

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale sur
l'utilisation des forces hydrauliques (LFH)**

du 12 novembre 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1977 P 77.456 Forces hydrauliques. Suppression des degrés de qualité (E 15. 12. 77, Vincenz)
- 1979 M 78.519 Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (N 12. 12. 78, Bundi; E 21. 6. 79)
- 1982 M 82.360 Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques. Redevance maximale (N 25. 6. 82, Columberg; E 30. 11. 82)

Nous vous prions d'agrèer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

12 novembre 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Schlumpf
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

La loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80) fixe, à l'article 49, le taux maximum de la redevance pour l'utilisation de la force hydraulique; elle dispose en outre que le Conseil fédéral réduira partiellement ce taux, suivant le laps de temps durant lequel les débits utilisables sont disponibles, et établira les prescriptions de détail. De plus, les articles 14 et 20 fixent l'indemnité pour perte d'impôts cantonaux, communaux et autres que la Confédération doit payer pour les usines qu'elle exploite dans l'accomplissement de ses propres tâches. Ces taux ont été réajustés à de nombreuses reprises; quant à la redevance, sa dernière adaptation remonte à 1976. Aujourd'hui, un nouveau réajustement de la redevance s'impose pour différentes raisons. De même, une augmentation de l'indemnité pour perte d'impôts, qui n'avait pas été modifiée lors de la dernière révision de la LFH, semble-t-elle justifiée. En outre, nous proposons de supprimer les degrés de qualité des forces hydrauliques (réduction selon la durée des débits utilisables) et d'abolir la réduction de la redevance accordée lorsqu'une entreprise crée à grands frais un bassin d'accumulation servant à régulariser le débit (art. 49, 2^e al., LFH). Enfin, le Conseil fédéral devrait être habilité à adapter périodiquement les taux maximums de la redevance et de l'indemnité susmentionnées.

Message

- 1** **Partie générale**
- 11** **Situation initiale**
- 111** **Introduction**

Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a, le 24 novembre 1981, institué une commission

chargée d'élaborer un projet sur les modifications à apporter à la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH), modifications qui semblent nécessaires et aptes à encourager la modernisation des aménagements hydroélectriques existants. Elle est également appelée à examiner le mode de calcul des redevances maximums en matière de droits d'eau, conformément à l'article 49 et suivants LFH, et à en proposer des simplifications. Enfin, elle devra examiner quelles innovations législatives concernant le droit des eaux pourraient et devraient être réalisées en même temps que les aspects mentionnés de la révision de la LFH. Les modifications correspondantes seraient à incorporer dans le projet de loi.

La commission d'étude était composée de représentants des cantons, de l'économie électrique, des milieux scientifiques et de l'administration fédérale. Comptant sept membres, elle était présidée par M. R. Jagmetti, professeur. En vingt séances, elle a élaboré un avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des eaux et de la force hydraulique; il constituait pratiquement une refonte totale de l'actuelle loi.

Cet avant-projet a fait l'objet d'une procédure de consultation de décembre 1983 à avril 1984. Compte tenu des résultats de celle-ci, nous avons décidé, le 4 juillet 1984, de proposer une révision de la loi, en deux étapes. Le présent message ne concerne que les dispositions relatives à la redevance pour l'utilisation de la force hydraulique et à l'indemnité pour perte d'impôts. Les autres points de la révision (notamment la réglementation de l'accumulation par pompage et la modernisation des installations existantes) seront traités ultérieurement.

- 112** **Cadre juridique**
- 112.1** **Régime constitutionnel**

Mettre en valeur la force hydraulique d'un cours d'eau public, c'est utiliser une chose publique à des fins particulières non couvertes par l'usage commun (normal), ni par l'usage commun «accru». Ce droit d'utiliser les eaux à des fins particulières doit être concédé par celui qui est titulaire de la souveraineté sur celles-là. En échange, celui-ci peut percevoir des redevances.

En Suisse, les cours d'eau publics relèvent de la souveraineté des cantons. La législation cantonale détermine à qui il appartient de concéder les droits d'utilisation des cours d'eau. Ce principe est fixé à l'article 24^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution fédérale (cst.).

La Confédération, quant à elle, n'octroie les concessions que pour les usines hydrauliques frontalières ou intercantionales, et, dans le dernier cas, uniquement lorsque les cantons ne peuvent s'entendre au sujet de leur utilisation (art. 24^{bis}, 4^e al., *est.*). Dans tous les cas, cependant, les redevances dues pour l'utilisation des forces hydrauliques appartiennent aux cantons ou aux ayants droit selon la législation cantonale. La constitution prescrit aussi que les cantons fixent les redevances dans les limites déterminées par la législation fédérale (art. 24^{bis}, 3^e al., *est.*). Le même article 24^{bis} de la constitution donne à la Confédération le droit d'édicter des dispositions relatives à l'utilisation des cours d'eau pour les besoins de ses entreprises de transport et communications. En contrepartie, la Confédération doit payer des redevances et compenser équitablement les inconvénients que crée cette utilisation (art. 24^{bis}, 2^e al., *let. e, est.*).

L'article 24^{bis}, 6^e alinéa, dispose enfin que, dans l'exercice de sa compétence, la Confédération tient compte des besoins et sauvegarde les possibilités de développement des régions d'où proviennent les eaux et des cantons en cause.

112.2 Régime légal

L'article 24^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution dispose que les cantons fixent les redevances pour l'utilisation de la force hydraulique, dans les limites de la législation fédérale. C'est pourquoi l'article 49 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH) établit le taux maximum de la redevance.

Pour le reste, l'article 12 LFH définit de manière plus précise le droit de la Confédération de requérir l'utilisation d'un cours d'eau. Si des sections de cours d'eau sont déjà utilisées, la Confédération peut acquérir les droits d'utilisation et les installations existantes soit en expropriant l'usiner, soit en faisant usage du droit de rachat ou de retour. Quant à l'article 13, il prévoit qu'en contrepartie la communauté qui dispose de la force doit être dédommée de la perte de la taxe de concession et de la redevance annuelle.

La Confédération et ses établissements ont toujours été exempts des impôts directs et, en partie aussi, indirects (CFF), qu'ils soient cantonaux, communaux ou autres (*cf.* art. 10, 1^{er} al., de la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération [loi sur les garanties; RS 170.21] et art. 6, 1^{er} al., de la loi fédérale du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux [loi sur les CFF; RS 742.31]). A titre de compensation partielle pour cette perte d'impôts, la Confédération doit payer une indemnité lorsqu'elle requiert l'utilisation d'un cours d'eau pour ses entreprises de transport et de communications. Le montant de cette indemnité est fixé à l'article 14 LFH.

113 Brève rétrospective

113.1 Evolution du montant maximum de la redevance

Lors de l'adoption de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques en 1916, le taux maximum de la redevance annuelle fut fixé à 6 francs par cheval théorique. La révision du 20 juin 1952 a élevé ce taux à 10 francs avec effet dès le 1^{er} janvier 1953, et a introduit les degrés de qualité dont il est question plus loin. L'application du nouveau taux maximum s'est faite par étapes se succédant à intervalles réguliers, et étalées sur une période de dix ans. Le taux maximum fut ensuite porté de 10 à 12 fr. 50 par la révision du 21 décembre 1967, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1968. La période transitoire pour l'adoption du nouveau taux fut fixée à trois ans, de sorte qu'il fut intégralement applicable à partir du 1^{er} juillet 1970. Enfin, la révision du 8 octobre 1976, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1977, a fait passer le taux maximal de 12 fr. 50 à 20 francs, sans période transitoire. A noter qu'en 1952, 1967 et 1976, l'augmentation du taux maximum a été principalement motivée par la nécessité de compenser la baisse du pouvoir d'achat de la monnaie (appendice 1).

Selon l'article 49 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, dans sa teneur du 8 octobre 1976, la redevance annuelle ne peut excéder 20 francs par cheval théorique (75 kgm/s). Ce taux doit être abaissé graduellement jusqu'à 12 francs, suivant le laps de temps durant lequel les débits utilisables sont disponibles. En vertu du règlement du Conseil fédéral du 12 février 1918 concernant le calcul des redevances en matière de droits d'eau (RS 721.831), dans sa teneur du 12 janvier 1977, le taux de 20 francs ne peut être exigé que pour la fraction de puissance à laquelle correspond un débit utilisable pendant huit mois au moins. Si le débit de huit mois est inférieur aux trois quarts du débit moyen annuel du cours d'eau, cette dernière valeur est déterminante. Le taux s'élève à 16 francs pour les fractions de puissance supplémentaires auxquelles correspond un débit de trois mois et à 12 francs pour les autres fractions de puissance encore utilisables. Le règlement précise en outre comment calculer la redevance maximum.

L'article 49 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques ne fixe que la limite supérieure de la redevance. Les cantons restent libres de fixer des taux inférieurs ou de calculer le montant de la redevance selon d'autres critères.

113.2 Evolution de l'indemnité pour perte d'impôts

Comme nous l'avons déjà dit, la Confédération doit payer aux cantons et communes une certaine somme à titre de compensation pour la perte d'impôts qu'ils subissent lorsqu'elle utilise une force hydraulique. Ce montant a été fixé à 1 franc par cheval théorique installé et par année, lors de l'adoption de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques en 1916. La révision de cette loi, en 1952, a porté ce montant à 3 francs et celle de 1967 à 4 francs; en 1976 il resta inchangé.

L'augmentation de l'indemnité pour compensation de la perte d'impôts, intervenue à deux reprises, ne visait aucunement à mettre en cause le principe de l'immunité fiscale de la Confédération et de ses établissements. C'est la raison pour laquelle on a conservé une indemnité fixe, exprimée en francs. L'augmentation était simplement motivée par le souci d'atténuer des rigueurs et des iniquités résultant surtout de l'accroissement de la charge fiscale qui s'est produit depuis 1916 et, partant, de la perte d'impôts correspondante. D'ailleurs, on a toujours été d'avis que l'indemnité ne devait compenser que partiellement la perte d'impôts.

Les articles 14 et 20 LFH fixent à 4 francs par an et par cheval théorique installé l'indemnité pour la perte d'impôts. Cette indemnité est due aussi lorsque la Confédération utilise des forces hydrauliques en vertu d'une concession ou d'un autre titre juridique. Toutefois, elle ne doit pas dépasser le montant des impôts qui devraient être payés dans le cas d'une utilisation des forces hydrauliques par une société anonyme exploitant une usine de partenaires (art. 14 LFH). La même réglementation s'applique lorsque la Confédération acquiert la force d'un cours d'eau dont l'utilisation appartient aux riverains (art. 20 LFH).

114 Demandes d'amendement relatives à la redevance

114.1 Révision de 1976: points en suspens

La révision de la loi, proposée à la fin de 1975 par le Conseil fédéral, prévoyait de porter le maximum de la redevance à 20 francs par cheval théorique, de supprimer les degrés de qualité et de déléguer au Conseil fédéral la compétence de procéder aux adaptations ultérieures du maximum de la redevance. Le parlement n'accepta que l'augmentation de la redevance et rejeta les autres propositions. En outre, d'autres questions qui devaient être réétudiées à la demande du Conseil fédéral, restèrent en suspens. Il s'agit notamment de la simplification des modalités de prélèvement de la redevance, de la suppression des droits dits acquis et du réajustement de l'indemnité pour perte d'impôts versée par la Confédération.

114.2 Interventions parlementaires

Les deux motions suivantes ont été acceptées:

- *Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques*
(Conseil national 12. 12. 78, Bündi; Conseil des Etats 21. 6. 79)

Le Conseil fédéral est invité à entreprendre une révision de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, de manière à supprimer les divers degrés de qualité définis à l'article 49 et à simplifier le calcul des droits d'eau.

- *Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques. Redevance maximale*
(Conseil national 26. 6. 82, Columberg; Conseil des Etats 30. 11. 82)

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres une révision de l'article 49 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques; il est en effet nécessaire d'adapter la redevance maximale admise aux conditions actuelles.

De plus, deux postulats concernant également la question de la redevance ont été transmis, à savoir:

- *Forces hydrauliques. Suppression des degrés de qualité*
(Conseil des Etats 15. 12. 77, Vincenz)

Selon l'article 49 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, la redevance annuelle perçue pour la concession de droits d'eau est réduite suivant la durée des débits utilisables. Il en résulte que les cantons de montagne ne reçoivent, pour l'énergie brute produite par les eaux d'un lac d'accumulation, qu'environ les trois quarts de ce qui est payé pour la même force motrice utilisée par une usine hydro-électrique au fil de l'eau. Cette différence selon les débits utilisables défavorise surtout les cantons de montagne parce que les usines hydro-électriques qui s'y trouvent sont surtout de centrales alimentées par des bassins d'accumulation. Ce traitement discriminatoire ne peut plus se justifier aujourd'hui parce que le marché paie pour l'énergie produite par les eaux des bassins d'accumulation un prix nettement plus élevé et que ces bassins régularisent le régime des eaux des rivières actionnant les turbines des usines au fil de l'eau. C'est pourquoi le Conseil fédéral est chargé de proposer sans tarder à l'Assemblée fédérale une révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, qui modifie celle-ci de la manière suivante:

- a. Supprimer les degrés de qualité des forces hydrauliques (art. 49);
- b. Simplifier le mode de calcul de la redevance.

- *Utilisation des forces hydrauliques. Révision de la loi*
(Conseil national 15. 12. 78, Akeret)

Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport et des propositions sur les points suivants:

1. Modifier l'article 49 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques aux fins d'accroître légèrement la redevance prévue au 1^{er} alinéa.
2. Déterminer si les bases constitutionnelles permettent d'obliger les cantons qui feraient usage de la possibilité d'accroître la redevance, à utiliser exclusivement les ressources dépassant le taux actuel pour alimenter un fonds cantonal permettant d'accorder des indemnités compensatoires aux communes qui renoncent ou doivent renoncer à exploiter des eaux pouvant être utilisées.
3. Compter, au sens du postulat 78.415, au nombre des tâches fédérales mentionnées aux articles 2 et 3 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, la surveillance s'exerçant sur les concessions cantonales de droits d'eau selon l'article 5 de la loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, ainsi qu'étendre cette surveillance aux centrales en possession d'une concession et à celles dont la construction est autorisée mais non exécutée.

114.3 Autres interventions

Dans le cadre de l'enquête menée par l'Office fédéral de l'économie des eaux à la fin de 1979 sur les nouveaux modes de calcul de la redevance, les cantons de montagne firent valoir que celle-ci devrait mieux prendre en compte le rôle très important que joue l'énergie électrique de pointe, sur le

plan économique. Ils exigèrent la suppression des degrés de qualité, critères traditionnels qui, à leur avis, ne permettaient pas de tenir dûment compte de ce rôle.

Après le commencement des travaux de la Commission Jagmetti, la présidence de la conférence des gouvernements des cantons de montagne pour les questions des forces hydrauliques a proposé, à la fin de 1982, dans une lettre adressée au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, de remplacer la révision totale de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques par une révision partielle qui serait essentiellement consacrée à la suppression des degrés de qualité ainsi qu'à l'augmentation du maximum de la redevance et à son indexation.

Par la suite, le département tessinois de l'environnement, agissant au nom de la conférence des gouvernements des cantons de montagne, a proposé, en 1983, que l'on procède dans les plus brefs délais à une révision partielle de la LFH, axée sur l'augmentation du maximum de la redevance et la suppression des degrés de qualité, et ce indépendamment d'une révision totale plus étendue et requérant plus de temps.

12 Appréciation critique de la situation actuelle

121 Maximum de la redevance

La redevance représente pour les finances des cantons et, dans certains cantons, également pour celles des communes un revenu plus ou moins important. Son montant reste fixé à l'intérieur d'une petite marge de variation, correspondant à la quantité annuelle d'eau. Dans le cas de la redevance, la diminution du pouvoir d'achat de notre monnaie ne peut pas être compensée comme pour les autres ressources de l'Etat. C'est là un des principaux arguments en faveur de l'augmentation du maximum du taux de la redevance annuelle.

Les cantons de montagne sont de loin les plus concernés par ce taux. Ils fournissent une part importante de l'approvisionnement de notre pays en énergie. Les cantons réunis au sein de la conférence des cantons de montagne (GR, VS, TI, UR, SZ, GL et OW), fournissent par exemple environ 70 pour cent de l'énergie électrique produite par la force hydraulique. Ne serait-ce que pour cette raison, les revenus provenant de la redevance annuelle ont dans ces cantons beaucoup plus d'importance que dans d'autres. A cela s'ajoute le fait qu'ils n'ont guère d'autres sources de revenus possibles.

Les avantages financiers de l'utilisation des forces hydrauliques dans les cantons de montagne s'acquièrent au prix d'inconvénients qui, à la longue, pèsent de plus en plus. C'est ainsi que l'on porte atteinte à la diversité du paysage. Les critiques émanent notamment de la population des agglomérations qui profite le plus de l'énergie produite.

En fin de compte, la redevance est payée par le consommateur, comme part intégrante du prix de l'énergie. Comme ce sont les agglomérations qui

consomment le plus d'électricité, l'augmentation de la redevance sera supportée en première ligne par ces régions, alors que les cantons de montagne, qui pour la plupart n'utilisent pas l'énergie électrique produite sur leur territoire, profiteront de l'augmentation des recettes consécutive à un relèvement du montant maximum de la redevance. Vue sous cet angle, l'augmentation de ce montant peut être considérée également comme un acte de solidarité, ayant pour effet une répartition des revenus plus favorable aux cantons de montagne.

Il est impossible de déterminer l'ampleur que doit prendre l'augmentation de la redevance, à partir d'un critère quelconque. On s'en rendit déjà compte au cours des débats précédents relatifs à l'augmentation du maximum de la redevance (p. ex. en 1967 et en 1976, FF 1967 I 1037 / 1975 II 2140). Les différents indices montrent simplement que le prix du courant électrique est relativement bas (cf. appendice 2, Evolution du prix de différents agents énergétiques depuis 1968). Il appartient aux autorités politiques de décider dans quelle mesure augmenter ce prix, et ce quelle que soit l'évolution de ces indices.

122 Suppression des degrés de qualité

Les cantons de montagne se sentent aujourd'hui lésés par le système des degrés de qualité introduit en 1952. Ils sont persuadés que, pour une partie de leur force hydraulique, ils n'obtiennent qu'un taux de redevances réduit, bien que l'énergie d'accumulation soit la plus précieuse. En outre, ils estiment que le pompage-turbinage contribue à régulariser les débits en plaine, ce qui permet aux cantons du Plateau de profiter davantage que les cantons de montagne des taux plus élevés. Ces derniers cantons exigent donc l'abolition des degrés de qualité.

Les producteurs d'énergie désirent par contre que soient maintenus les degrés de qualité, puisqu'ils ont réalisés de grands investissements, sûrs qu'ils étaient du fait que l'on prendrait en compte la durée des débits lors du calcul de la redevance.

L'introduction en 1952 des trois degrés de qualité de la force hydraulique se justifiait sans doute dans une certaine mesure. Les raisons invoquées alors étaient que les taux ainsi échelonnés étaient adaptés aux différentes situations, ainsi qu'à la qualité et à la valeur des diverses forces hydrauliques. Toutefois ce système à trois échelons n'a fait que compliquer encore l'établissement des données nécessaires au calcul de la redevance, sans parler du calcul lui-même qui de toute façon n'était déjà pas simple. Le retour au système ne comportant qu'un seul et même taux applicable au maximum de la redevance hydraulique permettrait donc non seulement de simplifier l'établissement des données nécessaires au calcul et le mode de calcul lui-même (nous y reviendrons) mais encore de tenir compte de la requête des cantons de montagne visant à ce qu'ils soient mis sur le même pied que les cantons sis en aval. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral avait déjà proposé de supprimer les degrés de qualité lors de la révision de 1976.

Dans ce contexte, il faut encore mentionner la réduction de la redevance qui, selon la LFH, peut être accordée à des entreprises qui créent de coûteux bassins d'accumulation, générateurs de suppléments de force (art. 49, 2^e al., LFH). Cette disposition n'a été appliquée que très rarement et n'est pas très claire. Elle représente, de l'avis des cantons de montagne, une sorte de degré de qualité qui devrait être supprimé.

123 Calcul de la redevance

Le calcul de la redevance n'est pas simple. C'est ainsi notamment qu'en raison des fluctuations des débits des cours d'eau utilisés, celle qui est exigible de chaque usine doit, en règle générale, être recalculée tous les ans. Le calcul exige des jaugeages des débits disponibles et l'établissement d'une courbe de durée de ces débits. Toutefois, ce mode de procéder correspond au principe énoncé dans la loi, à savoir que le débit effectif (dans les limites de la capacité d'absorption des installations) et la chute effectivement utilisée, mais au moins la chute concédée, exprimés en puissance brute, sont déterminants pour le calcul de la redevance.

Un groupe de travail de la Confédération a examiné de 1977 à 1979 les possibilités de simplifier le mode de calcul des redevances en matière de droits d'eau. Cependant, il ressort des prises de position relatives à cette expertise que personne ne voudrait endosser la responsabilité des inconvénients que les modifications du mode de calcul entraîneraient pour une partie des intéressés. En outre, les arguments suivants ont été avancés: une simplification pourrait être obtenue grâce à la suppression des degrés de qualité; d'autres méthodes de calcul basées sur la production permettraient d'éviter le mesurage des débits, mais engendreraient d'autres problèmes épineux (clef de répartition entre plusieurs titulaires); enfin, certains avis relevaient qu'à l'ère de l'électronique, le calcul ne constitue plus un obstacle sérieux.

124 Indemnité pour perte d'impôts

L'article 10 de la loi sur les garanties (RS 170.21) prévoit que la Confédération ainsi que ses établissements, entreprises et fondations non personnalisées sont exempts de tout impôt cantonal ou communal; selon l'article 6 de la loi sur les CFF (RS 742.31) ceux-ci sont, par principe, exonérés de toute imposition par les cantons et les communes. Faisant exception à ce principe, l'article 14 LFH, compte tenu de la limitation de la souveraineté cantonale et pour des raisons d'équité, a prévu une compensation partielle du sacrifice fait par les cantons sans toutefois vider de sa substance le principe même de la franchise d'impôts dont bénéficient la Confédération et de ses établissements.

Comme il s'agit d'une indemnité pour perte de recettes, le renchérissement ne constitue pas un argument plaidant valablement en faveur d'une augmentation de celle-ci. En outre il ne faut pas perdre de vue qu'une telle

hausse ne doit pas porter atteinte au principe susmentionné (art. 10 de la loi sur les garanties et art. 6 de la loi sur les CFF). De plus, la situation financière actuelle des CFF incite à faire preuve de retenue.

D'un autre côté il est compréhensible que les cantons fassent valoir des raisons en faveur d'une augmentation de l'indemnité pour perte d'impôts. Il est indéniable que les collectivités dont les forces hydrauliques sont utilisées rendent un service décisif à notre pays en assurant son alimentation en énergie. Cela vaut aussi pour les usines des Chemins de fer fédéraux. Mais, en l'occurrence, les collectivités intéressées ne perçoivent pas les impôts habituels. De même, il est incontestable que le droit dont dispose la Confédération de requérir l'utilisation des forces hydrauliques pour ses entreprises de transport et de communications restreint la souveraineté des cantons sur leurs eaux. En effet, si ce droit n'existait pas, les cantons pourraient décider librement à qui, et à quelles conditions, ils entendent concéder le droit d'utiliser leurs forces hydrauliques.

125 Ajustements futurs

La question de l'indexation des redevances pour l'utilisation des forces hydrauliques a été soulevée sans succès en 1967 et en 1976, dates des deux dernières révisions de la LFH. Le désir de faire dépendre le maximum de la redevance d'un facteur déterminé est en soi compréhensible, si l'on pense que les autorités législatives et l'administration doivent s'occuper constamment de questions relatives au maximum de la redevance et à l'indemnité pour perte d'impôts. L'activité supplémentaire et les pertes de temps qui en résultent ne sont pas négligeables. Elles pourraient être fortement réduites si les redevances étaient indexées.

Divers modes d'indexation ont été étudiés en vain lors des dernières révisions de la loi. La seule recherche d'un indice ne serait pas une petite affaire, car il faudrait prendre en considération des facteurs tels que les salaires, les coûts de construction, les intérêts des capitaux, les prix de vente de l'énergie, etc., facteurs dont il ne serait pas facile d'évaluer l'influence avec équité.

Une autre solution consiste à déléguer au Conseil fédéral la compétence d'adapter le maximum de la redevance. Dans ce cas, il est en mesure de tenir compte notamment de l'évolution du pouvoir d'achat de la monnaie, sur la base, par exemple, de l'indice des prix à la consommation.

13 Résultat de la consultation

131 Propositions de la commission d'étude Jagmetti en ce qui concerne la redevance annuelle et l'indemnité pour perte d'impôts

La commission Jagmetti a formulé les propositions suivantes, en ce qui concerne l'étape actuelle de la révision:

- Maximum de la redevance: la majorité de la commission a requis, à titre de première proposition, un montant de 37 francs par kilowatt de puissance brute (juste 27 fr. par cheval-vapeur), puisqu'il n'existe aucune base objective permettant de déterminer ce montant.
- Degrés de qualité: la majorité de la commission a proposé la suppression des degrés de qualité. Une minorité voulait par contre les conserver; elle souligna que les grands investissements ont été réalisés parce que l'on pensait que la durée des débits serait prise en compte lors du calcul de la redevance.
- Réduction de la redevance accordée à ceux qui créent des possibilités d'utilisation en construisant des bassins d'accumulation coûteux: la commission a estimé qu'il fallait maintenir cette réduction.
- Calcul de la redevance: la commission s'est prononcée pour la suppression des degrés de qualité; elle a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'aller plus loin en ce qui concerne la simplification du mode de calcul.
- Compensation pour perte d'impôts: la commission a jugé raisonnable une augmentation d'un franc, ce qui donne un total de 5 francs par cheval théorique. Vu que les prestations fiscales des entreprises partenaires ont augmenté depuis 1967, un réajustement, même minime, paraît s'imposer pour les entreprises hydro-électriques des Chemins de fer fédéraux, pratiquement les seuls à devoir verser une compensation pour perte d'impôts. Le montant de 5 francs par cheval théorique équivaut à 6 fr. 80 par kilowatt de puissance brute, ce qui donne un montant arrondi de 7 francs.
- Adaptations futures du maximum de la redevance: la commission a recommandé de déléguer (totalement) cette compétence au Conseil fédéral, solution qui aurait l'avantage d'être beaucoup plus souple.
- Affectation à un but déterminé des ressources tirées d'une augmentation des redevances: cette idée ressort du postulat Akeret (Utilisation des forces hydrauliques. Révision de la loi); ces ressources supplémentaires devraient profiter aux communes qui ont renoncé à octroyer des droits d'utilisation de la force hydraulique, par souci de protéger la nature. La commission n'a pas été acquise à cette idée. Elle a estimé contradictoire d'obliger les milieux de l'économie électrique à dédommager ceux qui leur avaient refusé de tels droits. En outre, seules les communes de deux cantons sur 26 (Valais pour les affluents du Rhône et les Grisons) octroient des droits d'utilisation de la force hydraulique. Une telle affectation entraînerait donc une inégalité indésirable entre ces deux cantons et les autres. Au surplus, si l'on appliquait cette idée aux cantons (au lieu des communes), il en résulterait des difficultés du point de vue du droit constitutionnel: la constitution fédérale n'attribue à la Confédération que la compétence de limiter le montant des redevances cantonales dans le domaine de l'économie des eaux. Les redevances, quant à elles, appartiennent aux cantons. La Confédération n'aurait pas non plus la compétence de permettre aux cantons de percevoir une redevance pour la protection de la nature.

132 Résultats de la procédure de consultation en ce qui concerne la redevance annuelle et la compensation pour perte d'impôts

L'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des eaux et de la force hydraulique, élaboré par la commission Jagmetti, a été soumis à une procédure de consultation de décembre 1983 à avril 1984.

A quelques exceptions près, une révision totale de la LFH a été généralement souhaitée. Les avis étaient cependant partagés sur son ampleur. Certains la trouvaient excessive (majorité des cantons), d'autres équilibrée (Vorort, Union des villes suisses, Association suisse pour l'aménagement des eaux, Union des centrales suisses d'électricité, Union suisse des consommateurs d'énergie); d'autres estimaient au contraire que cette révision n'allait pas assez loin (la plupart des partis et les milieux écologistes).

La majorité des avis demandaient toutefois un remaniement profond des propositions de révision, sauf en ce qui concerne le relèvement du maximum de la redevance annuelle et de la compensation pour perte d'impôts.

En ce qui concerne la procédure à suivre, une majorité assez nette a proposé de la diviser en deux étapes. La plupart des avis ont été aussi assez clairs quant aux objets d'une première étape de révision: elle devrait traiter des problèmes de la redevance annuelle et de la compensation pour perte d'impôts.

132.1 Relèvement du taux maximum de la redevance annuelle

En ce qui concerne le niveau de ce taux maximum, 1 canton et 10 associations (parmi lesquelles l'Union des villes suisses, l'Association suisse pour l'aménagement des eaux et l'Union des centrales suisses d'électricité) ont trouvé que l'augmentation proposée dans l'avant-projet (de 20 à 27 fr./CV) était trop élevée; 3 cantons, 1 parti et 3 associations l'ont acceptée, tandis que 9 cantons (parmi lesquels les membres de la Conférence des cantons de montagne), 3 partis et 7 organisations ont proposé de porter ce taux maximum à 40 francs/CV. Quelques réponses ont aussi suggéré des solutions intermédiaires (p. ex. le PRD: 35 fr./CV).

132.2 Suppression des degrés de qualité

Elle a été recommandée par les 7 cantons de montagne, qui ont été soutenus par AR, BL, LU, par 4 partis (PDC, PS, UDC, Alliance des indépendants) et 18 associations (parmi lesquelles le Groupement suisse pour la population de montagne, l'Association suisse pour la sauvegarde et la promotion des régions de montagne, l'Association des communes suisses et les organisations écologistes).

Onze cantons, 3 partis (PRD, Parti libéral et AN) et 9 associations (parmi lesquelles celles des producteurs d'électricité, des consommateurs et l'Union des villes suisses) ont demandé le maintien de ces degrés de qualité.

Une très nette majorité des autorités et milieux consultés (parmi lesquels certains étaient favorables au maintien de ces degrés) a regretté que l'article 51, 2^e alinéa, de l'avant-projet ne soit pas très clair et a proposé de le biffer: cette disposition prévoyait la possibilité de réduire la redevance annuelle pour le supplément de force hydraulique utilisable grâce à un bassin d'accumulation créé à grands frais (art. 49, 2^e al., LFH).

132.3 Augmentation de la compensation pour perte d'impôts

Les 7 cantons de montagne, 4 partis et 8 associations se sont prononcés pour une augmentation du montant de la compensation pour perte d'impôts. Un parti et 3 associations ont approuvé que l'on porte ce montant à 5 francs/CV alors que les 7 cantons de montagne, le PDC et l'Association pour la sauvegarde et la promotion des régions de montagne ont préconisé un relèvement à 10 francs/CV.

132.4 Compétence de réajuster ultérieurement le taux maximum de redevance annuelle et le montant de la compensation pour perte d'impôts

En ce qui concerne la redevance annuelle, les 7 cantons de montagne, 2 autres cantons ainsi que 4 partis et 11 associations (dont celles pour la population de montagne et pour la protection de l'environnement) ont plaidé en faveur d'une délégation de cette compétence au Conseil fédéral. Dans la mesure où ils se sont prononcés, tous les autres cantons (8), partis (à savoir le PRD et le Parti libéral) et organisations (10, notamment les associations économiques) ont rejeté cette solution.

Pour ce qui est de l'augmentation de la compensation pour perte d'impôts, tous les avis exprimés à ce sujet étaient favorables à la délégation de compétence au Conseil fédéral.

Pour le reste, l'affectation à un but déterminé des ressources tirées de l'augmentation de la redevance annuelle, (cf. postulat Akeret) n'a été appuyé que par une organisation, alors que 8 cantons, 2 partis et 9 associations se sont exprimés contre.

2 Partie spéciale

Compte tenu des considérations et avis sus-mentionnés, le Conseil fédéral propose d'apporter à la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques les modifications commentées ci-après:

21 Droit d'utilisation accordé à la Confédération

Article 12, 1^{er} alinéa

La modification de la Constitution fédérale en 1975 a eu pour effet d'amé-

nager le droit de la Confédération de requérir les ressources en eau. Désormais, celle-ci est habilitée à requérir l'utilisation d'un cours d'eau à toutes sortes de fins, mais seulement pour ses entreprises de transport et de communications (CFF et PTT). Cette nouvelle situation doit être prise en considération à l'article 12, dont la teneur sera adaptée au texte constitutionnel en vigueur.

22 Compensation pour perte d'impôts

Article 14, 1^{er} alinéa, et article 20, 2^e alinéa

Nous estimons que le réajustement du maximum de la redevance annuelle doit aller de pair avec une adaptation de la compensation pour perte d'impôts. Nous nous rallions donc à l'avis de la commission Jagmetti, mais jugeons plus à propos une augmentation d'environ 2 francs par cheval théorique installé. Il faut en outre souligner le fait que la commission Jagmetti et le Conseil fédéral désirent expressément maintenir la norme (art. 14, alinéa 1^{er}), selon laquelle cette indemnité ne doit pas être plus élevée que la perte d'impôts elle-même, les deux étant calculées de façon différente. A cet effet, le montant d'impôts que payerait une société de partenaires, forme d'organisation assez courante pour les usines hydro-électriques, sert de base de comparaison.

Il convient également de noter que la compensation pour perte d'impôts ne doit plus être indiquée en francs par CV, mais en francs par kilowatt (kW), conformément aux prescriptions de l'ordonnance sur les unités (RS 941.202, art. 27 en rel. avec l'art. 69).

Le montant de 8 francs par kilowatt théorique installé correspond à environ 5 fr. 90 par cheval théorique installé (pour la conversion, voir l'appendice 3).

Le montant de la compensation pour perte d'impôts doit être modifié dans deux dispositions: l'article 14 et l'article 20. Le premier règle le cas de l'utilisation des forces hydrauliques d'un cours d'eau public, tandis que le second vise la situation particulière d'un cours d'eau public dont l'utilisation appartient aux riverains.

Comme nous l'avons fait pour la redevance annuelle, nous proposons en outre d'abolir la réduction prévue pour le supplément de force hydraulique utilisable grâce à un bassin d'accumulation créé à grands frais: la justification est la même que pour l'article 49, 2^e alinéa (ancien).

Article 14, alinéa 1^{quater}

Dans le but de rendre le système plus souple, nous proposons de déléguer au Conseil fédéral, dans un nouvel alinéa 1^{quater}, la compétence d'adapter périodiquement le montant de la compensation pour perte d'impôts.

23 Redevance annuelle

Article 49

1^{er} alinéa, 1^{re} phrase

Nous proposons de porter le maximum de la redevance annuelle de «20 francs par cheval théorique» à «40 francs par kilowatt théorique» (environ 30 fr. par cheval théorique). Par ailleurs, cette augmentation se justifie du point de vue de la politique conjoncturelle. Elle ne devrait avoir presque aucune influence sur les prix. On estime que le kilowatt-heure subirait ainsi une hausse moyenne de 0,25 centimes, compte tenu de la suppression proposée des degrés de qualité.

1^{er} alinéa, 2^e phrase

Notre projet tendant à supprimer les degrés de qualité, la phrase suivante (1^{er} al., 2^e phrase) devrait être biffée:

Le Conseil fédéral abaissera ce taux maximum graduellement jusqu'à douze francs suivant le laps de temps durant lequel les débits utilisables sont disponibles; il règlera le détail.

Le retour au système ne comportant qu'un seul et même taux pour le maximum de la redevance tient compte – outre la nécessité de simplifier l'établissement des données et le mode de calcul – de la requête des cantons de montagne visant à ce qu'ils soient mis sur le même pied que les cantons sis en aval.

2^e alinéa (ancien)

Le 2^e alinéa actuel dispose que:

Si une entreprise crée à grands frais un bassin d'accumulation servant à régulariser le débit, la redevance pour le supplément de force sera réduite équitablement, lorsque les circonstances le justifieront.

Cette disposition, qui n'est pas très claire, n'a été appliquée que très rarement. En outre, lors de la procédure de consultation, on a considéré qu'elle revenait en quelque sorte à maintenir les degrés de qualité. Aussi proposons-nous de la biffer.

2^e alinéa (nouveau)

Afin de réduire l'activité supplémentaire et les pertes de temps dues aux ajustements revenant régulièrement à l'ordre du jour, nous vous proposons de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'adapter périodiquement le maximum de la redevance annuelle (2^e al., nouveau). Ainsi, il tiendra compte notamment de l'évolution du pouvoir d'achat de la monnaie.

Compte tenu des résultats de la procédure de consultation et des considérations de la commission Jagmetti (cf. ch. 131), nous vous proposons enfin de renoncer à la création du fonds de compensation, demandée au chiffre 2 du postulat Akeret.

24 Droits acquis

Article 74, alinéa 3^{bis}

Comme nous l'avions annoncé lors de la dernière révision de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, nous avons fait examiner la question d'une éventuelle suppression des droits acquis. Monsieur Werner Dubach, docteur en droit et ancien juge fédéral, a étudié le problème à fond et, dans son avis de droit, est arrivé notamment à la conclusion suivante:

La protection particulière accordée par la jurisprudence aux droits acquis relève du droit constitutionnel et, partant, le législateur également doit en tenir compte.

La suppression des droits acquis déjà préconisée devrait dès lors avoir lieu par le truchement d'une modification de la constitution fédérale précisant que les communautés ne sont pas liées par les garanties accordées aux administrés en vertu de contrats de droit public ou de décisions. Cela étant, les communautés seraient déchargées des engagements existants ou futurs, mais elles perdraient simultanément leur capacité de s'engager et, ce qui serait pire, leur crédibilité. Un Etat qui ne connaît que les obligations qu'il remplit de son plein gré et qui est capable en tout temps de réviser ses relations juridiques avec les administrés, en dépit de toutes les garanties données, est absolument imaginable et réalisable. Il ne correspondrait cependant pas aux idées qui prévalent en Suisse.

Nous partageons ces conclusions et proposons de maintenir – tout en apportant les modifications nécessaires – l'alinéa 3^{bis} qui, en 1976, a été ajouté à l'article 74.

Lors de la révision totale de la loi, il conviendra d'examiner la possibilité de simplifier la doctrine de telle sorte que l'on puisse renoncer à la notion de «droits acquis», sans toutefois restreindre la protection juridique qui lui est liée.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 Pour la Confédération

La modification de loi proposée aura des conséquences financières puisque les Chemins de fer fédéraux (CFF) doivent payer des redevances annuelles pour leurs propres usines hydro-électriques.

Dans certains cas, les CFF devront encore entrer en pourparlers avec les collectivités concédantes, de sorte qu'on ne peut se livrer qu'à des estimations grossières des effets qu'exercera l'augmentation envisagée du montant maximum de la redevance.

Pour donner un ordre de grandeur, nous pouvons toutefois considérer qu'une augmentation de 1 fr./CV dudit montant entraînerait une dépense supplémentaire de 380 000 francs par année, et que la suppression des degrés de qualité, combinée avec l'augmentation envisagée de la redevance,

créerait des frais supplémentaires d'environ 5,2 millions de francs. Le relèvement envisagé de la compensation pour perte d'impôts devrait causer aux CFF une dépense supplémentaire de quelque 700 000 francs. Ainsi donc, les deux augmentations causeraient ensemble des coûts supplémentaires d'environ 6 millions de francs.

312 Pour les cantons et les communes

La modification de loi proposée devrait se traduire par des recettes supplémentaires de l'ordre de 80 millions de francs pour les cantons et les communes, 55 millions revenant aux cantons de montagne d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais.

32 Effets sur l'état du personnel

Notre projet n'aura aucune répercussion sur l'effectif du personnel de la Confédération. Il nécessitera une adaptation du règlement du 12 février 1918 sur le calcul des redevances en matière de droits d'eau, ce qui ne sort pas du cadre de l'activité normale de l'office compétent. Le projet n'aura également aucun effet sur l'état du personnel des cantons et des communes.

33 Charges que la réalisation du projet imposerait aux cantons et aux communes

Si la modification de loi d'une part imposera aux cantons et aux communes une charge supplémentaire assez modeste puisqu'il leur faudra adapter les dispositions d'exécution en conséquence, elle contribuera, d'autre part, à leur alléger la tâche, puisque le mode de calcul de la redevance sera simplifié.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Notre projet figure dans le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153, ch. 612). Conformément à notre décision du 29 août 1984, il figure parmi les objets des Grandes lignes classés dans le premier degré de priorité.

5 Constitutionnalité

La modification de loi proposée est fondée sur l'article 24^{bis} de la constitution fédérale.

Liste des appendices

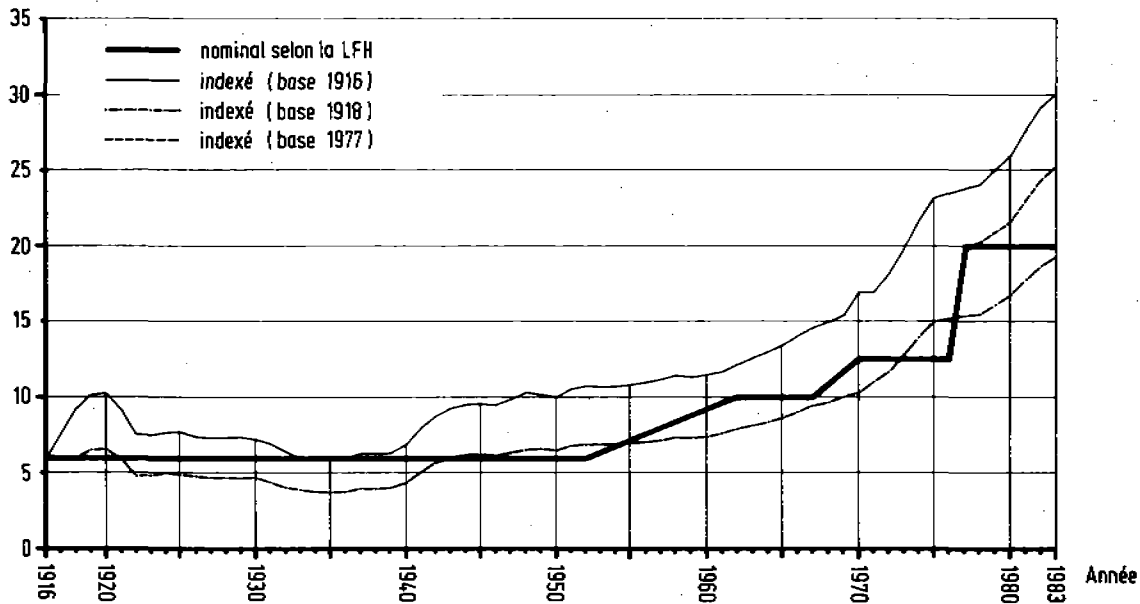
- 1 Evolution de la redevance annuelle
- 2 Evolution du prix de différents agents énergétiques
- 3 Conversion CV/kW

Evolution de la redevance annuelle

Appendice 1

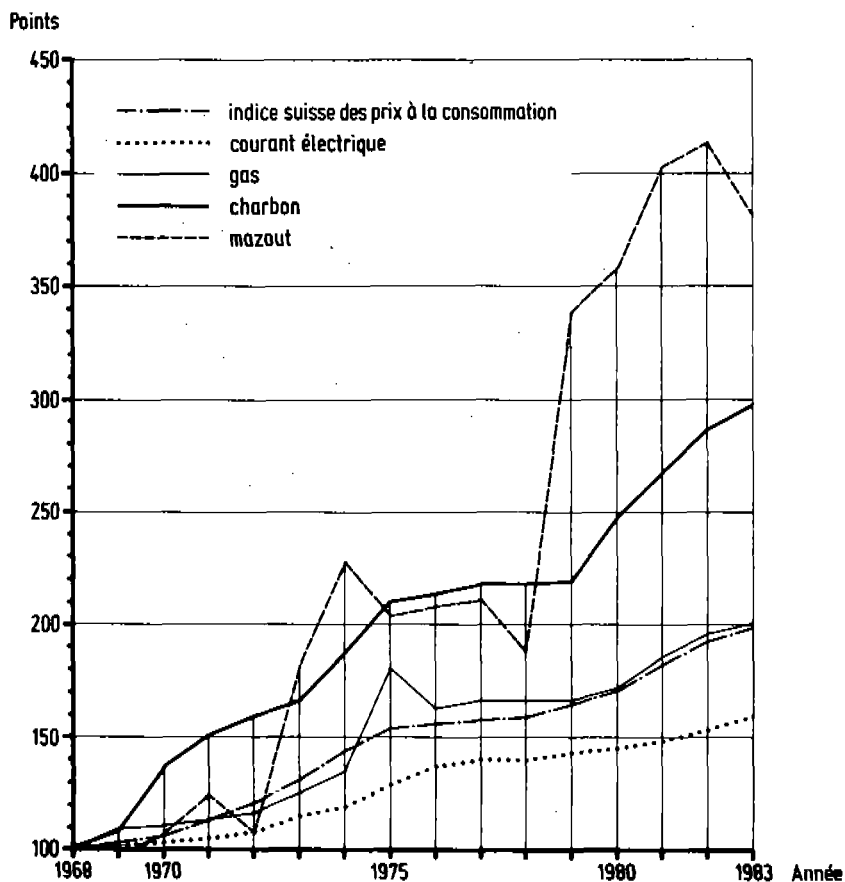
(taux indexés)

Montant (Fr/ CV)



Evolution du prix de différents agents énergétiques depuis 1968

1968 = 100

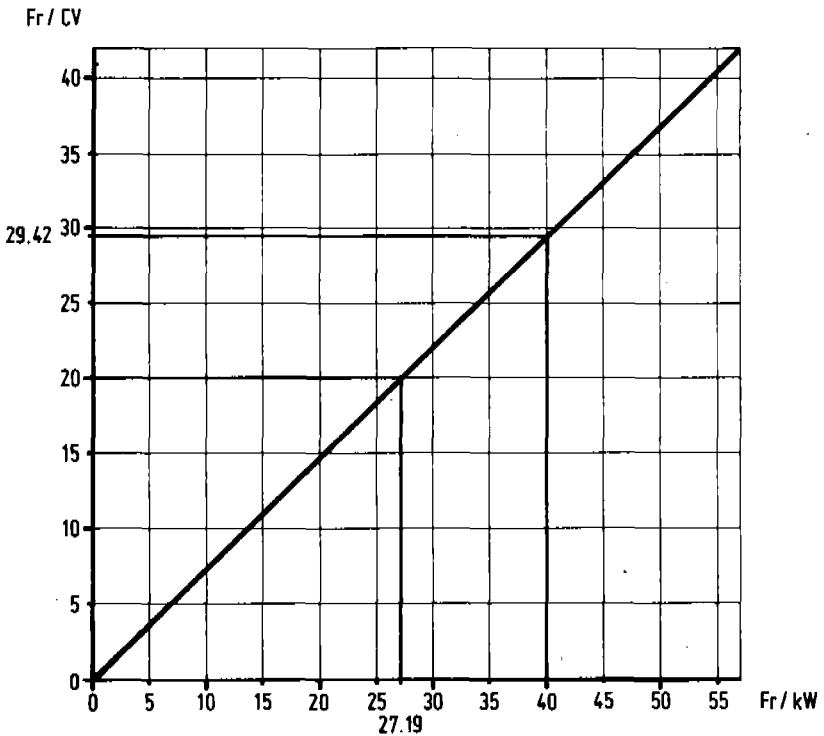


Conversion CV / kW

1 CV = 0.73549875 kW

Exemples :

5.88 Fr par CV	-	8.00 Fr par kW
10.00 Fr par CV	-	13.60 Fr par kW
12.00 Fr par CV	-	16.32 Fr par kW
12.50 Fr par CV	-	17.00 Fr par kW
16.00 Fr par CV	-	21.75 Fr par kW
20.00 Fr par CV	-	27.19 Fr par kW
27.00 Fr par CV	-	36.71 Fr par kW
29.42 Fr par CV	-	40.00 Fr par kW



Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 12 novembre 1984¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 22 décembre 1916²⁾ sur l'utilisation des forces hydrauliques est modifiée comme il suit:

Art. 12, 1^{er} al.

¹ La Confédération peut requérir la force d'un cours d'eau public pour ses entreprises de transport et de communications.

Art. 14, 1^{er} al. et 1^{quater} (nouveau)

¹ A titre de compensation pour la perte d'impôts cantonaux, communaux et autres, la Confédération paie aux cantons sur le territoire desquels elle requiert des forces hydrauliques une indemnité de 8 francs par an et par kilowatt théorique installé.

^{1^{quater}} Le Conseil fédéral peut adapter périodiquement le taux fixé au 1^{er} alinéa.

Art. 20, 2^e al.

² La Confédération doit verser en outre au canton, à titre de compensation pour la perte d'impôts cantonaux, communaux et autres, une indemnité de 8 francs par an et par kilowatt théorique installé; les dispositions de l'article 14 sont applicables par analogie.

Art. 49, 1^{er} et 2^e al.

¹ La redevance annuelle ne peut excéder 40 francs par kilowatt théorique.

¹⁾ FF 1984 III 1445

²⁾ RS 721.80

² Le Conseil fédéral peut adapter périodiquement le taux maximum fixé au 1^{er} alinéa.

Art. 74, al. 3^{bis}

^{3bis} L'article 49, 1^{er} et 2^e alinéas, révisé (teneur du) est applicable dans la mesure où il ne porte pas atteinte à des droits acquis.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH) du 12 novembre 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.086
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.12.1984
Date	
Data	
Seite	1445-1468
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 223

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.