



Newsletter

Date 02.02.2017
Embargo 02.02.2017, 11:00

Nr. 1/17

CONTENU

1. ARTICLE PRINCIPAL

La problématique de l'augmentation des émoluments et de la tendance à multiplier les taxes : pour le Surveillant des prix, il faut agir

2. COMMUNICATIONS

- Paiement au guichet postal : hausse des prix de Swisscom pour des prestations du service universel
- Réseau de chauffage à distance de Horgen : Baisse du tarif suite à une recommandation du Surveillant des prix
- Taxes relatives à la distribution d'eau potable : la commune d'Orbe suit les recommandations du Surveillant des prix

3. MANIFESTATIONS / INFORMATIONS

- Préavis : Conférence de presse annuelle du Surveillant des prix



1. ARTICLE PRINCIPAL

La problématique de l'augmentation des émoluments et de la tendance à multiplier les taxes : pour le Surveillant des prix, il faut agir

La Suisse possède un système économique fondé sur la liberté économique et le principe de la libre concurrence. Or, en ce qui concerne la formation des prix, la réalité est souvent quelque peu différente. Ainsi, selon certaines estimations, plus de 50 % des prix en Suisse ne sont pas ou du moins pas entièrement formés par le marché, mais subissent une influence directe ou indirecte de l'État¹. C'est typiquement le cas des prix administrés et des émoluments, qui représentent l'un des principaux champs d'activité du Surveillant des prix, si ce n'est le plus important. Ni les principes de l'équivalence et de la couverture des coûts prévus par les dispositions sur les émoluments, ni la législation sur la surveillance des prix ne peuvent toutefois freiner suffisamment l'introduction régulière de nouveaux émoluments et le relèvement des émoluments existants.

Possibilités d'intervention du Surveillant des prix en ce qui concerne les émoluments et les prix administrés

Les émoluments et les prix administrés font partie du domaine d'activité principal du Surveillant des prix. Cela n'a rien de surprenant, dans la mesure où la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr), qui est axée sur la concurrence, s'applique à toutes les entreprises puissantes sur le marché, qu'elles relèvent du droit privé ou du droit public. Dès lors, la surveillance des prix porte aussi sur les services étatiques, fournis par les collectivités publiques. Cette surveillance se justifie d'autant plus que, par définition, les émoluments étatiques ne sont pas la conséquence d'une concurrence efficace et qu'un abus de prix ne saurait être exclu. Dans le cas des taxes, le risque que les prix soient définis de manière abusive est même particulièrement grand, étant donné que toute concurrence potentielle est généralement exclue par la fixation de prix monopolistiques.

Les émoluments étatiques sont fixés par une autorité politique, en règle générale l'exécutif de la Confédération, d'un canton ou d'une commune, en application d'une base juridique spécifique. En vertu de la LSPr, le Surveillant des prix dispose d'un *droit de recommandation renforcé* à l'égard des prix *fixés ou approuvés par une autorité législative ou exécutive*. L'autorité compétente est tenue de le consulter avant de prendre sa décision sur le relèvement envisagé d'un émolument. Le Surveillant peut proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation du prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement. Son avis n'est toutefois pas contraignant ; il représente plutôt une base permettant à l'autorité politique compétente de prendre sa décision en connaissance de cause. Les recommandations du Surveillant des prix ont néanmoins un certain poids et, dans la pratique, sont souvent suivies. De plus, l'autorité est légalement tenue de mentionner l'avis du Surveillant des prix dans sa décision et, le cas échéant, d'expliquer pourquoi elle s'en écarte.

Les émoluments sont des contributions causales

Les émoluments font partie des contributions causales, lesquelles sont, tout comme les impôts, des contributions publiques. Une contribution causale est perçue en contrepartie d'une prestation donnée fournie par une collectivité à un particulier, tandis que les impôts sont dus sans condition ni contrepartie directe de la collectivité. C'est pour cette raison que la LSPr ne s'applique pas aux impôts. Les émoluments peuvent à leur tour être subdivisés en plusieurs catégories : ils peuvent être perçus en contrepartie de l'utilisation, par un particulier, d'un équipement ou établissement public (taxe

¹ V. à ce sujet l'étude « Staat und Wettbewerb » publiée par economiesuisse en 2014, qui renvoie à l'inventaire des prix administrés établi par le Surveillant des prix en 2005 (www.economiesuisse.ch/sites/default/files/publications/20141208_Broschüre_Staat_und_Wettbewerb_0.pdf).



d'utilisation), d'une prestation fournie par l'administration à la demande d'un particulier (émolument administratif) ou de l'exercice d'une activité réservée à la collectivité (redevance de concession).

L'examen d'*émoluments administratifs* par le Surveillant des prix intervient le plus souvent à la suite d'une dénonciation d'abus : lorsqu'un citoyen l'avertit d'une hausse de prix potentiellement abusive ou du maintien d'un prix abusif, le Surveillant des prix procède à une analyse approfondie. Les cas les plus fréquents sont les émoluments perçus en contrepartie de certaines autorisations, de contrôles étatiques de toute sorte ou de certaines activités de surveillance, et les émoluments pour documents d'identité dont le montant est contesté.

Les *taxes d'utilisation* font partie des principaux champs d'activité du Surveillant des prix. Elles englobent, entre autres, les tarifs pratiqués par les hôpitaux et les taxes ou tarifs concernant l'approvisionnement en eau, l'épuration des eaux usées, l'élimination des déchets, l'approvisionnement en gaz et le chauffage à distance, de même que les émoluments relatifs à l'usage accru du domaine public ou l'utilisation (ponctuelle) de l'espace public, comme les taxes de stationnement et les taxes de location des emplacements sur les marchés.

En ce qui concerne les *redevances de concession*, l'État n'agit pas à titre commercial, mais en tant que puissance publique. Ces redevances sont de nature fiscale et ne peuvent dès lors guère faire l'objet d'un examen sous l'angle économique.

Les contributions causales ne connaissent pas de *numerus clausus*

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le législateur n'est en principe pas lié par la typologie des contributions développée par la doctrine. Dans la limite de ses compétences juridiques, il est donc libre de créer de nouveaux types de taxes. Le législateur fait régulièrement usage de cette liberté, notamment sous la forme de *taxes d'affectation calculées selon les coûts*, comme la redevance de radio-télévision. Les nouvelles formes de contributions perçues par les communes, les cantons et la Confédération sont parfois difficiles à classer et induisent un manque de lisibilité du système des contributions. Elles entraînent en outre une grande insécurité juridique. Cette évolution est problématique, dans la mesure où les dispositions constitutionnelles n'encadrent pas suffisamment les contributions et les nouveaux concepts juridiques qui s'apparentent à des contributions (cf. infra).

Les principes prévus par la législation sur les émoluments

Les grands principes inscrits dans la législation sur les contributions causales sont le principe de l'équivalence, le principe de la couverture des coûts et, accessoirement, le principe de la légalité.

Le **principe de l'équivalence** exige que la contribution perçue ne soit pas en disproportion manifeste avec la valeur objective de la prestation fournie et qu'elle se situe dans des limites raisonnables. En d'autres termes, la prestation de la collectivité et la contrepartie de l'assu-jetti à la taxe doivent être équivalentes. Ce principe vaut pour tous les émoluments, puisqu'il découle de deux principes constitutionnels d'application générale : le principe de la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. L'applicabilité du principe de l'équivalence, associée à la valeur objective de la prestation fournie, exige que celle-ci puisse être chiffrée d'un point de vue financier. La valeur d'une prestation se mesure soit à l'*avantage économique* qu'en retire le bénéficiaire, soit à la *somme des coûts* qu'occasionne la demande par rapport à l'ensemble des charges supportées par le service administratif concerné. S'il est difficile ou impossible de chiffrer l'avantage économique, ou que la prestation n'est pas comparable du fait de prix monopolistiques, le caractère restrictif du principe de l'équivalence est faible. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les émoluments ne doivent par ailleurs pas nécessairement correspondre exactement à la charge administrative ; ils doivent plutôt être mesurés à l'aune de critères défendables d'un point de vue objectif et ne pas présenter des divergences, à moins que celles-ci ne s'appuient sur des motifs raisonnables et évidents. Il est donc



admis de prendre comme base, outre la valeur du marché, des taux en pour-cent ou en pour-mille, ou encore des règlements relatifs aux contributions reposant sur des forfaits ou des valeurs litigieuses. Cet éventail de possibilités témoigne d'une (trop ?) grande latitude de la collectivité dans le choix de la base de calcul et atténue le caractère restrictif du principe de l'équivalence. De plus, cette valeur objective sert uniquement à fixer un plafond. Le principe ne permet pas de déduire sous quelle forme ni dans quelle mesure les assujettis doivent être mis à contribution pour financer la prestation.

Le **principe de la couverture des coûts** exige que le produit des émoluments ne dépasse pas (ou seulement légèrement) l'ensemble des charges supportées par le service concerné. Il ne signifie pas pour autant que les émoluments doivent couvrir les coûts. Il n'a qu'une fonction de plafond. Le principe de la couverture des coûts ne s'applique que dans le cas de redevances qui ont un rapport avec les coûts, comme les émoluments administratifs et les taxes d'utilisation calculées en fonction des coûts. En outre, le législateur peut, en vue d'influer sur les comportements, dans le cadre de la restitution d'avantages ou à des fins fiscales, prévoir un émolument plus élevé que nécessaire pour couvrir les coûts. Il peut donc enfreindre le principe de la couverture des coûts. Il s'ensuit que les coûts totaux qui sont calculés pour un service étatique sont d'une grandeur extrêmement élastique et dépendent des facteurs de coûts que la collectivité fait valoir. Par ailleurs, la définition du secteur administratif autorise une marge d'interprétation généreuse, car, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il suffit que les tâches soient objectivement homogènes ou qu'elles soient définies selon des critères fonctionnels. Le principe de la couverture des coûts n'impose pas de subdiviser le secteur administratif (matériellement homogène) en sous-domaines. S'il n'y a pas de spécialisation plus poussée au sein d'un secteur administratif, des subventionnements croisés entre les différents sous-domaines sont admissibles selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Dès lors, la portée du principe de la couverture des coûts semble également très limitée.

Dans la législation sur les contributions causales, des exigences strictes sont posées par le **principe de la légalité**. Toute contribution doit d'abord être clairement délimitée dans une *norme juridique générale et abstraite*, de façon à ne pas laisser une trop grande latitude aux autorités d'application du droit et à permettre à chaque citoyen de déterminer s'il est tenu ou non de payer la contribution en question. De plus, les éléments essentiels d'une contribution publique exigent une *base légale formelle*. Pour certains types de contributions causales limitées par les principes de l'équivalence et de la couverture des coûts, les exigences susmentionnées ont été assouplies par la jurisprudence. C'est le cas des émoluments administratifs et des taxes d'utilisation fixées en fonction des coûts. L'assouplissement s'opère dans la base légale formelle et porte sur le calcul de la contribution. Là encore, une très grande marge d'appréciation est laissée au législateur.

Conclusion générale

Pour ce qui est du prélèvement d'émoluments, les autorités disposent d'une (trop ?) grande latitude, et la jurisprudence est favorable aux autorités fiscales. Les juges vérifient d'abord si les exigences posées par la base juridique sont respectées et n'examinent pas la question économique de l'adéquation des émoluments. Il s'ensuit que, de facto, les principes inscrits dans la législation sur les émoluments ne protègent guère les particuliers et les entreprises contre des émoluments excessifs. À l'heure actuelle, l'application de la LSPr comble en partie cette lacune et contribue à éviter que les collectivités n'imposent des émoluments excessifs. Mais il y a encore du pain sur la planche. Le Surveillant des prix examinera quelles sont les mesures qui s'imposent pour pouvoir protéger efficacement les consommateurs et les entreprises contre les augmentations infondées des émoluments et contre les nouvelles taxes non justifiées.

On peut d'ores et déjà prévoir que des mesures d'ordre systémique seront nécessaires au niveau légal pour permettre une intervention efficace.



Le rapport complet peut être consulté (pour le moment seulement en allemand) sur le site internet de la Surveillance des prix, à l'adresse suivante : www.monsieur-prix.admin.ch.

[Stefan Meierhans, Sarah Zybach]



2. COMMUNICATIONS

Paiement au guichet postal : hausse des prix de Swisscom pour des prestations du service universel

Dès février 2017, Swisscom, concessionnaire du service universel dans les télécommunications, re-facture à ses abonnés les frais demandés aux entreprises par La Poste pour les paiements au guichet postal, et y ajoute également la TVA de 8%. Selon les informations parues dans les médias, 23 pour cent des factures de Swisscom pour la téléphonie fixe et mobile sont payées au guichet postal. Le changement de pratique de Swisscom va donc pénaliser un bon nombre de clients.

Cette hausse de prix concerne également les abonnés aux prestations du service universel dont les prix sont plafonnés par le Conseil fédéral à l'article 22 de l'Ordonnance sur les services de télécommunication (OST). D'après les calculs de la Surveillance des prix, lors d'un paiement avec un bulletin orange au guichet postal, l'abonné au raccordement téléphonique de base du service universel devrait payer 26 francs 30 au lieu du prix plafond de 25 francs 35 (TVA incluse) et l'abonné au raccordement téléphonique regroupé avec l'accès à Internet du service universel 60 francs 70 au lieu du prix plafond de 59 francs 40 (TVA incluse). Le Surveillant des prix est d'avis que la nouvelle pratique de Swisscom renchérit les prix du service universel à un niveau plus élevé que les prix plafonds.

Selon l'argumentation de Swisscom, il serait équitable que les clients qui ont recours au service du guichet postal prennent eux-mêmes en charge les coûts qui en résultent. Le Surveillant des prix n'a rien contre le fait que Swisscom s'engage dans des mesures qui permettent de tarifier selon le principe de causalité. Elle doit néanmoins bien entendu, en tant que concessionnaire du service universel, respecter les prix plafonds. Pour rappel, les frais au guichet postal existent depuis longtemps et étaient connus avant le début de la concession actuelle du service universel en 2008. La dernière augmentation des frais facturés par la Poste date même de 2007. De l'avis du Surveillant des prix, Swisscom devrait plutôt donner un rabais à ceux qui paient avec des outils moins coûteux, afin de créer une incitation à le faire, au lieu de pénaliser les clients qui utilisent le guichet postal.

En outre, les coûts de Swisscom pour les prestations du service universel diminuent, ce qui jouerait davantage en faveur d'une baisse de leurs prix plutôt que d'une hausse. Non seulement la part des clients qui paient au guichet postal ne cesse de décroître, ce qui diminue les coûts liés à ce service, mais en outre le prix d'accès pour la boucle locale, qui reflète les coûts du réseau fixe, a baissé entre 2008 et 2017 de 5 francs 48 pour se monter à 12 francs 70, soit une diminution de 30 pour cent.

Avec le changement de pratique de Swisscom, les dispositions de l'OST concernant les prix plafonds du service universel déterminés par le Conseil fédéral sont de l'avis du Surveillant des prix enfreintes. Le Surveillant des prix a contacté à ce sujet la Commission de la communication et lui a demandé d'intervenir pour que les dispositions régissant le service universel soient respectées.

[Stefan Meierhans, Julie Michel]

Réseau de chauffage à distance de Horgen : Baisse du tarif suite à une recommandation du Surveillant des prix

Le Surveillant des prix a soumis, l'été dernier, les tarifs du chauffage à distance de Horgen à une analyse approfondie. Dans le cadre de cette enquête, il est arrivé à la conclusion que, d'un point de vue d'économie d'entreprise, il n'y avait pas de raison d'augmenter, début 2017, de 9.5 à 10,5 ct/kWh le tarif. Au contraire, en raison d'une réserve conséquente, le Surveillant des prix a recommandé d'abaisser le tarif de 2 ct/kWh à 7,5 ct/kWh pour le début 2017. Lors de sa séance du 16 janvier 2017, le conseil communal de Horgen a suivi la recommandation du Surveillant des prix. Les clients du réseau de chauffage à distance de Horgen économiseront ainsi environ 1 million de francs par an.



[Jörg Christoffel]

Taxes relatives à la distribution d'eau potable : la commune d'Orbe suit les recommandations du Surveillant des prix

Fin novembre 2016, la commune d'Orbe a demandé l'avis du Surveillant des prix concernant le projet de révision des taxes relatives à la distribution de l'eau. L'analyse de la documentation fournie par la Commune n'a révélé qu'une situation problématique au niveau de l'adéquation de la taxe de raccordement.

La commune d'Orbe proposait une augmentation de 50% de cette taxe, qui aurait ainsi dû passer de 8 à 12 francs par m² de surface brute de plancher utile. Comme la taxe de raccordement est généralement une charge unique et relativement élevée, il serait préférable de ne pas l'augmenter brutalement, afin de garantir l'égalité de traitement entre les anciens et les nouveaux propriétaires. Pour cette raison, la Surveillance des prix a ainsi recommandé de limiter l'augmentation de la taxe de raccordement.

Le 24 janvier 2017, la Municipalité a notifié son intention de suivre la recommandation du Surveillant des prix et de limiter l'augmentation de la taxe de raccordement à 2 francs, pour la faire passer à 10 francs par m² de surface brute de plancher.

[Andrea Zanzi]

3. MANIFESTATIONS / INFORMATIONS

Préavis : Conférence de presse annuelle du Surveillant des prix

La Conférence de presse annuelle du Surveillant des prix aura lieu le 24 février 2017 à 10 heures au centre de presse du Palais fédéral. Le Surveillant des prix Stefan Meierhans présentera le rapport annuel 2016 et informera sur les thèmes centraux de son activité en 2017. Une invitation suivra.

Contact/questions :

Stefan Meierhans, Surveillant des prix, tél. 058 462 21 02

Rudolf Lanz, Responsable droit et communication, tél. 058 462 21 05