



Kommunale Infrastruktur
Infrastructures communales
Infrastrutture comunali

Imputation de la taxe sur les eaux usées

Recommandations

de l'Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA)

et de l'organisation Infrastructures communales (OIC)

concernant l'imputation de la taxe sur les eaux usées selon l'art. 60b de la loi sur la protection des eaux

Février 2015

Impressum

| | |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Éditeur: | Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA) et Organisation Infrastructures communales (OIC) |
| Soutien externe: | Ecoplan AG Berne, Corinne Spillmann, Felix Walter |
| Conseils juridiques: | Susanna Glatthard, avocate, Berne |
| Groupe d'accompagnement: | Stefan Hasler, Office des eaux et des déchets du canton de Berne (co-direction) Alex Bukowiecki, organisation Infrastructures communales (co-direction) Urs Ammann, commune de Köniz Jörg Kaufmann, canton d'Argovie Remo Kuster, Canton de Nidwald Michael Schärer, OFEV, section Protection des eaux Daniel Stambach, ara region bern ag |

Les présentes recommandations ainsi que les documents de référence (en allemand) sont disponibles sur les sites Web des deux organisations éditrices:

www.vsa.ch

www.infrastructures-communales.ch

Le présent document a été élaboré par le groupe d'accompagnement à titre de recommandation. Le respect de toutes les exigences juridiques relève de la STEP et des communes. Aucune responsabilité ne saurait être déduite des présentes recommandations.

Table des matières

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| | Version succincte: les recommandations en bref | 2 |
| 1 | Situation initiale | 4 |
| 2 | Imputation de la taxe fédérale sur les eaux usées | 5 |
| 2.1 | Prélèvement de la taxe auprès des STEP | 5 |
| 2.2 | Principes de l'imputation de la taxe | 5 |
| 2.3 | Recommandations concernant l'imputation de la taxe | 6 |
| 2.3.1 | Niveau 1: imputation par les STEP aux communes et aux déverseurs directs | 7 |
| 2.3.2 | Niveau 2: imputation par les communes aux personnes/entreprises | 7 |
| 3 | Aspects juridiques | 8 |
| 4 | Taxe sur la valeur ajoutée | 9 |
| 5 | Surveillance des prix | 9 |
| 6 | Recommandations pour la mise en œuvre: principaux pas | 10 |
| | Documents de référence | 11 |

Version succincte: les recommandations en bref

Taxe sur les eaux usées à partir de 2016

À partir de 2016, la Confédération prélèvera auprès des STEP une taxe fédérale sur les eaux usées de 9 francs par habitant raccordé. Les recettes doivent contribuer à financer les investissements initiaux pour assurer une réduction des micropolluants dans les STEP. Une fois qu'une STEP aura pris les mesures nécessaires pour réduire les composés traces organiques, elle sera exemptée de la taxe. Le nouvel art. 60b de la loi sur la protection des eaux (LEaux) crée la base légale nécessaire pour prélever cette taxe. La disposition arrête que le montant de la taxe doit être imputé à ceux qui sont à l'origine de la pollution. Les présentes recommandations montrent comment procéder.

Imputation de la taxe la plus simple possible, sur la base de modèles existants

Il faut faire en sorte que l'imputation de la taxe n'entraîne autant que possible aucun surcroît de travail auprès des exploitants de STEP et des communes. En outre, il faut éviter de modifier la structure des émoluments et les règlements.

La taxe doit être considérée comme un facteur de coût supplémentaire des STEP et donc être imputée selon les modèles existants et les recommandations ci-après. La Confédération recommande d'ailleurs aussi de continuer à appliquer les modèles de tarification actuels.

Recommandations pour l'imputation de la taxe

1) Imputation par la STEP aux communes et aux déverseurs directs

La STEP impute la taxe aux communes et aux déverseurs directs, sur la base de la **clef actuelle de répartition des frais de la STEP**.

2) Imputation par les communes aux utilisateurs

Les communes imputent les frais supplémentaires en se fondant sur le modèle de tarification utilisé jusqu'ici. À cet effet, elles augmentent la **taxe de base et/ou la taxe au m³**. Il appartient à chaque commune de décider quelle(s) composante(s) des taxes elle va majorer et de combien.

Les recommandations sont correctes du point de vue du droit fédéral

Les clarifications juridiques menées sur mandat de la VSA et des OIC ont confirmé que les présentes recommandations sont correctes du point de vue du droit fédéral.

Taxe sur la valeur ajoutée: pas de présentation séparée de la taxe

La taxe constitue, pour la STEP et les communes, une partie des frais globaux qu'ils répercutent sur les utilisateurs. Le montant total de la facture de la STEP ou de la commune est

soumis à la TVA (taxe fédérale sur les eaux usées comprise). La taxe ne doit pas être indiquée séparément lors de l'imputation par la STEP et par la commune.

Répercussion de la taxe: pas besoin d'audition par la Surveillance des prix

Si l'augmentation des émoluments a pour seul but de répercuter la nouvelle taxe, autrement dit si le montant facturé en plus par la commune n'est pas supérieur à l'accroissement qui lui est imputé par la STEP, vous pouvez expressément renoncer à l'audition de la Surveillance des prix.

Pour toute adaptation des émoluments dépassant le montant de la nouvelle taxe, les obligations habituelles découlant de la loi sur la surveillance des prix s'appliquent (avis préalable selon l'art. 14 LSPPr).

Planification et communication de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la taxe sur les eaux usées et la communication doivent être planifiées à temps. Il convient en particulier de faire ce qui suit:

- Estimer les frais supplémentaires causés par la nouvelle taxe, d'un commun accord entre communes et STEP
- Vérifier les conséquences, puis adapter la planification financière et le budget
- Prendre une décision préliminaire sur la manière dont la taxe sera imputée et vérifier si les éventuelles augmentations tarifaires sont couvertes par le règlement existant
- Planifier et engager les décisions nécessaires concernant le tarif, le budget et, au besoin, l'adaptation du règlement, par les organes compétents
- Informer suffisamment tôt les communes (par les STEP) et la population concernée (par la commune)
- Adapter les formulaires de facture / les logiciels et les tarifs des émoluments dans le système de décompte

1 Situation initiale

Aux fins d'éliminer une partie des micropolluants contenus dans les eaux usées, une centaine de STEP en Suisse doivent être équipées en conséquence. La Confédération soutient ces STEP dans le financement des investissements initiaux. À cet effet, une taxe sur les eaux usées sera introduite partout en Suisse au 1^{er} janvier 2016; elle sera levée au plus tard en 2040.

La base légale nécessaire au prélèvement de cette taxe a été créée. Il s'agit de l'art. 60*b* de la loi sur la protection des Eaux (LEaux):

- La Confédération perçoit la taxe auprès des propriétaires de stations centrales d'épuration. La taxe est fixée en fonction du nombre d'habitants raccordés à la STEP dans son bassin versant. Le montant par habitant et par année ne peut excéder 9 francs.
- Une fois qu'une STEP a pris les mesures visant à réduire les micropolluants, elle est exemptée de la taxe. Cette décharge est justifiée par l'augmentation des frais d'exploitation après l'extension de la STEP.
- Les détenteurs des installations sont chargés d'imputer la taxe aux pollueurs. L'art. 60*b*, al. 5, LEaux « oblige les STEP soumises à la taxe à la répercuter sur les pollueurs. La Confédération recommande d'appliquer pour ce faire les modèles de taxes des STEP existants »¹

Étant donné que la loi et l'ordonnance ne précisent pas les modalités de cette imputation de taxe par les communes aux pollueurs, la VSA et les OIC ont décidé rédiger les présentes recommandations. Le document a été élaboré en collaboration avec les principaux acteurs, notamment l'OFEV et la Surveillance des prix ainsi que des représentants des STEP, des communes et des cantons. La responsabilité concernant la répercussion correcte de la taxe incombe aux STEP et aux communes. Les éditeurs espèrent contribuer à une clarification de la situation.

¹ Texte selon le message du 26 juin 2013 concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (Financer l'élimination des composés traces organiques des eaux usées conformément au principe du pollueur-payeur).

2 Imputation de la taxe fédérale sur les eaux usées

2.1 Prélèvement de la taxe auprès des STEP

La Confédération prélèvera à partir de 2016 une taxe annuelle sur les eaux usées auprès des exploitants des stations centrales d'épuration. Le montant sera fixé en fonction du nombre d'habitants permanents raccordés dans le bassin versant de la STEP. Les cantons devront le communiquer à la Confédération au début de chaque année. Ils pourront généralement s'appuyer sur les relevés existants de la VSA/OIC. Les détails concernant le prélèvement de la taxe figurent dans l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux). Les modifications correspondantes de l'OEaux et le rapport explicatif ont été soumis en audition, à titre de projet, jusqu'au 15 mars. Ensuite, le Conseil fédéral devra prendre une décision. C'est pourquoi nous n'entrons pas plus dans le détail sur le prélèvement de taxe (ni sur la définition des habitants raccordés ou d'une STEP centrale). Ces questions feront l'objet de travaux de concrétisation plus poussés de la Confédération, en collaboration avec les cantons et les associations.

Il est recommandé aux STEP et aux communes de procéder le plus rapidement possible à une estimation du montant de la taxe:

- Les **STEP** peuvent déjà estimer assez précisément la taxe, en se fondant sur les chiffres sur la population dans leur bassin versant (9 CHF par habitant raccordé). Pour les STEP, le prélèvement de taxe représente, selon la structure des coûts, entre 5 et 10 % des frais globaux de l'épuration des eaux.
- Les coûts supplémentaires pour les **communes** correspondent également environ au montant de la taxe (9 CHF) multiplié par le nombre d'habitants; il peut toutefois y avoir des écarts, selon le type d'imputation par la STEP à la commune. Le montant exact dépend de la clef de répartition des frais et des décisions prises par la STEP (cf. section 2.3.1).
- Si la planification financière de l'OFEV le permet, le montant de la taxe de 9 francs par habitant pourra être réduit ultérieurement. Jusqu'à nouvel avis, il est cependant conseillé de partir d'une taxe de 9 francs.

2.2 Principes de l'imputation de la taxe

Il faut prendre en compte les principes suivants lors de l'imputation de la taxe sur les eaux usées:

- Éviter un **surcroît de travail**: l'imputation doit se faire le plus simplement possible. L'imputation ne devrait pas entraîner une charge de travail supplémentaire pour les exploitants des STEP et les communes; il faut éviter autant que faire se peut les adaptations de la structure des émoluments et des règlements.
- Interprétation du terme « **pollueur** »: en vertu de l'art. 60b, al. 5, de la loi sur la protection des eaux, les détenteurs de la STEP imputent la taxe à « ceux qui sont à l'origine de la mesure ». Au sens du message et de la loi sur la protection des eaux, ce terme désigne

ceux qui émettent ces micropolluants, donc non seulement les habitants, mais notamment aussi les entreprises. Cette définition est confirmée par les clarifications juridiques (cf. aussi chapitre 3 ainsi que les documents de référence relatif aux éclaircissements juridiques).

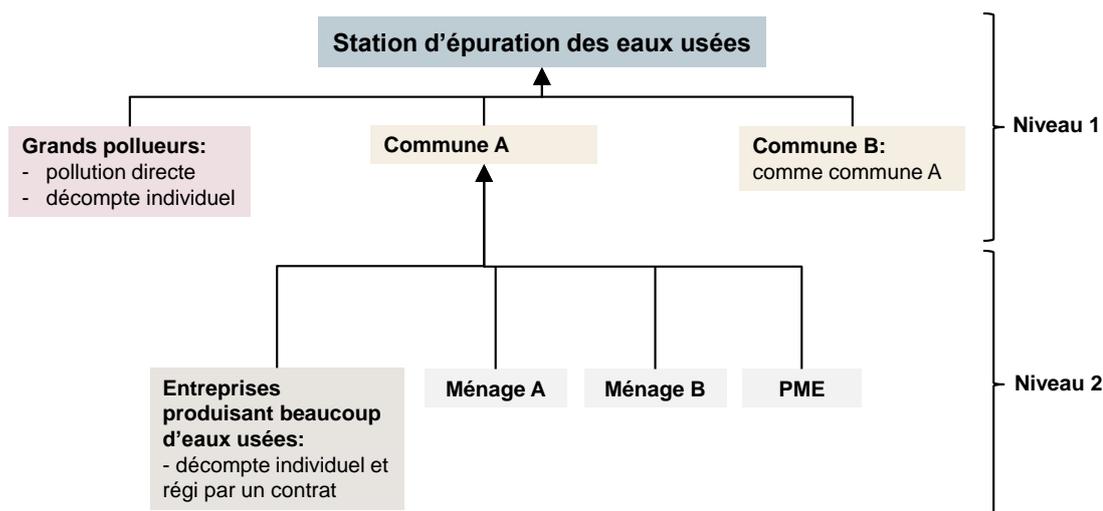
- **Continuité** dans les émoluments: lors de la répercussion de la taxe, il faut tenir compte du fait que la STEP devra éventuellement prendre des mesures pour réduire les micropolluants. À partir du moment où elle l'aura fait, elle sera exemptée de la taxe, mais il faudra escompter des frais d'exploitation supplémentaires. Il faut donc partir du principe qu'elle imputera ses frais augmentés par le biais de la répartition existante des coûts d'exploitation.

2.3 Recommandations concernant l'imputation de la taxe

Ci-après, nous expliquons l'imputation conseillée de la taxe, sur la base des principes énoncés plus haut. Nous distinguons entre deux niveaux d'imputation:

| Niveau | Recommandation |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1) Imputation par la STEP à la commune et aux déverseurs directs | Imputation par le biais de la répartition des frais d'exploitation de la STEP |
| 2) Imputation par la commune aux utilisateurs | Imputation par le biais de la taxe annuelle de base et/ou au m ³ |

Figure 2-1: Niveaux de l'imputation



Les modalités, les options et les alternatives sont expliquées ci-après.

2.3.1 Niveau 1: imputation par les STEP aux communes et aux déverseurs directs

Recommandation: comptabilisation par le biais de la répartition des frais d'exploitation de la STEP

La STEP facture la taxe aux communes et aux déverseurs directs en l'incluant dans la **répartition existante des frais d'exploitation de la STEP**.

La répartition des frais d'exploitation de la STEP englobe généralement les paramètres suivants:

- équivalents-habitants (EH) et/ou
- quantité d'eaux usées en m³.

La taxe doit par conséquent être traitée comme les autres composantes des frais et être imputée par le biais de l'actuelle répartition des frais d'exploitation. Si cette dernière est fondée sur différents paramètres, l'imputation doit être déterminée selon le règlement de la STEP. S'il n'existe pas de dispositions à ce sujet, il appartient à la STEP de décider quels paramètres elle veut appliquer et dans quelle mesure chacun d'entre eux sera pris en compte.

Exceptions en option: il n'est pas exclu d'accorder des traitements particuliers pour le montant de la taxe aux entreprises avec lesquelles des contrats spécifiques ont été passés, par exemple des grands pollueurs bénéficiant de tarifs/contrats spéciaux.

Non recommandé: imputation sur la base du nombre d'habitants

Une imputation de la taxe aux communes fondée uniquement sur le nombre d'habitants recordés est en contradiction avec les recommandations de la Confédération et aboutirait bien souvent à une discontinuité de la politique tarifaire dès que la STEP aurait pris les mesures pour réduire la quantité de micropolluants (cf. ch. 2.2).

2.3.2 Niveau 2: imputation par les communes aux personnes/entreprises

Recommandation: comptabilisation par le biais du modèle des taxes existant

Les communes facturent les frais supplémentaires résultant de la nouvelle taxe par le biais du modèle existant pour les émoluments; elles augmentent pour ce faire le tarif de la **taxe de base et/ou au m³**.

La commune est libre de choisir quelle(s) composante(s) des émoluments elle augmente. Elle doit toutefois tenir compte des considérations suivantes:

- La taxe de base est apparentée à la taxe fédérale (par habitant) du fait de son caractère fixe. Mais selon la manière dont la taxe de base est déterminée, sa majoration peut déboucher sur des distorsions; par exemple, la taxe de base est souvent plus élevée pour les maisons individuelles que pour les immeubles.

- Une majoration de la taxe au volume est d'une certaine manière conforme au principe du pollueur-payeur, si l'on part du principe que plus la quantité d'eaux usées est grande et plus la quantité de micropolluants augmente.
- La taxe sur les eaux pluviales que perçoivent certaines communes n'a que peu de rapport avec les micropolluants et le nombre d'habitants. Il n'est donc pas recommandé de la prendre comme base pour imputer la taxe fédérale sur les eaux usées.

Exceptions en option: il n'est pas exclu d'accorder des traitements particuliers pour le montant de la taxe aux entreprises avec lesquelles des contrats spécifiques ont été passés, par exemple des grands pollueurs bénéficiant de tarifs/contrats spéciaux.

Non recommandé: imputation sous la forme d'une « taxe par habitant »

La facturation de la taxe sous la forme d'une « taxe par habitant » spéciale, soit un montant fixe par habitant, n'est pas recommandée. Une telle solution est le plus souvent liée à une charge de travail considérable, quand elle n'est pas impossible. En effet, il n'est pas aisé de connaître le nombre d'habitants par adresse de facturation (généralement par bâtiment), surtout dans les immeubles.

3 Aspects juridiques

Les analyses juridiques menées la VSA et OIC ont confirmé que les présentes recommandations sont correctes du point de vue du droit fédéral (voir les documents de référence [en allemand] pour plus de détails). Voici quelques explications à ce propos:

- Sauf exception, la répercussion de la taxe fédérale peut s'appuyer directement sur la LEaux et ne requiert pas de mention explicite des règlements de la STEP ou de la commune, vu que cette taxe constitue une partie « normale » des frais.
- La condition est toutefois que les règlements n'énumèrent pas exhaustivement tous les frais ou taxes à répartir, et que la terminologie soit assez générale ou du moins mentionne des taxes dans les postes de charges. Sinon, il faudrait procéder à une révision du règlement.
- Les principes rappelés dans les présentes recommandations et les marges de manœuvre existant pour la répercussion des frais sont agréés du point de vue du droit fédéral et concordent avec les principes de causalité et d'équivalence.

Il n'existe pas, à notre connaissance, de dispositions de droit cantonal qui seraient en contradiction avec les recommandations. Cette possibilité ne peut toutefois pas être exclue.

4 Taxe sur la valeur ajoutée

La taxe fédérale n'est pas soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'OFEV prélèvera donc les 9 francs par habitant raccordé sans la majorer de la TVA.

Elle est un élément des frais de la STEP et des communes, à l'instar du loyer ou des charges d'intérêt, qui ne sont pas non plus soumis à la TVA. L'imputation de la taxe par la STEP et par les communes ne doit pas être comptabilisée séparément. Elle constitue une partie du montant total de la facture, qui à l'avenir comprendra simplement aussi cette nouvelle taxe. Le montant total de la facture de la STEP ou de la commune est en revanche soumis à la TVA (y compris la taxe fédérale qui y est incluse).

La lettre de l'Administration fédérale des contributions est disponible à titre de document de référence.

5 Surveillance des prix

L'imputation de la taxe entraîne une augmentation des tarifs. Les communes sont d'une manière générale tenues, en vertu de l'art. 14 de la loi sur la surveillance des prix (LSPr)², de soumettre les augmentations d'émoluments prévues à la Surveillance des prix pour avis, avant la prise de décision par les autorités compétentes. Selon la prise de position de M. Prix³, il est cependant possible de renoncer à un avis explicite du Surveillant des prix, si les conditions suivantes sont respectées:

- L'augmentation des émoluments n'est que la répercussion de la taxe. Concrètement:
 - l'augmentation des émoluments perçus par la commune n'est pas supérieure à la majoration de la facture de la STEP
 - La répercussion de la taxe sur les émoluments est intelligible et peut être démontrée sur demande.
 - La STEP doit en outre garantir et pouvoir prouver que l'augmentation des frais qu'elle facture aux communes n'est pas, en total, supérieure à la taxe qu'elle reverse à l'OFEV, donc qu'elle ne dépasse pas 9 francs par habitant raccordé.
- Si, pour diverses raisons, la taxe ne devait pas être imputée la première année où elle sera due (2016), son montant peut être reporté dans la planification financière des années suivantes et être ajouté aux émoluments (réparti sur au moins 5 ans).

² Loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr) (état le 1^{er} janvier 2013). RS 942.20.

³ La lettre de la Surveillance des prix figure dans les documents de référence.

D'autres points à respecter par les communes sont:⁴

- Les communes comptant **plus de 5000 habitants** doivent, comme à l'accoutumée, communiquer leurs nouveaux tarifs à la Surveillance des prix pour la publication sur son site Internet.
- Si l'**adaptation des émoluments va au-delà de la répercussion de la nouvelle taxe**, ces modifications doivent être soumises pour avis à la Surveillance des prix avant la prise de décision par l'autorité compétente. Conformément à la LSPr, cette dernière prend ensuite sa décision en tenant compte de la prise de position de M. Prix. Les communes doivent compter au moins six semaines de temps de traitement pour cette consultation.

6 Recommandations pour la mise en œuvre: principaux pas

Les aspects suivants doivent être pris en compte lors de la mise en œuvre de la nouvelle taxe et il convient de faire la planification en conséquence:

- Estimer la taxe d'un commun accord entre les communes et la STEP (calcul de vérification: 9 CHF * nombre d'habitants de la commune)
- Vérifier les conséquences, et adapter la planification financière et le budget
- Prendre une décision préliminaire sur la manière dont la taxe sera imputée et vérifier si les éventuelles augmentations tarifaires sont couvertes par le règlement existant
- Faire à temps la planification et engager les décisions nécessaires pour définir le tarif et le budget et, au besoin, pour modifier les règlements:
 - vérifier quels organes (comité, assemblée générale, parlement communal) sont compétents et s'il faut une autorisation du canton;
 - établir un calendrier en conséquence.
- Surveillance des prix:
 - communication préalable à la Surveillance des prix si l'adaptation des émoluments dépasse la seule répercussion de la taxe;
 - communication consécutive des nouveaux tarifs pour toutes les communes comptant plus 5000 habitants.
- Informer à temps les communes (par la STEP) ou la population de la commune (par la commune concernée)
- Adapter les formulaires de facture / les logiciels et les taux d'émoluments dans le système de décompte
- Gestion d'une couverture insuffisante/des excédents: si le montant imputé est trop élevé ou trop bas, une correction est possible l'année suivante

⁴ Voir aussi les informations concernant l'« obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr » sur le site Web de la Surveillance des prix.

Documents de référence

Sur les sites Web des deux associations

- www.vsa.ch
- www.infrastructures-communales.ch

vous trouverez les documents suivants (en langue allemande):

- Kurzanalyse der Empfehlung aus rechtlicher Sicht (de Susanna Glatthard, avocate)
- Lettre de la Surveillance des prix
- Explications de l'Administration fédérale des contributions

Vous trouverez de plus amples informations au sujet de la nouvelle taxe sur le site Web de l'OFEV:

- <http://www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/index.html?lang=fr> → Micropolluants