COMMUNE D'AVENCHES

Municipalité

Législature 2021-2026

Préavis municipal n° 113
au Conseil communal

Modification du règlement communal sur la distribution de l'eau

Dicastère des Eaux – Yan Vollenweider

Approuvé en séance de Municipalité le 23 février 2026

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers communaux,

1. Préambule

Le Grand Conseil a modifié la loi sur la distribution de l'eau du 30 novembre 1964 (ci-après : la LDE) en date du 5 mars 2013. Le Conseil d'Etat a fixé l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi au 1er août 2013. Un délai de trois ans était donné aux communes afin de leur permettre d'adapter leurs règlements communaux en conséquence. A ce jour, le règlement communal sur la distribution de l'eau n'a toujours pas été actualisé et le règlement communal du Service des eaux de 1967 est toujours en vigueur.

Afin que la Commune d'Avenches soit enfin dotée d'un règlement communal tenant compte de la LDE en vigueur, un nouveau règlement a été présenté et adopté par le Conseil communal en date du 22 février 2024, puis refusé par référendum le 22 septembre 2024.

2. Objet du préavis

Le présent préavis vise à présenter le nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau, qui tient compte des doléances du comité référendaire et de la population tout en respectant les bases légales supérieures, respectivement la LDE, dans le but de le faire adopter par le Conseil communal.

2.1 Chronologie

Bien que l'échéance donnée par le Canton pour la réactualisation dudit règlement en la matière n'ait pas été respectée, cela ne résulte pas d'une absence totale de travail de la Commune sur ce dossier.

Dès 2015, la Commune a élaboré un projet de nouveau règlement. Celui-ci a fait l'objet de nombreuses remarques et demandes de modifications de la part de l'Office de la consommation (ci-après : l'OFCO). En effet, le projet proposé n'était pas basé sur le règlement-type mis à disposition par le Canton.

Début 2016, le projet a fait l'objet d'un préavis négatif de la Surveillance des prix (ci-après : la SPr).

De 2019 à 2023, le bureau INTEGRALIA SA a accompagné la Commune dans les démarches relatives à l'élaboration d'un nouveau projet de règlement tenant compte des remarques de l'OFCO et de la SPr.

Le 5 mai 2022, la SPr transmettait ses recommandations à la Commune, que la Municipalité a décidé de suivre.

Le 22 février 2024, le Conseil communal adoptait le nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau (préavis 62/2024), mais celui-ci fut refusé par la population le 22 septembre 2024. Le comité référendaire, rencontré le 23 octobre 2024, ne remettait pas en question le fait que le prix de l'eau allait augmenter pour certains abonnés, mais il estimait que le mode de perception tel que proposé, notamment pour la taxe de base (ou d'abonnement annuelle), soit la taxe fixe, n'était pas équitable et favorisait le gaspillage de l'eau.

2.2 Démarche entreprise suite à ce refus

Afin de pouvoir répondre pleinement aux doléances du comité référendaire, une proposition pour une perception de la taxe fixe basée sur d'une part le calibre (ou diamètre) du compteur et, d'autre part, sur la consommation effective (ou paliers de consommation) de l'année précédente par tranches distinctes, a été soumise pour préavis à l'Autorité compétente le 16 janvier 2025.

Dans sa réponse du 24 juin 2025, l'OFCO nous confirme qu'il n'est pas possible, en regard des bases légales supérieures et des jurisprudences dont ils ont connaissance, d'introduire une notion de tranche de consommation dans la taxe d'abonnement annuelle qui demeure une taxe fixe.

La LDE prévoit, à son art. 14, quatre types de taxe :

- une taxe unique fixée au moment du raccordement direct ou indirect au réseau principal ;
- une taxe d'abonnement annuelle (taxe fixe) ;
- une taxe de consommation d'eau au mètre cube (m^3) ou au litre/minute (taxe variable) ;
- une taxe de location pour les appareils de mesure (compteurs), qui peut être intégrée dans la taxe d'abonnement annuelle.

Ces différentes taxes ont une définition propre et la base légale (LDE) n'inclut pas de règle ou de critère de calcul. Les tarifs doivent donc être uniques pour chacune d'elles.

Par ailleurs, selon un arrêt du Tribunal fédéral du 17 mars 2017 concernant la commune de Blonay (2C_768/2015), son règlement communal, qui tient compte d'une taxe fixe annuelle et d'une taxe variable constituée de tranches distinctes, n'est pas compatible avec la LDE.

Le Tribunal fédéral a jugé qu'en matière de tarifs de distribution d'eau potable, une loi au sens formel doit contenir les critères de calcul (ce qui n'est pas le cas dans la LDE), dont la fixation ne peut être simplement laissée à l'organe exécutif par délégation. Le fait d'avoir agi tout de même par tranche distincte sur la taxe de consommation au m^3 a conduit à l'annulation de la facture.

Par conséquent, l'OFCO considère donc comme non légal, compte tenu de cette jurisprudence, de percevoir une taxe de consommation par tranches distinctes.

Dans ce contexte et avec la connaissance relativement récente de ce jugement du TF, sortant d'un recours au niveau communal, il a été demandé par l'OFCO de trouver une autre solution pour définir les taxes, en regard des doléances du comité référendaire et de la population tout en s'assurant que le mode de perception soit conforme aux bases légales supérieures et des jurisprudences connues.

Fort de ce constat, une nouvelle rencontre a eu lieu le 3 septembre 2025 avec le représentant de l'OFCO ainsi que les représentants des différents partis politiques. Celle-ci a permis de clarifier la situation et de définir quelle pourrait être la marge de manœuvre laissée à la Municipalité, respectivement au Conseil communal. Après de longues explications et discussions, il est arrivé à la conclusion qu'il n'était pas possible de s'écarter de la structure des taxes telles que définies par la LDE, retraduit dans le règlement-type qui a servi de base pour l'établissement du nouveau règlement.

2.3 Modification apportée au règlement refusé

Sur la base de ce qui précède, la seule marge de manœuvre laissée à la Municipalité restait la répartition (%) entre la taxe fixe et la taxe variable.

Sans toutefois l'exiger, la SPr rend attentif, afin que le modèle soit financièrement durable, qu'au moins 50 % des recettes soient générées par des taxes indépendantes de la consommation.

La Municipalité propose de modifier cette répartition de la manière suivante :

- 30% pour la taxe fixe, basée uniquement sur le calibre (ou diamètre) du compteur) ;
- 70% pour la taxe variable, basé sur la consommation effective.

Cela permet, tout en conservant les hypothèses de base et les recommandations de la SPr ayant servi pour l'établissement du règlement qui a été refusé, de contenir l'augmentation de la taxe et de limiter certaines disparités observées notamment entre les propriétaires de villas et les locataires d'immeubles (taxe fixe répartie en fonction du nombre de ménages).

Il sied de préciser que la SPr ne prend pas position sur ses recommandations, mais simplement acte de la volonté de l'autorité concernée de les suivre ou non.

Le risque financier tel qu'évoqué par la SPr reste limité sachant d'une part que le volume facturé reste stable depuis quelques années et que, d'autre part, la consommation moyenne par habitant et par jour ne va pas significativement diminuer sachant que de gros efforts ont été entrepris ces dernières décennies, passant de 500 l/hxj à 300 l/hxj (moyenne CH). A Avenches, cette consommation s'élève à 210 l/hxj, signifiant que le type de consommateurs est essentiellement lié à de l'habitation, limitant le risque que le montant généré par la taxe variable diminue fortement.

3. Nouveautés par rapport au règlement en vigueur

La modification de la LDE a, entre autres, permis de clarifier certains points détaillés ci-dessous.

Ceux-ci sont repris du préavis 62/2024, pour lesquels aucun changement n'a été apporté.

3.1 Etendue des obligations légales des Communes (art. 1. al. 1 LDE)

La LDE, entrée en vigueur le 1er août 2013, précise l'étendue des obligations légales des Communes s'agissant de la distribution d'eau potable, ceci grâce à l'évolution du droit en matière d'aménagement du territoire. En effet, il suffit désormais de se référer aux plans généraux d'affectations exigés par le droit précité afin de déterminer les zones dans lesquelles la Commune a l'obligation de fournir des prestations en matière de distribution d'eau. Seules les « zones à bâtir » et les aires constructibles légalisées par le biais de « zones spéciales » au sens de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) sont soumises à l'obligation légale de fourniture d'eau.

3.2 Nature et fixation du tarifs de l'eau (art. 14 LDE)

La nature de la taxe sur l'eau a subi une large évolution depuis 1964. En effet, il est maintenant acté que le prix de l'eau (dans les obligations légales) constitue une taxe causale de droit public. Cela a pour conséquence une exclusion totale du droit privé ainsi que le respect des principes applicables aux taxes de ce type.

Tout d'abord, les taxes relatives aux prix de l'eau doivent être prévues dans une base légale au sens formel, c'est-à-dire émanant directement du pouvoir législatif. Ladite base légale doit contenir les modalités de calcul des taxes ainsi que le cercle des contribuables assujettis. Sans délégation en bonne et due forme à la Municipalité, la tarification des taxes prévues dans le nouveau règlement communal est du ressort de l'organe législatif contrairement à ce qui était le cas auparavant. Pour qu'une telle délégation soit possible, la norme de délégation doit définir la marge de manœuvre de l'exécutif communal en fixant le montant maximal des taxes que celui-ci peut arrêter.

En sus du principe de légalité exposé ci-dessus, une taxe causale doit répondre au principe d'autofinancement (consommateur-payeur). De ce fait, un recours à l'impôt est impossible pour le financement de l'eau. Afin de garantir cet autofinancement, le nouveau règlement prévoit deux taxes distinctes : une taxe de base appelée « taxe d'abonnement annuelle » (taxe fixe) et une taxe basée sur la consommation (taxe variable).

Actuellement, la Commune doit financer par ces taxes un montant annuel d'environ CHF 900'000.-, basé sur le PDDE établi en 2017. Selon les recommandations de la SPr, l'abonnement annuel (taxe de base) devrait couvrir peu ou prou 50% des recettes totales visant l'autofinancement de la distribution d'eau. Comme mentionné au chapitre 2.3, la Municipalité a décidé d'appliquer une répartition 30% pour la taxe de base, et 70% pour la taxe variable. Le montant généré par la taxe de base devrait par conséquent avoisiner les 270'000.-.

Cette taxe d'abonnement annuelle se calcule sur la base du calibre (ou diamètre) du compteur.

Cette solution est celle jugée la plus adéquate pour les raisons suivantes :

- Le diamètre du compteur d'eau est une donnée connue, vérifiable et incontestable ;
- Tous les raccordements sont équipés de compteurs ;
- Le débit admissible pouvant s'écoulé en travers du compteur est fonction de son diamètre.

Les recommandations de la SPr, que la Municipalité a décidé de suivre, sont les suivantes :

- d'introduire une taxe de base, sur la base de l'un des modèles de taxe de base présentés dans l'annexe ;
- d'activer les investissements de remplacement et les coûts du projet, de sorte que les investissements annuels comptabilisés sous les charges de fonctionnement soient inférieurs à 10 % des dépenses d'exploitation totales ;
- ne pas augmenter les tarifs d'eau.

Cette dernière recommandation contraint la Municipalité à proposer un tarif actuel et un maxima permettant de couvrir ses coûts en utilisant les réserves provisionnées mais pas d'en accumuler. Elle a dû confirmer à la SPr qu'elle ne créera pas de nouvelles réserves complémentaires par rapport aux exigences de la directive cantonale valaisanne, utilisée par analogie, faute d'accord entre la SPr et le Canton de Vaud. Lorsque le fonds de réserve sera épuisé, il s'agira de réviser le règlement et les tarifs actuellement présentés.

Ci-dessous figurent les tarifs qui seront appliqués lors de l'entrée en vigueur du règlement, respectivement les montants maximaux.

compteurs		**taxe d'abonnement annuelle**		tarifs **maximaux**,
diamètre nominal (DN) [mm]	nombre de compteurs *2ème sem. 2025*	à reporter dans l'Arrêté municipal [CHF/an] dès l'entrée en vigueur	*revenu annuel généré [CHF/an]*	à reporter dans l'Annexe au règl. (art. 6) [CHF/an]
20	685	125	*85'625*	175
25	184	225	*41'400*	300
32	94	550	*51'700*	725
40	40	875	*35'000*	1'150
50	20	1'250	*25'000*	1'600
65	2	2'000	*4'000*	2'500
80	0	3'000	*0*	3'750
100	1	5'000	*5'000*	6'250
125	1	8'000	*8'000*	10'000
150	1	12'500	*12'500*	15'500
total	1'028	*total [CHF/an]*	***268'225***	

Concernant la taxe de consommation, elle continuera d'être facturée selon les m³ effectifs. Si la taxe d'abonnement annuel représente le 30% du montant généré, la taxe de consommation doit être de 70% des recettes totales attendues, c'est-à-dire du montant nécessaire pour assurer l'autofinancement.

Le tarif par m³ a été calculé de la manière suivante :

- Montant nécessaire pour assurer l'autofinancement — CHF 900'000.-
- Part facturée au m³ (taxe variable) — 70% = CHF 630'000.-
- Consommation moyenne annuelle soumise à la taxe — 380'000 m³
- Tarif résultant, à reporter dans l'Arrêté municipal — CHF 1.658/m³, arrondi à **CHF 1.70/m³**
- Tarif maximal, à reporter dans l'Annexe au règlement — CHF 2.40/m³

Les méthodes de calcul précédemment exposées permettent une meilleure prise en compte du principe de causalité et amènent, pour une consommation moyenne journalière par personne de 150 litres (moyenne suisse), les résultats suivants sur les factures des ménages :

	Type de logement		immeuble	petit immeuble	villa	villa
	Nombre de ménage (ou d'appartement) utilisant le même raccordement (compteur)		15	5	1	1
	Consommation annuelle [m3/an] pour l'ensemble du ménage		55	165	220	55
	Nombre de personne dans l'appartement / le ménage		**1**	**3**	**4**	**1**
	Diamètre nominal du compteur [mm]		25	20	20	20
Règlement actuel (en vigueur)	Taxe de consommation [CHF 2.20/m3]		121.00	363.00	484.00	121.00
	Taxe de location [CHF 3.00/mois] (répartie sur le nombre de ménage)		2.40	7.20	36.00	36.00
	Total [CHF/an] - pour le ménage considéré		**123**	**370**	**520**	**157**
Règlement refusé	Taxe de consommation [CHF 1.20/m3]		66.00	198.00	264.00	66.00
	Taxe d'abonnement annuelle (répartie sur le nombre de ménage) - compteur		23.00	55.00	275.00	275.00
	Total [CHF/an] - par ménage considéré		**89**	**253**	**539**	**341**
Nouveau règlement 2026	Taxe de consommation [CHF 1.70/m3]		93.50	280.50	374.00	93.50
	Taxe d'abonnement annuelle (répartie sur le nombre de ménage) - compteur		15.00	25.00	125.00	125.00
	Total [CHF/an] - pour le ménage considéré		**109**	**306**	**499**	**219**
	Différence entre le règlement actuel (en vigueur) et le règlement refusé	*[en CHF]*	*-34.40*	*-117.20*	*19.00*	*184.00*
		[en %]	*-28%*	*-32%*	*4%*	*117%*
	Différence entre le règlement actuel (en vigueur) et le nouveau règlement	**[en CHF]**	**-14.90**	**-64.70**	**-21.00**	**61.50**
		[en %]	**-12%**	**-17%**	**-4%**	**39%**

3.3 Rapport entre usager et distributeur

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LDE, le droit applicable aux rapports entre les usagers et le distributeur relevait du droit public ou du droit privé selon de qui était le distributeur (commune ou concessionnaire). Cette distinction n'existe plus. Il est actuellement admis que ledit rapport relève du droit public pour tous les cas où la prestation est fournie dans le cadre des obligations légales.

3.4 Voies de recours

Les voies de recours contre les décisions rendues par la Commune, et qui doivent être indiquées sur les décisions envoyées ont été modifiée et sont désormais les suivantes :

- Pour la facturation des taxes, recours dans les 30 jours auprès de la Commission communale de recours en matière d'impôts et de taxes ;
- 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 Fourniture d'eau « hors obligations légales »

3.5.1 Généralités

Tous les points abordés jusqu'ici dans le présent préavis concernent les modifications apportées par la nouvelle LDE uniquement dans le cadre de la fourniture d'eau comme tâche publique et partant comme étant des obligations légales. Cela est le cas de la fourniture d'eau potable destinée à la consommation et à la lutte contre le feu dans les zones à bâtir et les zones spéciales.

En dehors de ses obligations légales, la Commune est libre de fournir ou non de l'eau pour d'autres utilisations. Dans ces cas, elle n'exécute plus une tâche publique. Les liens contractuels entre elle et les usages ne relèvent ainsi plus du droit public mais du droit privé.

Pour les prestations hors obligations légales standardisées (prélèvement temporaire aux bornes hydrantes), la Commune est libre de fixer un tarif (de compétence municipale) qui vaut contrat d'adhésion de droit privé. Partant, quiconque utilise ce type de prestations est considéré comme avoir accepté le tarif en question.

3.5.2 Sprinkler

De par sa situation géographique, Avenches accueille sur son territoire plusieurs industries, lesquelles sont équipées de système de lutte contre les incendies. Certaines d'entre elles ont construit des bassins permettant de stocker suffisamment d'eau à cet effet, tandis que d'autres sont branchées directement à un système de sprinklers. Bien que permettant de lutter contre le feu, ces installations ne font pas partie des obligations légales de distribution d'eau au sens de la LDE, art. 5 al. 2.

L'eau utilisée par les installations sprinkler, pour des raisons de sécurité et d'efficacité, ne passent pas par le compteur d'eau. Les installations en question doivent être testées et purgées régulièrement afin de garantir leur bon fonctionnement. Cela a pour conséquence une consommation d'eau qui n'est pas chiffrable et qui, par conséquent, ne peut être facturée sur la base de la consommation effective.

Comme nous l'avons vu précédemment, la distribution d'eau, hors obligations légales, ne relève plus du droit public mais du droit privé, donc soumise à la procédure civile et non à la procédure administrative. Ainsi, pour que la Commune puisse facturer l'eau en question, elle conclura une convention avec chaque industriel concerné.

Les projets de convention n'ont formellement pas à être préalablement soumis à l'OFCO pour approbation. Un fois signée, une copie leur est toutefois remise pour information et contrôle des conditions techniques relatives à la sécurité alimentaire.

3.6 Entrée en vigueur

Tenant compte de nos périodes de facturation, le présent règlement entrera en vigueur au 1er mai 2026 après avoir été approuvé par le Conseil communal et par la Cheffe du Département de l'agriculture, de la durabilité et du climat et du numérique ainsi que le délai référendaire et le délai de requête à la Cour constitutionnelle échus.

Le délai pour l'approbation par la Cheffe de Département est d'environ un mois, puis le règlement fera l'objet d'une publication FAO avec un délai référendaire de 20 jours avant entrée en force.

4. Conclusions

En conclusion, la Municipalité prie le Conseil communal de bien vouloir voter les résolutions suivantes :

Le Conseil communal d'Avenches,

Vu le préavis municipal n° 113 de la législature 2021 – 2026,

Ouï le rapport des commissions désignées pour l'étude de cet objet,

Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

Décide :

1) **De valider le nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau.**
2) **D'envoyer pour validation le nouveau règlement communal sur la distribution de l'eau au service cantonal compétent.**

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers communaux, nos salutations distinguées.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

La Syndique :	Le Secrétaire :
Laure RYSER	Bastien ESCHMANN

Annexes

- Projet de Règlement communal sur la distribution de l'eau et son annexe
- Recommandation de la SPr du 11 octobre 2022
- Recommandation de la SPr du 5 mai 2023
- Recommandation de la SPr du 30 octobre 2025

Municipaux délégués :

- M. Yan Vollenweider, Dicastère de la Police des constructions et des Eaux
- Mme Laure Ryser, Syndique, Dicastère des Finances