

Union des Communes
Vaudoises
Av. de Lavaux 35
Case postale 481
1009 Pully

V/réf.: -
N/réf.: CODIR/ch
Affaire traitée par : Christophe Higy

Vevey, le 11 octobre 2011

Mise en consultation de l'exposé des motifs et avant-projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau (LDE)

Madame, Monsieur,

Le Service intercommunal de gestion (SIGE) gère la distribution de l'eau de boisson et de celle nécessaire à la lutte contre le feu pour les communes suivantes: Corseaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, La Tour-de-Peilz, Montreux, Vevey et Veytaux (art. 5 des statuts du 10 décembre 2001). De droit, il apparaît donc que le SIGE aurait dû être consulté au sujet de l'objet précité; or, il n'en n'est rien, ce que nous regrettons.

Ceci étant précisé, nous reprenons ci-après les articles faisant l'objet d'un commentaire particulier de notre part.

- art 1 : sur le fonds, cet article n'apporte pas de changement significatif par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui. Le commentaire de la page 1 du document mis en consultation est toutefois intéressant. Il met en lumière le rôle du Plan général d'affectation (PGA) comme instrument de planification de l'espace. Il n'est pas inutile de rappeler à ce stade que chaque commune ne dispose pas de PGA actualisé. De même, dans la situation où la commune assure la distribution de l'eau potable de façon autonome, la liaison entre le PGA et sa capacité à fournir de l'eau est plus claire que dans la situation où cette tâche est déléguée à une association de communes par exemple. Dans ce dernier cas, il est à souligner que les associations de communes ne sont que rarement consultées quant à leur capacité à répondre aux besoins futurs en matière de distribution de l'eau potable mais aussi d'eau nécessaire à la défense contre l'incendie. L'art. 36 al. 1 de la LATC précise cependant « Le plan directeur communal comporte les principes directeurs d'aménagement du territoire portant notamment sur [...], les équipements techniques [...] ».

De même, sous chiffre 9, art. 47 al. 2 LATC, on lit encore « Ils [Les plans et règlements] peuvent contenir des dispositions relatives notamment: [...] 9. aux étapes de développement de la zone à bâtir ». Si ces éléments n'ont pas force obligatoire, la situation induite par l'existence des associations de communes devrait être plus largement considérée dans le processus de planification de l'environnement construit et plus généralement de l'aménagement du territoire au

travers d'une démarche participative, cette dernière ne visant aucunement à réduire l'autonomie communale en la matière. La révision de la loi sur la distribution de l'eau et son message d'accompagnement devraient être, selon le Comité de direction, l'occasion d'encourager les communes et mettre en place une telle démarche.

- art 14 : cet article, très important de par ses conséquences pour les communes et les associations de communes, aurait mérité une analyse plus approfondie ainsi qu'un rappel des pratiques actuelles en matière de tarification des prestations liées à la distribution de l'eau potable. De même, la possibilité de disposer de l'avis de droit du SECRI aurait été de la plus haute utilité et aurait sans doute mieux permis de comprendre les bases légales de cette modification, qui, en première lecture, ne s'imposent pas avec la même évidence que laisse supposer le document mis en consultation.

En préambule, on rappellera qu'il y a lieu de distinguer la contribution causale de l'impôt dans la mesure où, dans le premier cas, l'administré jouit d'une contre-prestation spécifique, ce qui est le cas de la distribution de l'eau potable. L'art.94 LC rappelle par ailleurs que ce sont les règlements qui doivent être approuvés par le chef de département concerné et non des éventuels tarifs pouvant par ailleurs être annexé à un règlement. Le principe de la légalité signifie que « toute activité administrative doit avoir un fondement dans la loi: d'une part, les attributions administratives doivent être créées par la loi – il ne peut y avoir de compétences étatiques en dehors de celles qui sont fixées par la loi -, d'autre part, elles doivent être exercées selon les modalités déterminées par la loi» (Pierre Moor, Droit administratif Vol.1, page 329 ss, Editions Staempfli, 1994). Le principe de la légalité se concrétise – en l'élevant en droit constitutionnel - par l'art. 127 al. 1 Cst. qui prévoit que la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul sont définis par la loi (ATF 128 II 112 consid 5 p. 117/118).

Ce principe, qui gouverne l'ensemble des activités de l'État, vise ainsi à protéger l'administré contre tout comportement arbitraire de l'État. Il s'applique donc de façon générale à toutes les contributions publiques, mais avec des nuances visant à tenir compte de la nature spécifique de certaines contributions. Ainsi, il peut notamment être assoupli lorsque d'autres principes remplissent également une fonction protectrice, tels que la couverture des frais et le principe de l'équivalence qui permettent, dans une certaine mesure, de contrôler le montant de la contribution. Ces principes ne sauraient toutefois remplacer complètement et entièrement l'exigence d'une base légale formelle (ATF 128 II 112 consid 5 p. 117/118).

Le Tribunal fédéral s'est par ailleurs déjà penché sur la question de la compétence des municipalités au sujet de la détermination des taxes en matière de distribution d'eau potable (ATF 118 Ia 320). Il note ainsi que la loi attribuant une délégation aux organes du pouvoir exécutif est suffisamment précise si elle détermine le sujet, l'objet et les bases de calcul de la taxe. La norme de délégation doit donc être suffisamment précise (arrêt 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.1). Ce principe jouit cependant d'une certaine souplesse s'agissant d'une taxe reposant sur des principes de couverture des coûts et d'équivalence. En pareille circonstance, l'exigence de disposer d'une base légale dans un sens formel peut être réduite surtout dans le cas de prestations qui présentent un fort caractère technique et qui sont sujettes à des changements soudains.

Par conséquent, la délégation de compétences à l'exécutif de fixer les montants de la taxe est possible et n'est pas en contradiction avec le principe de légalité. L'acte législatif doit par contre comprendre, outre les critères de calcul, le cercle des

assujettis et l'objet de la contribution ainsi que le montant maximal de la contribution (B. Knapp, Précis de droit administratif, page 579 ss, Helbing & Lichtenhahn, 1991). La protection de l'administré est effective au travers de l'application de deux autres principes liés à la perception de taxes causales à savoir, le principe d'équivalence ou de proportionnalité qui exprime d'une part que la taxe doit être en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et, d'autre part, le principe de couverture des frais qui prévoit que le produit global des contributions ne doit pas dépasser, ou seulement de très peu, l'ensemble des coûts engendrés (arrêt 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2, ATF 135 I 130 consid. 2 p. 133 s., arrêt 2C_579/2009 du 25 juin 2010 consid. 3)

Le SIGE est une association de communes au sens des articles 112 et suivants de la Loi sur les Communes (LC) du 28 février 1956. De fait, le SIGE revêt la même structure qu'une commune. Le Comité de direction de l'association représente ainsi la Municipalité de ladite association comme le précise l'article 122 LC : « Le Comité [de direction] exerce dans le cadre de l'activité de l'association, les fonctions prévues pour les Municipalités ». Le Comité de direction est une autorité politique subordonnée à un Conseil intercommunal jouant pour sa part le rôle de Conseil communal.

Toute décision relative à un changement de tarification est approuvée par plusieurs organes politiques puisque si le Comité de direction est compétent pour fixer les tarifs, ceux-ci sont encore validés par l'assemblée délibérante du SIGE, soit le Conseil intercommunal, soumis encore à référendum populaire conformément à l'article 112 de la Loi sur l'exercice des droits politiques LDEP du 16 mai 1989, au travers notamment du budget d'exploitation de l'association de communes.

Fort de ce qui précède, le Comité de direction maintient que le règlement donnant compétence à l'exécutif pour fixer les tarifs de la vente de l'eau potable, le montant maximal des contributions étant par ailleurs précisé, ne viole pas le principe de la légalité en matière de perception de taxe de consommation d'eau potable. L'application des principes de la couverture de coûts ainsi que la garantie du financement de la valeur de remplacement des équipements impliquent que des ajustements, en matière tarifaires, doivent pouvoir être réalisés; rapidement, par exemple lorsqu'il s'agit de répercuter des hausses – ou des baisses – du prix de matières premières ou de l'énergie. Le Comité de direction estime ainsi qu'un transfert de compétences à l'organe délibérant n'est pas judicieux ni pour le surplus justifié par un éventuel non respect du principe de légalité, le contrôle démocratique étant assuré et les droits des administrés garantis.

En conclusion, le Comité de direction salue le principe d'une mise à jour de la Loi sur la distribution de l'eau. A cette occasion, il aurait été aussi judicieux d'inscrire dans la Loi la possibilité pour les communes et associations de procéder à un prélèvement en faveur d'actions de solidarité internationales (centime de solidarité pour l'eau). Sans aller jusqu'à la création d'un fonds cantonal et bien que le Conseil d'État ait déjà répondu à cette question en ne souhaitant pas créer une obligation, la Loi sur la distribution de l'eau pourrait tout au moins introduire cet aspect sous la forme d'un encouragement.

De même, cette même loi pourrait aussi contenir la réaffirmation du caractère public de l'eau potable ainsi que celle du droit à l'eau « le droit à une eau potable salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme »(Nations Unies A/64/L.63/Rev.1).

Nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Au nom du Comité de direction

Le Vice-président



Philippe Goletta

Le Directeur exécutif



Christophe Higy

Copie pour information : - Préfecture du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut
- Communes membres de notre association