COMMUNE DE PENTHALAZ
Municipalité

Préavis municipal n° 2016-08
relatif à l'adoption du règlement communal sur la distribution de l'eau et de son annexe

---

Monsieur le Président,
Mesdames les conseillères et Messieurs les conseillers,

1. Objet du préavis

La Municipalité a l'avantage de soumettre à votre approbation un nouveau règlement sur la distribution de l'eau, lequel doit être adapté à la nouvelle Loi sur la distribution de l'eau (LDE), en vigueur depuis le 1er août 2013. Les notions de la LDE qui relevaient jusqu'alors du droit privé, tels que notamment « le prix de vente de l'eau » et « la finance annuelle », ont été modifiées en « taxes ». Les taxes devant être approuvées par le Conseil communal, la Municipalité vous soumet alors ce nouveau règlement et son annexe.

2. Préambule

Le règlement de distribution de l'eau en vigueur du 6 octobre 2008 fixait comme base de facturation le prix de la concession (consommation de base), de CHF 180.00 par an, donnant droit à une consommation annuelle de 150 m^3 par appartement, plus le prix du compteur, ceci sans compensation d'une année sur l'autre. La consommation excédentaire étant alors facturée à CHF 3.00 le m^3. Une taxe de raccordement, calculée au taux de 10 $^0/_{00}$ de la valeur incendie (ECA) du bâtiment, rapportée à l'indice 100 de 1990, est perçue auprès du propriétaire.

L'adaptation légale imposée par la modification de la LDE nécessite d'adapter le règlement sur la distribution de l'eau. C'est alors l'opportunité d'adapter certains articles à la pratique, voire de compléter le texte en vue de simplifier ou d'améliorer le processus d'application du règlement. Au vu du nombre important d'articles à modifier, il a été décidé d'établir une nouvelle version basée sur le règlement-type cantonal.

Concernant le prix de l'eau, la loi permet une délégation de compétence tarifaire de détail à l'exécutif communal. Cette solution a été retenue. La Municipalité fixera le taux des différentes taxes dans le respect des valeurs maximales définies dans le règlement.

Conformément aux dispositions de l'art. 14 de la Loi fédérale sur la surveillance des prix (LSPr), le projet de taxes a été soumis au Surveillant des Prix du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Ses recommandations, datées du 15 juin 2016 ont été prises en compte dans l'annexe au règlement.

3. Evolution de la législation

3.1 Modification de la loi sur la distribution de l'eau

Le Grand Conseil a modifié le 5 mars 2013 la loi sur la distribution de l'eau du 30 novembre 1964 (LDE, RSV 721.31). Le Conseil d'État a fixé l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1er août 2013. Les règlements communaux, ainsi que les concessions, doivent être adaptés à ces nouvelles exigences dans un délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la loi précitée.

Le but principal de cette modification législative a été d'adapter la LDE aux exigences procédurales découlant du droit fédéral. D'autres modifications ont consisté à clarifier l'étendue des obligations légales des communes, à préciser la nature et la fixation du prix de l'eau, à clarifier la nature des rapports entre l'usager et le distributeur ainsi qu'à adapter le texte aux évolutions terminologiques, juridiques et législatives survenues depuis plus de 45 ans.

3.2 Obligations légales des communes

L'évolution du droit de l'aménagement du territoire survenue depuis l'élaboration de la LDE en 1964 permet de clarifier aujourd'hui l'étendue des obligations légales des communes en matière de fourniture d'eau potable et de défense incendie. Il suffit en effet de se référer aux plans généraux d'affectation exigés par le droit de l'aménagement du territoire actuel. La LDE précise désormais que seules les « zones à bâtir » et les aires constructibles légalisées via les « zones spéciales » au sens de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), sont soumises à l'obligation légale de fourniture de l'eau.

3.3 Nature et fixation du prix de l'eau

La nature du prix de l'eau a largement évolué depuis 1964. Il est aujourd'hui reconnu que le prix de l'eau constitue une taxe causale de droit public, sans aucune acception de droit privé. Pour cette raison, les notions de la LDE qui relevaient du droit privé telles que « prix de vente de l'eau », « finance annuelle et uniforme d'abonnement » et « prix de location pour les appareils de mesure » ont été modifiées en « taxe de consommation d'eau », « taxe d'abonnement annuelle » et « taxe de location pour les appareils de mesure ».

Jusqu'alors, la Municipalité avait la compétence de fixer seule le prix de vente de l'eau, la finance annuelle et uniforme d'abonnement et le prix de location des appareils de mesure. La taxe unique de raccordement était déjà fixée quant à elle via le règlement.

S'agissant désormais de taxes, le principe de la légalité exige que celles-ci soient prévues dans une base légale formelle qui définit le cercle des contribuables qui y sont assujettis, leur objet et leurs modalités de calcul. Par base légale formelle, on entend une norme adoptée par le législatif. Dorénavant, c'est donc l'organe législatif communal qui doit définir ces éléments et le montant des taxes dans le règlement communal sur la distribution de l'eau ou dans la concession. Toutefois, la compétence tarifaire de détail peut être déléguée à l'organe exécutif communal. Pour cela, la norme de délégation doit définir la marge de manœuvre de l'exécutif communal et fixer le montant maximal des taxes que celui-ci peut arrêter. Ce dispositif est identique à celui que la commune connaît déjà en matière d'élimination des déchets.

La nouvelle loi définit par ailleurs le cadre dans lequel le montant des taxes doit être fixé. En l'occurrence, les communes sont tenues de construire les installations principales. En contrepartie de l'approvisionnement en eau, les communes peuvent prélever des taxes soumises au principe de la couverture des frais.

Les montants des diverses taxes peuvent donc être fixés de manière à ce que les recettes totales de la commune ou du distributeur couvrent ses dépenses et permettent la création et l'alimentation d'un fonds de renouvellement approprié. Il importe en effet d'assurer le financement de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures ainsi que leur remplacement par la suite. Ainsi, les infrastructures restent performantes et la distribution est assurée à long terme.

Relevons pour terminer que la liste des taxes qui peuvent être perçues dans le cadre des obligations légales ainsi que leur dénomination exacte est exhaustive. Elle doit correspondre à ce qui est mentionné sous lettres a. à d. de l'art. 14 al. 1 LDE.

3.4 Rapport entre usager – distributeur et voies de recours

Jusqu'alors, la LDE partait du principe que les rapports entre usager et distributeur relevaient tantôt du droit public, si le distributeur était une commune, tantôt du droit privé si le distributeur était un concessionnaire. Il est admis aujourd'hui que ce rapport relève dans tous les cas du droit public lorsque l'eau est fournie dans le cadre des obligations légales, que le distributeur soit la commune ou un concessionnaire sous toutes ses formes juridiques. En conséquence, la nouvelle loi prévoit que toutes les contestations relatives à des décisions prises en vertu de la LDE sont soumises à la loi sur la procédure administrative ; les litiges en matière de taxes font l'objet d'un recours à la commission communale d'impôts. La juridiction civile n'a donc plus à être saisie si le distributeur est un concessionnaire. En outre, le recours hiérarchique auprès du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE) a été supprimé.

Les voies de recours que les communes, associations intercommunales et concessionnaires doivent indiquer au bas des décisions rendues en matière de distribution d'eau seront donc désormais :

- pour la facturation des taxes : recours dans les 30 jours auprès de la Commission communale de recours en matière d'impôts ;
- pour toutes les autres décisions : recours dans les 30 jours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, (CDAP).

3.5 Distribution de l'eau hors obligations légales et vente d'eau en gros

Les modifications de la LDE listées ci-dessus concernent uniquement les situations où le distributeur fournit l'eau dans le cadre de ses obligations légales (art. 1 al. 1 LDE). Pour ce qui est de la distribution d'eau hors des obligations légales et la vente en gros, la LDE n'a pas été modifiée. Rappelons ci-après les principes qui s'appliquent dans ce cas :

- lorsque le distributeur fournit de l'eau hors de ses obligations légales (art. 1 al. 2 LDE), soit par exemple pour un bâtiment isolé en zone agricole, pour de l'eau de construction ou encore pour de l'eau prélevée temporairement aux bornes-hydrantes, il n'exécute plus une tâche publique et le rapport qu'il entretient avec les consommateurs auxquels l'eau est livrée est un rapport de droit privé. C'est l'art. 5 al. 2 LDE qui règle cette situation sans changement par rapport au passé ;
- pour des situations standardisées (telles que les deux dernières mentionnées comme exemple ci-dessus), le règlement prévoit que la Municipalité peut établir un tarif spécial « Hors obligations légales » et, cas échéant, fixer des dispositions d'exécution. Ce tarif spécial « Hors obligations légales » est alors de compétence municipale et vaut comme contrat d'adhésion de droit privé ;
- lorsque le distributeur agit dans le cadre de la vente d'eau en gros (grossiste) à un autre distributeur, c'est également un rapport de droit privé qui prévaut entre ces parties. C'est l'art. 3 LDE, inchangé, qui s'applique alors dans ce cas.

4. Conclusions

Au vu de ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre la décision suivante :

Le Conseil communal de Penthalaz

Après avoir pris connaissance du préavis municipal n° 2016-08, entendu le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet, considérant que celui-ci a été porté à l'ordre du jour,

décide

1. d'adopter le règlement communal sur la distribution de l'eau et de son annexe ;
2. d'en fixer l'entrée en vigueur dès l'approbation définitive par le chef du Département concerné.

Approuvé par le Municipalité le 17 octobre 2016

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic :

Municipalité de Penthalaz

La secrétaire :

Piéric Freiburghaus

Sylvie Nussbaum

Municipaux à convoquer : M. Piéric Freiburghaus, Syndic
M. Pierre-André Ischi, Municipal