

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de loi sur le secteur électrique

La commission chargée d'examiner l'objet cité en titre, s'est réunie à quatre reprises les 5 et 21 novembre, le 9 décembre 2008 et le 22 janvier 2009 à Lausanne. Etaient présents : Mme F. Freymond-Cantone (remplacée par Mme V. Schwaar pour la 4ème séance) et MM. J. Ansermet, A. Bally, M.-O. Buffat (remplacé par M. M. Desmeules pour la 4ème séance), J.-M. Dolivo, C.-E. Dufour, P. Kaelin (remplacé par M. S. Melly pour la 4ème séance), M. Miéville, S. Montangéro, M. Mossi, J.-Y. Pidoux, M. Renaud, R. Saugy, J.-M. Surer (remplacé par M. G.-P. Bolay pour les 2ème et 3ème séances, par Mme C. Wyssa pour la 4ème séance), et de M. R. Pache, confirmé dans son rôle de président-rapporteur.

Participaient aux séances Mme J. de Quattro, conseillère d'Etat (excusée lors de la 3ème séance), M. H. Rollier, chef du Service de l'énergie (SEVEN) (excusé lors de la 2ème séance), Mme I. Dougoud (2ème, 3ème et 4ème séances) et M. S. Ben Younes (1ère, 2ème et 3ème séances), juristes au SEVEN. Notes des séances établies par Mmes I. Dougoud et M. Rosset et par M. P. Jordan. Qu'ils soient remerciés pour la qualité de leur travail.

ENJEUX ET CONTEXTE

Les enjeux

Il s'agit de mettre en application, dans le canton, la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) tout en maîtrisant la transition à partir du décret vaudois du 5 avril 2005 sur le secteur électrique (DSecEl).

Le contexte

Le projet de loi est soumis au Grand Conseil dans une période qui voit le marché de l'électricité très chahuté. Il est ici important de préciser que ce projet de loi cantonale ne concerne pas la libéralisation du marché et le choix du producteur, mais concerne exclusivement les tâches précises que le nouveau droit fédéral délègue aux cantons en matière de réseaux de distribution.

Le canton doit attribuer les zones de distribution aux entreprises électriques actives sur son territoire. Cette attribution a déjà été effectuée par le décret de 2005. Elle doit donc être confirmée. La différence avec le décret est que la nouvelle attribution des aires de dessertes ne porte plus que sur la distribution, et non plus, comme avant, également sur la fourniture ;

Le canton doit participer à la mise en œuvre d'un service universel, à savoir, le droit au raccordement à l'électricité ;

Le canton doit intervenir en cas de différences disproportionnées de distribution sur son territoire, soit

une différence de plus de 25% par rapport à la moyenne cantonale.

Autre éléments significatifs

Il est particulièrement important que les redevances communales introduites par le décret de 2005 soient maintenues par une base légale adéquate (indemnité pour l'usage du sol et taxes pour le soutien des énergies renouvelables, de l'éclairage public, de l'efficacité énergétique et du développement durable).

D'autre part, l'émolument introduit par le décret couvre les coûts d'application de cette nouvelle législation cantonale.

Pour information, l'indemnité pour usage au sol est fixée à 0,7 ct/kWh par le règlement actuel y relatif. A ce jour, plus de 220 communes perçoivent cette taxe et une vingtaine sont en phase de demande.

EXAMEN DU PROJET DE LOI

Le projet soumis par le Conseil d'Etat a été examiné dans le détail par la commission, qui dans sa majorité propose au Grand Conseil de suivre ses conclusions exposées ci-après.

Note : le texte des amendements acceptés par la commission est indiqué en *italique gras* .

Préambule

Amendement. Unanime, la commission accepte la proposition d'ajouter les références à la Constitution vaudoise (Cst-VD) et à la loi cantonale sur l'énergie pour préciser le contexte législatif. C'est-à-dire ajouter :

vu l'article 56 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 ;

vu la loi cantonale du 16 mai 2006 sur l'énergie ;

avant les termes "vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat"

Article premier. But de la loi

Une proposition de reformulation complète de l'article est rejetée par 11 voix contre 1 et 3 abstentions. Il s'agissait d'introduire ici une référence à l'article 56 de la Cst-VD, d'affirmer comme but de la loi la réponse aux besoins d'approvisionnement conformément aux principes du développement durable, la promotion des économies d'énergie, de garantir un approvisionnement minimum gratuit aux ménages, d'affirmer comme but le droit à l'intervention des pouvoirs publics pour veiller à ce que la production d'électricité tende à se passer de l'énergie nucléaire. Le cadre législatif est rappelé, il s'agit de définir les dispositions d'application de la LApEl. Cette loi concerne uniquement les tâches précises déléguées aux cantons. En outre, cette loi ne concerne aucunement la production d'énergie. De même, l'accès à un "service minimum" gratuit est complètement hors du cadre de cette loi, il ne concerne nullement les réseaux de distribution. D'autre part, le renvoi à l'article 56 Cst-VD est suffisant, il n'y a pas lieu de redévelopper ici.

La commission rejette par 8 voix contre 1 et 6 abstentions la proposition d'amendement voulant supprimer la fin de l'article, après "son ordonnance d'exécution".

Amendement. Cet article premier a repris les éléments de la loi fédérale, mais le terme "sûr", relatif à l'approvisionnement a disparu. La commission accepte par 14 oui et 1 abstention la proposition d'introduire au 1er alinéa le terme "sûr", soit "qui régissent *un* approvisionnement en électricité *sûr*".

Par contre, elle refuse par 6 voix contre 2 et 5 abstentions la proposition d'ajouter les termes "fiable et disponible" à la suite de "sûr".

L'article premier, amendé comme suit :

¹La présente loi fixe les modalités d'application dans le canton de Vaud de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité et son ordonnance d'exécution, qui régissent *un* approvisionnement en électricité *sûr* dans le cadre d'un marché axé sur la concurrence et conforme aux principes du développement durable.

² [tel que proposé]

est adopté par 14 oui et 1 abstention.

Article 2. Champ d'application

L'article est adopté tel que proposé par 14 oui et 1 abstention.

Article 3. Collaboration avec les gestionnaires de réseau

Amendement. Cet article découle de l'article 8 de la LApEl et pose un principe général, concrétisé ensuite aux articles 14 et 15. La collaboration entre gestionnaires de réseau de distribution (GRD) et avec les autorités cantonales existe dans les faits et, pour renforcer cette notion, la commission accepte par 14 oui et 1 abstention l'amendement consistant en une reformulation de l'article comme suit :

Les gestionnaires de réseau de distribution coopèrent étroitement entre eux et avec les autorités cantonales compétentes .

L'article amendé est adopté par 12 voix contre 2 et 1 abstention.

Article 4. Coordination

L'article est adopté tel que proposé par 14 oui et 1 abstention.

Article 5. Participations des pouvoirs publics

Par 9 voix contre 6, la commission rejette une proposition de modification du 1er alinéa cherchant à imposer aux pouvoirs publics d'exercer les droits afférents à leurs participations au sens de la politique énergétique et sociale voulue par le canton. Par 14 voix contre 1, la commission rejette une proposition d'adjonction d'un nouvel alinéa demandant l'établissement par les pouvoirs publics d'une carte des besoins en énergie électrique et des mesures de conseil en matière d'économies d'énergie à réaliser. Par 11 voix contre 1 et 3 abstentions, la commission rejette une proposition d'adjonction d'un nouvel alinéa demandant que les pouvoirs publics veillent à l'introduction d'un tarif fortement progressif pour l'achat d'énergie dépassant les besoins établis. Ces 3 propositions d'amendements sont jugées hors sujet, l'article ayant pour titre "participations" et n'étant pas là pour consacrer un état moralisateur et punisseur. Quant au tarif, il est du ressort de la LApEl et non de cette loi. La loi fédérale interdit les différences de tarif dans les réseaux.

Par 7 voix (avec voix prépondérante du président) contre 7 et 1 abstention, la commission rejette la proposition de supprimer les termes "autant que possible". Il s'agit en effet de laisser une marge de manœuvre, en particulier aux communes. En cas de suppression, il y aurait des obligations imposées.

La commission rejette par 12 voix contre 1 et 2 abstentions la proposition de supprimer l'article 5 dans son ensemble. Il est rappelé qu'au moment de l'élaboration du décret DSecEl, c'est la commission du Grand Conseil qui avait proposé une telle disposition, largement confirmée en plénum.

Par 9 voix contre 5 et 1 abstention, la commission rejette une proposition d'amendement visant à restreindre la vente par les pouvoirs publics de leurs participations aux GRD aux seules communes et à l'Etat. Cette proposition est jugée inacceptable, car allant à l'encontre du Code des obligations, voire de la loi sur la Bourse.

La commission rejette, par 8 voix contre 7, une proposition d'amendement introduisant dans cet article une disposition visant à donner mission aux pouvoirs publics de faire respecter les objectifs de la loi sur l'énergie et de défendre une position conforme à l'article 56 de la Cst-VD.

Amendement. Si l'idée de restreindre la vente par les pouvoirs publics de leurs participations a été rejetée, la commission suit une proposition favorisant l'information au Grand Conseil. Par 8 voix contre 5 et 2 abstentions, elle accepte l'amendement ajoutant ***A cette fin, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil de l'évolution de ces participations*** à la suite du 1er alinéa.

L'article 5, amendé comme suit:

¹Les pouvoirs publics, l'Etat et les communes veillent à ce que la quotité de leurs participations

financières directes ou indirectes dans les entreprises électriques vaudoises soit autant que possible maintenue. *A cette fin, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil de l'évolution de ces participations.*

est adopté par 9 voix contre 1 et 5 abstentions.

Article 6. Attribution des zones de desserte

L'article est adopté tel que proposé, à l'unanimité moins 1 abstention.

Article 7. Octroi des concessions

Par 8 voix contre 7, la commission refuse une proposition d'amendement visant à imposer aux GRD d'être majoritairement en mains publiques. D'un point de vue juridique, le Service juridique et législatif a clairement répondu qu'il est impossible de favoriser un opérateur public aux dépens d'un privé en vertu de l'article 5, alinéa 1 de la LApEl. Il est difficile d'imaginer faire obstacle à l'application du principe de non discrimination prévu par le droit fédéral dans une situation d'ouverture du marché. D'autre part, la participation des pouvoirs publics fait l'objet de l'article 5.

Amendement no. 1. Plusieurs propositions sont faites pour reformuler les conditions d'octroi. Toutefois, il est rappelé que cet article est formulé conformément au droit fédéral pour éviter des divergences d'interprétation. Plutôt que de rappeler ici les conditions d'octroi, la majorité de la commission est d'avis qu'il faut simplement renvoyer aux dispositions légales en vigueur. L'amendement consistant à supprimer les lettres a, b et c, et à remplacer la 2ème phrase par *Celle-ci ne peut être octroyée que si le gestionnaire de réseau de distribution se conforme aux dispositions légales fédérales et cantonales et tient compte des normes de la branche en lien avec ses activités* est accepté par 9 voix contre 4 et 2 abstentions.

Amendement no. 2. S'agissant du renouvellement de la concession, il est précisé qu'on ne peut pas, à priori, le garantir. Un des critères déterminants est en effet celui de l'accomplissement de l'intérêt public et l'Etat doit garder sa liberté d'appréciation. La majorité de la commission est d'avis qu'il est souhaitable de favoriser les investissements à long terme et relève que le métier de GRD est complexe. Dans cet esprit, l'amendement consistant à supprimer la 2ème phrase du 2ème alinéa et à la remplacer par *Elle peut être modifiée. Elle est renouvelée si le gestionnaire de réseau de distribution remplit les critères énumérés à l'alinéa 1* est accepté par 8 voix contre 5 et 2 abstentions

L'article 7, amendé comme suit:

¹Le gestionnaire de réseau de distribution auquel une zone de desserte est confiée se voit attribuer une concession de distribution. *Celle-ci ne peut être octroyée que si le gestionnaire de réseau de distribution se conforme aux dispositions légales fédérales et cantonales et tient compte des normes de la branche en lien avec ses activités .*

²La concession est octroyée pour une durée maximale de 30 ans. *Elle peut être modifiée. Elle est renouvelée si le gestionnaire de réseau de distribution remplit les critères énumérés à l'alinéa 1 .*

est adopté par 7 voix contre 3 et 4 abstentions.

Article 8. Retrait des concessions

L'article est adopté tel que proposé à l'unanimité.

Article 9. Mandat de prestations

Par 8 voix contre 6 et 1 abstention, la commission refuse une proposition d'amendement visant à introduire dans cet article une disposition fixant comme objectif prioritaire dans l'éventuel mandat de prestation la promotion d'économies d'énergie et une gestion respectueuse de l'environnement. Cela ne correspond pas du tout au rôle du GRD. Celui-ci doit assurer le passage de l'électricité au travers d'un réseau efficace. Le GRD est rémunéré en fonction de la quantité d'énergie qu'il transporte, cela résulte de la loi fédérale.

L'article est adopté tel que proposé par 9 voix contre 1 et 5 abstentions.

Article 10. Dispositions réglementaires

L'article est adopté tel que proposé par 14 voix et 1 abstention.

Article 11. Zone de desserte

Amendement. Le contenu de cet article est régi de façon exhaustive par l'article 5, alinéa 2 de la LApEl. Le canton n'a pas compétence en la matière. S'il devait y avoir différend, c'est la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) qui trancherait, en interprétant la loi fédérale et en appliquant le principe de proportionnalité. Toutefois, il est fait remarquer que le décret actuellement en vigueur fait mention d'exceptions possibles. Il serait dès lors souhaitable de reprendre cette mention dans la LSecEl. De plus, la loi fédérale et l'ordonnance prévoient d'appliquer le principe de proportionnalité, ce qui devrait permettre de l'inscrire ici. C'est ainsi que l'amendement consistant à ajouter un 2ème alinéa : *Il y a exception au devoir de raccordement si le raccordement sollicité est techniquement impossible à réaliser ou que son installation entraîne des dangers trop importants ou des coûts excessifs pour le concessionnaire* est accepté par 13 voix et 2 abstentions.

L'article 11, amendé comme suit:

¹ [tel que proposé]

² *Il y a exception au devoir de raccordement si le raccordement sollicité est techniquement impossible à réaliser ou que son installation entraîne des dangers trop importants ou des coûts excessifs pour le concessionnaire.*

est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Article 12. Hors zone à bâtir

L'article est adopté tel que proposé par 14 oui et 1 abstention.

Article 13. Hors zones de desserte

Amendement. Pour préciser que les charges financières de raccordement doivent non seulement être réparties de manière équilibrée entre les parties, mais également rester raisonnables par rapport au service fourni, la commission accepte à l'unanimité l'amendement consistant en l'ajout de *et sans frais disproportionnés* à la suite des termes "conditions financières équitables"

L'article 13 est accepté amendé comme suit:

¹Le département est compétent pour obliger un gestionnaire de réseau de distribution à raccorder, à des conditions financières équitables *et sans frais disproportionnés*, des consommateurs finaux situés en dehors de sa zone de desserte.

Article 14. Situations particulières

Suite à une remarque à ce sujet, il est précisé que l'article 3, alinéa 2 de la LApEl ne signifie aucunement que les GRD sont assujettis aux acteurs économiques. Cette disposition prévoit qu'avant d'édicter des dispositions d'exécution, Confédération et cantons examinent les mesures librement consenties prises par des organisations économiques, et dans la mesure où cela est possible et nécessaire, ils reprennent totalement ou partiellement les accords conclus.

A la question de savoir si le terme "raccordement" au sens de cet article signifie obligatoirement raccordement physique, il est répondu par la négative (p. ex. centrale photovoltaïque domestique).

Amendement. La discussion porte sur la nécessité ou non de préciser qu'un ou plusieurs GRD peuvent être concernés par une situation particulière ; plusieurs pistes sont évoquées. Finalement, la commission adopte, par 14 voix et 1 abstention, l'amendement consistant à ajouter *concernés* à la suite du terme "distribution".

L'article 14 est accepté amendé comme suit:

¹ Les gestionnaires de réseau de distribution *concernés* proposent des solutions de raccordement dans les situations particulières.

Article 15. Tarifs d'utilisation du réseau

Amendement no. 1. Afin d'être cohérent avec la formulation d'articles précédents qui reprennent la LApEl, la commission accepte, par 13 voix et 2 abstentions, un amendement au 1er alinéa remplaçant "est responsable de l'édition des mesures au sens de l'article 14, alinéa 4, première phase LApEl" par ***prend des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau pratiqués sur leur territoire.***

Amendement no. 2. La commission, par 10 voix et 5 abstentions, accepte la proposition de supprimer l'alinéa 2. Certes, la Confédération impose aux cantons d'intervenir en cas de différences excessives, c'est là une compétence cantonale. Mais les arguments en défaveur de cet alinéa l'emportent : il s'agit de ne pas pénaliser les GRD qui gèrent correctement leur réseau qui devraient payer pour d'autres à la gestion défaillante ; la différence de tarif est acceptée du fait de différences avérées entre réseaux (prix du terrain, situation, etc.) ; aujourd'hui un tel fonds de compensation n'existe pas. De plus, l'alinéa premier amendé permet de manière générale au Conseil d'Etat de prendre des mesures allant dans le sens souhaité d'une réduction des disparités trop importantes.

L'article 15 est accepté amendé comme suit:

¹ Le Conseil d'Etat ***prend des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau pratiqués sur leur territoire.*** Les milieux concernés doivent être préalablement entendus.

² (*supprimé*)

Article 16. Conseil d'Etat

L'article est adopté tel que proposé, par 14 voix et 1 abstention.

Article 17. Département de la sécurité et de l'environnement

Par 8 voix contre 1 et 6 abstentions, la commission refuse une proposition d'amendement visant à l'introduction d'un nouvel alinéa selon lequel le département pourrait contrôler ou faire contrôler la qualité du réseau. C'est en effet l'EiCom qui est responsable de la qualité des réseaux, il n'y a pas de compétence cantonale en la matière.

Amendement no. 1. Par 14 voix et 1 abstention, la commission accepte tout d'abord un amendement modifiant le titre de l'article en "Département ***en charge de l'énergie***". Il s'agit en effet d'éviter des incohérences si la répartition des tâches entre départements venait à changer.

Amendement no. 2. Par 14 voix et 1 abstention, la commission accepte un amendement à la lettre d, ajoutant ***et sans frais disproportionnés*** à la suite du terme "équitables", par cohérence avec l'amendement accepté à l'article 13.

Amendement no. 3. Par 4 voix et 11 abstentions, la commission accepte un amendement consistant en l'adjonction d'une lettre f : ***encourager la coopération entre les gestionnaires de réseau de distribution*** afin d'ancrer dans cet article la mission d'encouragement à la coopération des GRD.

L'article 17, amendé comme suit:

Article 17. Département *en charge de l'énergie*

¹Le département est chargé de l'application de la présente loi dans les domaines suivants :

- a. [*tel que proposé*]
- b. [*tel que proposé*]
- c. [*tel que proposé*]
- d. ***obliger un gestionnaire de réseau de distribution à raccorder, à des conditions financières équitables et sans frais disproportionnés, des consommateurs finaux situés en dehors de sa***

zone de desserte ;

e. [tel que proposé]

f. **encourager la coopération entre les gestionnaires de réseau de distribution.**

² [tel que proposé]

est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Article 18. Commission cantonale de surveillance du secteur électrique

L'article est adopté tel que proposé par 13 oui, 1 non et 1 abstention.

Article 19. Emoluments cantonaux

Par 9 voix contre 4 et 2 abstentions, la commission rejette une proposition d'amendement limitant à 0,01 ct/kWh l'émolument cantonal maximal. Elle souhaite en effet laisser une marge de manœuvre au Conseil d'Etat. Il est par ailleurs relevé qu'il s'agit d'un plafond et que la taxe doit être justifiée.

Amendement. A la fin du 1er alinéa, par 12 voix contre 1 et 2 absentions, la commission accepte un amendement visant à préciser la portée du terme "autres attributions" en ajoutant **en relation avec l'approvisionnement en électricité.**

L'article 19, amendé comme suit:

¹Les concessions octroyées dans le cadre de la loi sont soumises à émoluments cantonaux, afin de permettre le fonctionnement de la Commission cantonale et de contribuer aux tâches de l'Etat liées à l'application de la présente loi. Le Conseil d'Etat peut décider d'autres attributions **en relation avec l'approvisionnement en électricité.**

² [tel que proposé]

est adopté par 14 voix et 1 abstention.

Article 20. Redevances communales

Par 13 voix contre 1 et 1 abstention, la commission rejette une proposition d'amendement supprimant le terme "notamment" au premier alinéa. Environ 220 communes perçoivent des émoluments après avoir adopté des règlements basés sur le texte actuel du décret. Une modification de cette disposition pourrait les obliger à modifier leurs règlements.

L'article est adopté tel que proposé par 14 voix et 1 abstention.

Article 21. Contraventions

L'article est adopté tel que proposé par 14 voix et 1 abstention.

Article 22. Modification du droit

L'article est adopté tel que proposé par 14 voix contre 1.

Article 23. Disposition transitoire

L'article est adopté tel que proposé par 14 voix et 1 abstention.

L'article 24 est la formule d'exécution

Entrée en matière

La commission préavise en faveur de l'entrée en matière sur ce projet de loi par 10 voix contre 1 et 4 abstentions.

Un rapport de minorité est annoncé.

St-Sulpice, le 30 mars 2009.

Le rapporteur :
(Signé) Rémy Pache