

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION**  
**chargée d'examiner l'objet suivant :**  
**Exposé des motifs et projets de loi modifiant**  
**la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau (LDE)**

La composition de la commission et les dates de ses séances sont indiquées dans le rapport de majorité. Le soussigné, désigné président-rapporteur à l'entame des travaux de la commission, a déclaré d'emblée ne guère pouvoir suivre l'argumentation et les conclusions du projet de loi. Il a néanmoins été confirmé dans ses fonctions de président, mais au terme des débats (approfondis et qui se sont déroulés dans la plus grande correction), il a fait valoir son vote de refus d'entrée en matière pour rédiger ce rapport de minorité.

**Une occasion ratée**

Le présent projet de loi sur la distribution de l'eau (LDE) place le législateur dans une position illogique et pour le moins inconfortable. D'une part, l'exposé des motifs indique que la révision de la Loi sur la distribution de l'eau ne pouvait pas sans autre être intégrée dans le paquet « Codex 2010 », car « *la modification des voies de droit prévues par la LDE impliquait une modification plus substantielle de la loi, nécessitant une analyse de fond sur l'étendue des obligations légales des communes, sur la nature et la fixation du prix de l'eau ainsi que sur les rapports entre l'usager et le distributeur* ». D'autre part, le rapport de majorité, reprenant l'interprétation présentée en commission, affirme que le présent projet de loi s'en tient à un « objectif limité d'adaptation aux exigences juridiques et terminologiques actuelles ».

Des exigences terminologiques à l'analyse de fond, il s'avère que le projet de loi fait des propositions qui sont bel et bien à la fois substantielles et limitées. C'est la raison pour laquelle la commission a largement souligné, ainsi que l'indique le rapport de majorité, la nécessité ultérieure de procéder à d'autres réflexions sur des questions encore pendantes. Le rapporteur de minorité regrette que la commission n'en ait pas tiré les conséquences, en refusant l'entrée en matière dans l'attente de ces réflexions et de nouvelles propositions.

Si le présent projet de loi s'en tenait à des adaptations purement formelles, l'adopter dans l'attente de jours meilleurs au regard d'une législation adéquate serait une attitude recevable. Mais son contenu substantiel est inabouti : il inscrit dans la loi une situation institutionnelle et économique qui n'est guère conforme à la réalité effective de la distribution de l'eau. Le résultat paradoxal est que, négligeant le caractère intercommunal du système de distribution de l'eau (intercommunalité tant technique qu'institutionnelle et économique), le projet de loi porte atteinte à l'autonomie communale au moment même où il limite son horizon à l'échelle communale. Plutôt que de s'en tenir à des adaptations nécessaires, le projet de loi se base sur des assertions théoriques, qui risquent de rendre la loi soit purement abstraite soit carrément contraire à l'intérêt public qu'il prétend défendre.

**Un principe recevable, une concrétisation incohérente**

Il n'est pas question ici d'objecter à une intention de base de ce projet de loi, qui est d'assujettir le domaine de la distribution de l'eau au droit public, alors que, dans la situation actuelle, la loi fait

référence à la fois au droit privé et au droit public. Ce rapport de minorité ne combat donc pas l'idée selon laquelle il ne serait, dans la nouvelle LDE, plus question d'un prix de l'eau, mais d'une taxe, devant respecter le principe des taxes : équivalence et couverture des coûts.

Si le passage au droit public et au régime des taxes n'a pas donné lieu à des contestations de principe, les modalités de mise en œuvre de ce régime de droit public ont suscité des réactions auprès des communes consultées. La fixation des taxes liées à la distribution de l'eau serait dorénavant de la compétence des conseils communaux et généraux, au lieu qu'elle donne comme précédemment lieu à des décisions ou à des conventions passées par les municipalités. Ces dernières se sont inquiétées de la difficulté liée au fait que les organes délibérants ne sont pas dotés de la flexibilité décisionnelle nécessaire. La réponse fournie par le Conseil d'Etat est que les municipalités peuvent proposer une fourchette ou une limite supérieure des taxes en question, et que les organes délibérants ne se prononceraient qu'au moment de déterminer cette limite supérieure, au sein de laquelle les municipalités pourraient obtenir une certaine flexibilité.

Mais il ne s'agit pas seulement de déterminer des fourchettes de prix, liées à des tarifs acceptables aux yeux des organes délibérants. La flexibilité nécessaire va au-delà de la fixation de plafonds. Les accords qui doivent être conclus en matière de distribution de l'eau ne sont pas qu'économiques, et les acteurs en présence ne sont, et de loin, pas réduits à des communes prises isolément. Ces accords ont inévitablement une composante intercommunale et impliquent des négociations multilatérales. Il faut en effet rappeler que près de deux tiers des communes ne sont pas autosuffisantes en matière d'approvisionnement et de distribution d'eau, et que cette tâche publique passe dans ces cas par des accords intercommunaux ou avec des fournisseurs privés. De tels accords prennent l'aspect de conventions de droit privé (LDE, art. 3, cf. ci-dessous). L'EMPL passe sur le fait que, si l'eau n'a pas de prix, elle a un coût, et que celui-ci doit pouvoir être déterminé de manière à assurer que les entités qui investissent dans les infrastructures nécessaires à la distribution de l'eau soient certaines de la solidité du système qui les dédommagera, pour garantir un approvisionnement fiable, sûr et économiquement efficient.

En effet, alors que la distribution de l'eau est censée passer sous le régime du droit public, l'article 3 de la loi, non modifié par l'EMPL, continue à disposer que « *Les communes se procurent l'eau qu'elles sont tenues de fournir en utilisant soit leurs propres sources, soit des eaux publiques dont l'utilisation leur a été concédée, soit des eaux qu'elles acquièrent le droit d'utiliser par la voie de l'expropriation ou en passant des contrats de droit privé avec leurs propriétaires, personnes publiques ou privées* ». Au détour de cet article, est reconnu le fait qu'une proportion importante de la distribution de l'eau restera régie par le droit privé. L'organe délibérant concerné, là, devrait soit intervenir dans la négociation conduisant à un contrat de droit privé, soit prendre acte du fait qu'un contrat de droit privé régit le prix de l'eau, et qu'il devra s'en accommoder au moment d'en déterminer le coût...

Bien plus, dans le cas où la commune délègue la distribution de l'eau à un fournisseur, propriétaire du réseau de distribution et chargé de livrer l'eau jusqu'au consommateur final, la loi risque fort de mener à des conflits oiseux. Si un organe délibérant détermine le montant de la taxe et que celui-ci ne convient pas au fournisseur, quelles sont les alternatives pour la commune en question ? Elles semblent nulles, tant il est peu probable que la commune construise elle-même un nouveau réseau, ou qu'elle décide de faire livrer son eau à port de camion dans les habitations. La seule ressource qui resterait pour régler le litige serait que la commune en question achète son réseau de distribution et passe au régime évoqué ci-dessus : celui d'un contrat de droit privé avec un fournisseur – qui aurait de fortes chances d'être le précédent détenteur du réseau remis à la commune...

A ces seules évocations, on voit combien les nouvelles dispositions du projet de loi constituent un corpus assez théorique, et dont, en cas de différend, l'application risque d'être problématique.

### **Une instance de recours en forme de maillon faible**

Un autre problème très sensible, évoqué dans le rapport de majorité, est lié au fait que les litiges en matière de taxes font l'objet d'un recours préalable à la commission communale de recours en matière d'impôts. Or on connaît le très fréquent sous-équipement de ces commissions, même dans les grandes communes. Si elles ne sont pas pressées de siéger et de délibérer, si elles ne sont pas appuyées par des ressources administratives efficaces et par des expertises juridiques adéquates, il est à craindre que leurs décisions se fassent attendre et qu'elles ne soient pas toujours fondées juridiquement. Cela aurait aussi pour conséquence que d'éventuels effets suspensifs pourraient maintenir, durant de longues périodes, des taxes ne correspondant pas au coût de l'eau. Il est pour le moins curieux que le rapport de majorité, reconnaissant le caractère problématique de cette disposition, renvoie la question à une révision de la Loi sur les impôts communaux. Cela signifie que l'on choisit délibérément une voie dont on connaît les risques, et dont on est sûr qu'elle fonctionnera moins bien que la solution actuelle.

Bref, si l'on pense à des situations critiques par rapport à cette loi, on tombe tout de suite dans des cas de figure inextricables – alors que la législation actuelle, bien qu'hybride, n'a pas posé de problèmes concrets pour la distribution d'eau. Si la législation doit effectivement être revue, qu'elle le soit d'une manière qui soit à la fois plus cohérente et plus adaptée à la réalité du terrain.

C'est la raison pour laquelle le signataire de ce rapport de minorité (seul à avoir en commission refusé l'entrée en matière, mais s'estimant à demi-soutenu par les doutes qu'exprime l'abstention de cinq de ses collègues), recommande au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur l'EMPL 497.

Lausanne, le 28 octobre 2012

Le rapporteur :  
(signé) *Jean-Yves Pidoux*