

Préavis de la Préfecture de la Sarine

échanges de courriels d'avril 2023

Monsieur le Conseiller communal,

J'ai le plaisir de revenir vers vous suite au retour que le SEn m'a transmis la semaine dernière. Le SEn m'a informé que le Service des communes avait également été consulté et note qu'à sa connaissance, aucune commune du canton n'a à ce jour introduit une taxe progressive pour l'eau potable.

Je vous restitue ci-dessous les éléments essentiels de leur réponse.

- De l'avis du SEn, rien ne permet à la DIME de s'opposer par principe à l'institution d'une telle taxe par la Commune, autorité compétente en matière de tarification, dès lors que la loi sur l'eau potable n'exclut à leur avis pas la possibilité pour la taxe d'exploitation de revêtir un caractère incitatif. En effet, même si la redevance est introduite dans un but budgétaire qui est de couvrir le coût du service qu'elle finance, on ne peut pas exclure une part incitative du moment qu'elle repose sur une base légale suffisante (règlement communal de compétence du législatif, art. 67 al. 3 de la loi sur les finances communales (LFCo, RSF 140.6).). C'est de cette manière que le SEn interprète la jurisprudence du Tribunal fédéral. En raison de son caractère causal, le principe de la couverture des frais et le principe de l'équivalence continuent à s'appliquer à cette taxe même si l'interprétation de leur portée peut être influencée par le caractère plus ou moins incitatif qui lui est conféré. Le principe de couverture des coûts est par ailleurs expressément inscrit dans la loi sur l'eau potable (art. 27 al. 2 LEP).
- Le SEn note également que, sur la base des informations reçues de la commune concernant la taxe prévue, le principe de calcul envisagé ne semble pas conduire à des montants disproportionnés (ampleur différente de ceux calculés dans l'affaire Blonay).
- Le SCom relève qu'il n'a pas la compétence d'interpréter la législation spécifique en matière de taxe d'épuration et eau potable pour dire si et dans quelle mesure la taxe peut contenir une composante incitative. Il note en revanche que, conformément à la législation sur les communes (LCo et LFCo), la seule exigence en matière de taxe est qu'elle soit fixée précisément dans le règlement adopté par le législatif communal (art. 67 al. 1 let. i LFCo), ou du moins qu'elle contienne le mode de calcul si le règlement prévoit une délégation au Conseil communal pour la fixer (art. 67 al. 3 LFCo « *L'assemblée communale peut déléguer au conseil communal la compétence d'arrêter le tarif des contributions publiques autres que les impôts, à condition qu'elle précise le cercle des assujettis ainsi que l'objet, le mode de calcul et le montant maximal de la contribution* »). Ainsi, si le règlement du législatif communal indique bien le mode de calcul (ici la composante incitative de la taxe) et les montants maximum pour chaque palier, le SCom n'aurait pas d'objection sous l'angle strict de la législation sur les communes (LCo et LFCo).

- Le SCom mentionne également qu'il faut veiller au respect de l'égalité de traitement, et qu'une différence de traitement doit pouvoir être objectivement justifiable (par ex. entre personnes physiques et personnes morales par rapport à la composante incitative ou non de la taxe).
- Sur la base des éléments en leur possession, il leur semble qu'il puisse effectivement être admis qu'une taxe causale contienne une part incitative, pour autant que les principes de couverture des coûts et équivalence soient toujours respectés.
- Le SCom relève quelques passages de l'ATF 143 I 220 à l'appui de sa réflexion :
 - *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. (...)*
 - *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).

(...)

- *Dans sa jurisprudence (ATF 118 la 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 ZBI 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,*

Je précise encore ce qui suit :

- Ces éléments sont donnés dans le cadre de l'appui fourni de manière générale aux communes par les services spécialisés. Ils ont été donnés sur la base des renseignements que vous avez communiqués. S'ils reflètent la position de ces services, ils ne valent néanmoins pas examen préalable ou garantie d'approbation dans le cadre de l'examen final du règlement. Pour ces examens, seul sera déterminant le texte effectif du règlement. Vous noterez que, dans les remarques des deux services, la manière dont la progressivité envisagée sera concrétisée dans le règlement jouera un rôle déterminant.
- J'attire en particulier votre attention sur le fait que ces avis découlent d'une interprétation de la loi et de la jurisprudence, en ce sens qu'il n'existe pas de décision univoque d'un tribunal admettant noir sur blanc l'admissibilité d'un tarif progressif pour l'eau potable. Dès lors, et puisqu'il semble exister au sein du groupe de travail constitué par votre Commune une opinion selon laquelle la progressivité du tarif serait inadmissible, on ne peut pas exclure à ce stade que la question soit un jour soumise à un tribunal et que celui-ci nie la possibilité d'une telle progressivité. Il existe donc un risque/une incertitude que la Commune accepte de supporter si elle décide de faire œuvre de pionnière en matière de taxe progressive pour l'eau potable.

Le SEn (Mme Merki) et le SCom (Mme Jauquier) nous lisent en copie pour leur information. Je saisis cette occasion pour les remercier pour les informations transmises.

Vous souhaitant bonne réception de ce qui précède, je vous adresse, Monsieur le Conseiller communal, mes meilleures salutations.

Matthieu Loup, av., conseiller juridique

Préfecture de la Sarine
Oberamt des Saanebezirks
Grand-Rue 51, Case postale, 1701 Fribourg
T +41 26 305 22 20, www.sarine.ch

—
Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

—
ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

De : Wolleb Nicolas

Envoyé : mardi, 4 avril 2023 08:55

À : Loup Matthieu < >

Cc : jean-marc.sallin >

Objet : Règlement

Monsieur le Conseiller juridique, Cher Matthieu

Faisant suite à votre entretien téléphonique du 31.03.2023 avec M. Jean-Marc Sallin, Conseiller communal, relatif à l'introduction d'un tarif progressif, ainsi qu'à la séance du Conseil communal qui a suivi, notre Exécutif se permet de vous aborder formellement, afin de savoir s'il est possible d'introduire un tel tarif tout en respectant les principes du droit fédéral et cantonal en la matière.

En effet face au renvoi par le Législatif des deux nouveaux règlements révisés, (règlement relatif à l'évacuation et l'épuration des eaux-règlement relatif à la distribution des eaux) l'automne passé, nous avons créé un groupe de travail. Les réflexions du groupe tendent vers une tarification progressive de la taxe d'exploitation pour l'eau potable, lui paraissant plus incitative et logique que sur les eaux usées à l'instar du modèle retenu par la Commune de Corminboeuf.

Il va sans dire que notre projet de tarif qui comprendra 3 paliers à préciser encore, à première vue <40m³/an/hab ,40 <60m³/an et > 60 m³/an ne concernera que les personnes physiques, pour les personnes morales le tarif moyen sera conservé. Par ailleurs notre bureau d'ingénieur conseil va évaluer les différents scénarii de consommation, mais comme nos ressources propres avoisinent le 1/3 de notre consommation annuelle, et que pour le solde nous achetons l'eau à l'AESO, plus ce bilan est défavorable, plus nos coûts augmentent.

Or, la mission du groupe de travail est bloquée du fait qu'une de ses membres de formation juridique affirme que s'agissant du règlement d'eau potable la commune ne dispose pas d'une base légale suffisante et de la délégation de compétence nécessaire pour introduire un tarif progressif dans son nouveau règlement.

Aussi en qualité d'autorité administrative, notre Exécutif sollicite votre avis sur l'introduction de ce principe de tarif progressif en matière de taxes d'exploitation de l'eau potable dans notre futur règlement.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre demande, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller juridique, à l'assurance de nos meilleurs sentiments.

Au nom du Conseil communal

Avec mes cordiales salutations.

Nicolas Wolleb

Responsable administratif – Secrétaire communal



Route de Romont 4 - 1740 Neyruz FR

T. +41 26 916 15 50 (centrale)

www.neyruz.ch