

**Message
sur l'arrêté fédéral prévoyant une réserve relative
aux futurs débits minimums**

du 25 février 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral prévoyant une réserve relative aux futurs débits minimums, que nous vous proposons d'adopter.

Par ailleurs, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

1985 P 83.953 Exploitation des forces hydrauliques. Mesures urgentes
(N 21 juin 85, Loretan)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 février 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

En vertu de l'article 24^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution, la Confédération va édicter des dispositions pour le maintien de débits minimums convenables. La mise au point de cette législation est très avancée. Or il s'agit d'empêcher que peu avant son entrée en vigueur, des centrales hydrauliques en nombre appréciable obtiennent une concession, qui éluderait la réglementation prévue. C'est pourquoi le Conseil fédéral présente des dispositions transitoires. Il propose un arrêté fédéral de portée générale, qui aura pour effet que les futurs débits minimums seront également applicables aux centrales hydroélectriques autorisées dans l'intervalle.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

En 1975, le peuple et les cantons ont accepté à de fortes majorités le nouvel article 24^{bis} de la constitution sur l'économie des eaux, base de la législation sur la «protection quantitative» des eaux. Dans l'intervalle, la mise au point de la législation d'exécution a progressé à grands pas (nous pourrions vous soumettre un message en été 1987). L'élément essentiel en est la question des débits minimums imposés. Or, selon le calendrier actuel des travaux, les dispositions à ce sujet qui figureront dans la loi (révisée) sur la protection des eaux entreront en vigueur au plus tôt en 1989.

En décembre 1983, Monsieur Lorétan, conseiller national, et 44 cosignataires ont demandé par motion que le législateur intervienne à titre préventif pour empêcher que dans l'intervalle, quantité de concessions pour l'utilisation des eaux soient obtenues à la hâte, au mépris des intérêts de la protection de la nature et du paysage. Sachant que le surcroît de production d'électricité pouvant être ainsi réalisé serait sans commune mesure avec les atteintes qu'il faudrait porter aux sites naturels, il réclamait un arrêté fédéral urgent: en principe, aucune concession pour l'exploitation des forces hydrauliques ne devrait plus être octroyée jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation sur les débits minimums ainsi que des nouvelles dispositions constitutionnelles qui pourraient découler de l'acceptation de l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux». Des exceptions ne seraient admises que si elles répondaient aux intérêts nettement prépondérants de l'économie énergétique et si, au surplus, elles n'avaient que de modestes retombées sur le paysage et le patrimoine naturel.

Comme l'indique notre réponse à la motion, donnée en mars 1984, nous comprenons que l'on souhaite une meilleure prise en compte des besoins de la protection de la nature et du paysage lors de l'exploitation des forces hydrauliques. Mais nous n'avons pu accepter la motion, ne serait-ce que pour des motifs de droit constitutionnel: elle aurait passagèrement empêché toute entreprise nouvelle dans ce secteur, empiétant ainsi sur la souveraineté cantonale en la matière. Du moins avons-nous reconnu, avec la motionnaire, qu'il fallait éviter que la réalisation forcée de certains projets permette d'éluider la future législation sur les débits minimums. Nous nous sommes donc déclarés prêts à examiner si des mesures s'imposaient pour garantir l'application future des dispositions à ce sujet.

C'est dans cet esprit que le Conseil national a transmis l'intervention sous forme de postulat lors de la session d'été 1985, par 86 : 50 voix. L'opposition était notamment le fait des représentants des régions de montagne, puisque c'est là que se trouvent les sources. Ils ont assuré à diverses reprises que leurs concitoyens étaient conscients de la valeur des paysages intacts, ce qui se manifesterait dans leur politique de concession.

12 Résultats de la procédure préliminaire

121 Caractéristiques d'une réglementation transitoire

Un groupe de travail interdépartemental, réunissant des représentants des offices fédéraux de la justice, de la protection de l'environnement, de l'économie des eaux ainsi que des forêts et de la protection du paysage a cherché en vain des indices sérieux d'un futur «boom» des concessions. Néanmoins, quelques projets paraissent à la veille d'être réalisés, et il n'est pas exclu que les demandes de concessions augmentent en nombre prochainement. Or l'octroi d'une concession confère des droits qui ne peuvent être retirés (art. 43, 1^{er} al., loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques; RS 721.80). Ces droits acquis subsistent même sous l'empire d'une législation subséquente, en principe. C'est pourquoi nous croyons qu'il est indiqué de prendre des mesures pour assurer l'efficacité de la réglementation sur les débits minimums.

L'exploitation des forces hydrauliques est très poussée dans notre pays et il faut bien reconnaître que la protection des cours d'eaux encore non aménagés revêt une importance croissante, à une époque où l'on accorde plus de poids aux besoins immatériels. Il importe donc de mieux tenir compte des impératifs de la protection des eaux et du paysage, notamment lorsqu'on édifie de nouvelles centrales hydroélectriques. En approuvant l'article constitutionnel, le souverain a du reste manifesté sans équivoque la valeur qu'il attribue à la protection des eaux. Or il serait incompatible avec l'esprit de cette disposition que, peu avant l'entrée en vigueur de la législation, des équipements hydrauliques relativement nombreux soient mis au bénéfice d'une concession sans que les promoteurs aient à assurer des débits minimums convenables. En effet, grâce aux droits acquis, ces équipements ne seraient soumis aux obligations légales en la matière, en principe, qu'à l'échéance de leur utilisation, qui peut s'étendre sur 80 ans. Cette possibilité existe bel et bien, alors qu'il importe d'assurer à la nouvelle loi sur la protection des eaux l'application la plus généralisée. Nous vous proposons donc une réglementation transitoire. Comme il incombe en tout premier lieu aux cantons d'exercer la souveraineté sur les eaux et d'assurer la protection de la nature et du paysage, cette réglementation devra se borner à garantir la mise en œuvre de la future législation fédérale sur les débits minimums. La solution la plus rationnelle à cet effet se révèle être, par une mesure limitée dans le temps, la réserve légale du droit futur sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale.

122 Consultation

Entre les mois d'avril et de juin 1986, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a soumis un projet à la consultation des cantons et des organisations intéressées.

Ce texte a suscité des réactions diverses: huit cantons et les organisations pour la protection de la nature et de l'environnement se rallient à notre

opinion, selon laquelle il faut prendre des mesures pour assurer l'efficacité de la future réglementation sur les débits minimums, alors que quinze cantons ainsi que les associations proches de l'économie (électrique) et de l'artisanat estiment que les collectivités dotées de la souveraineté sur les eaux assumeront leurs responsabilités quant à la protection de la nature et du paysage et que, par conséquent, on peut attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Une synthèse des positions adoptées a paru dans un rapport du DFTCE du 14 janvier 1987, de sorte que nous nous limiterons ici à un aperçu des principaux arguments.

Les partisans de l'arrêté relèvent en particulier que la majeure partie des réserves en eau est exploitée et que, par conséquent, c'est à juste titre que l'on veut prendre maintenant des mesures préventives pour conserver les derniers cours d'eau naturels ou peu aménagés. Ils soulignent l'urgence de la situation en se référant au caractère irréversible des destructions, ainsi qu'à la pression accrue qui s'exerce sur le secteur hydroélectrique depuis la catastrophe de Tchernobyl.

A l'encontre de l'arrêté fédéral, on fait valoir que les bases légales existantes (lois sur la pêche et sur la protection de l'environnement, dispositions cantonales) suffiraient à garantir que dans la période s'étendant jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection des eaux, il ne soit octroyé que des concessions en harmonie avec les objectifs de protection. On observe aussi que l'arrêté réserve une législation future dont l'état définitif n'est connu actuellement qu'à titre indicatif. Différents opposants mettent en doute également la compatibilité de l'arrêté avec la constitution, lui reprochant au surplus de négliger les aspects énergétiques.

En dépit de la critique parfois vive émanant des cantons de montagne et de l'économie énergétique, nous maintenons que notre proposition se justifie. La procédure de consultation a clairement révélé, une nouvelle fois, le conflit d'intérêts qui s'est développé autour de la question des débits minimums. L'insistance avec laquelle on défend d'un côté la protection des eaux ainsi que celle de la nature et du paysage, de l'autre l'exploitation des forces hydrauliques, rend douteuse l'entrée en vigueur de la réglementation à ce sujet avant la fin de 1989. Etant donné la résistance toujours aussi vive à laquelle se heurtent des réalisations nouvelles dans le domaine de l'énergie nucléaire (Tchernobyl), il faut s'attendre à ce que les forces hydrauliques soient encore plus sollicitées à l'avenir. Cela renforce notre conviction qu'il est nécessaire d'intervenir pour assurer l'application intégrale des futures prescriptions sur les débits minimums.

Les objections juridiques élevées contre l'arrêté fédéral ne nous paraissent pas fondées. L'argument selon lequel ce dernier serait superflu parce que des dispositions légales permettant d'ordonner des débits minimums existent déjà n'est pas pertinent. En effet, la loi sur la pêche, à laquelle on se réfère, ne comporte de telles obligations que si elles s'imposent pour sauvegarder les intérêts de ce sport. L'article 24^{bis} de la constitution, lui, prévoit des débits minimums répondant à l'intérêt général et qui tiennent compte de tous les objectifs de protection. Quant à la nouvelle étude d'impact, à

laquelle on se réfère parfois, c'est un instrument de nature purement formelle, qui reste pour l'heure sans effet en matière de débits minimums, faute de normes matérielles délimitant les critères d'appréciation. De même, des prescriptions précises seraient indispensables pour permettre aux adversaires d'un projet de faire opposition. La critique selon laquelle l'arrêté bloquerait pour des années l'octroi de concessions, parce qu'il serait impossible de fixer le débit utilisable, n'est guère plus justifiée. En effet, le projet de loi sur la protection des eaux, publié, fournit déjà des indications quant aux débits minimums qui seront désormais exigés. Dès lors, nous ne saurions nous rallier non plus à l'objection selon laquelle l'arrêté porterait atteinte à la souveraineté des cantons sur leurs eaux, garantie par la constitution.

Enfin, en posant que les cantons, conscients de leurs responsabilités, feraient en sorte que les demandes de concessions soient étudiées très soigneusement et les débits minimums exigés conformes aux besoins, on ne modifie en rien la répartition des compétences fixée par la constitution, selon laquelle il appartient à la Confédération de régler globalement la question de ces débits.

2 Commentaire de l'arrêté fédéral prévoyant une réserve relative aux futurs débits minimums

La prescription contenue dans l'arrêté, qui veut que lors de l'octroi d'une concession ou de son renouvellement, on réserve les futurs débits minimums, est un moyen efficace d'empêcher que des projets de centrales soient anticipés dans le but d'éluder la prochaine législation en la matière. Ainsi, la réserve devient condition préalable à l'octroi de la concession. Il en résulte qu'en ce qui concerne le débit utilisable, on ne saurait fonder un droit acquis dans la mesure où le droit fédéral va fixer des débits minimums. Par conséquent, une fois la législation entrée en vigueur, il sera possible d'adapter sans aucun dédommagement le degré d'utilisation des eaux.

Dès lors, il ne subsisterait plus aucune raison d'octroyer une concession de manière précipitée, voire à titre provisionnel. Simultanément, l'arrêté fédéral contribuera vraisemblablement à faire avancer la révision législative, parce que personne n'aurait intérêt à la repousser.

Il faut cependant reconnaître que, abstraction faite de la réserve relative aux futurs débits minimums, l'arrêté fédéral n'améliore en rien la manière dont les besoins de la protection de la nature et du paysage sont pris en compte lors de l'exploitation des forces hydrauliques, objet de la critique de M. Lorétan. Mais nous restons attentifs à ce problème.

Du point de vue juridique, l'arrêté fédéral peut être accepté sans réticence. Comme «loi spéciale et postérieure» par rapport aux articles 43 et 54, lettre b, de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, il complète temporairement la législation sur les droits acquis. Ceux-ci bénéficient d'une forte protection de la part du Tribunal fédéral. Ainsi, dans son arrêt du 17 juin 1981 dans la cause usine d'électri-

cité Ilanz SA contre gouvernement du canton des Grisons – relatif au fondement de ces droits dans la législation – ce tribunal a statué qu'une réserve générale relative à la législation future et figurant dans la concession ne pouvait se référer qu'à des normes qui ne portent pas atteinte à des droits acquis et concédés (cf. ATF 107 Ib 145 s.). Du fait qu'il crée une situation juridique nouvelle, le futur arrêté fédéral ne contrevient pas à cette jurisprudence. La réserve sera maintenant ancrée dans la loi, mais limitée à un secteur isolé, celui des débits minimums. Même sans connaître exactement l'ampleur des normes futures, le requérant peut en évaluer les conséquences.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Au niveau de la Confédération

Au niveau de la Confédération, l'arrêté fédéral proposé n'a de conséquences ni financières, ni sur l'état du personnel.

32 Au niveau des cantons et des communes

L'arrêté n'aura de conséquences sur l'état du personnel des cantons et des communes. En revanche, il pourrait toucher certains intérêts régionaux en matière d'exploitation des eaux. En effet, par suite de l'intention de mieux protéger les eaux, des projets à la rentabilité douteuse risquent d'être remis à plus tard, puis abandonnés, une fois connues les nouvelles prescriptions légales. D'une manière générale, il devrait cependant s'agir de ceux dont la réalisation ne va pas sans des interventions disproportionnées dans le cycle naturel des eaux et dans le paysage; ils susciteraient par conséquent des conflits particulièrement aigus. Or dans ces cas-là, la primauté doit aller aux mesures de protection répondant à l'intérêt national.

Il est difficile d'évaluer les effets financiers de l'arrêté proposé. D'une part, les futures dispositions sur les débits minimums ne sont pas exactement connues, de l'autre, personne ne peut dire à l'avance quels projets seraient touchés. Surtout pour les cantons et les communes, la limitation des débits utilisables peut se traduire par une réduction non seulement du produit des droits d'eau, mais encore des impôts et d'autres prestations (énergie gratuite ou à des prix de faveur, déshérence réduite, rachat, etc.).

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

L'arrêté n'a pas été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature actuelle. Mais il s'inscrit dans la ligne de notre action, où la protection des fondements naturels de l'existence figure au premier rang des tâches de l'Etat (cf. FF 1984 I 175, ch. III, «Protection du milieu naturel»).

De plus, en tant que réglementation transitoire, il ne tolère pas de nouveau retard. C'est la raison pour laquelle nous nous voyons amenés à vous le soumettre.

5 Procédure accélérée

Etant donné que l'arrêté sera d'autant plus efficace qu'il entrera en vigueur plus tôt, nous vous proposons de l'examiner en procédure accélérée (art. 11, 2^e al., loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils; RS 171.11).

6 Constitutionnalité

De même que la loi sur la protection des eaux, dont il anticipe partiellement l'effet, l'arrêté fédéral se fonde sur l'article 24^{bis}, 2^e alinéa, lettre a, cst., qui précise que la Confédération édicte des dispositions sur le maintien de débits minimums convenables.

Arrêté fédéral prévoyant une réserve relative aux futurs débits minimums

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 24^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 février 1987¹⁾,
arrête:

Article premier

Les concessions pour l'utilisation des forces hydrauliques sont octroyées sous réserve des dispositions contenues dans la future législation d'exécution du second membre de la phrase figurant à l'article 24^{bis}, 2^e alinéa, lettre a, de la constitution, relatif au maintien de débits minimums convenables.

Art. 2

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} octobre 1987 et reste applicable jusqu'à ce que les dispositions d'exécution mentionnées à l'article premier aient pris effet.

31297

Message sur l'arrêté fédéral prévoyant une réserve relative aux futurs débits minimums du 25 février 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.010
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.03.1987
Date	
Data	
Seite	855-863
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 034

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.