284
1.	Le champ d'application de la loi .....	284
a.	Le champ d'application personnel.....	284
b.	Le champ d'application matériel .....	285
2.	Les critères d'assujettissement .....	285
3.	La portée du contrôle.....	287
4.	Les effets .....	288
C.	Les taxes causales comme prix fixés ou approuvés par les autorités.....	288
1.	La notion .....	288
2.	Le champ d'application .....	289
3.	La portée du contrôle.....	290
4.	Les effets .....	291
D.	Synthèse .....	292
II.	Le contrôle des émoluments en particulier .....	292
A.	Le contrôle des émoluments administratifs fédéraux .....	292
B.	Le contrôle des émoluments cantonaux et communaux .....	293
III.	Le contrôle juridictionnel .....	294
A.	Introduction.....	294
B.	Le recours contre les actes normatifs .....	295
C.	Le recours contre les décisions.....	296
<b>Conclusion</b> .....		<b>299</b>
I.	Les taxes causales au sein du système fiscal suisse .....	299
II.	La qualification des taxes causales .....	299
III.	Le régime des taxes causales .....	301