

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

sur le secteur électrique (LSecEl)

1 PRÉAMBULE

1.1 Marché suisse de l'électricité

Traditionnellement considéré comme un monopole de fait, le secteur électrique fait face à une ouverture du marché de l'électricité dans tous les pays européens depuis 2002 pour les gros consommateurs et depuis 2007 pour l'ensemble des consommateurs.

De par sa situation géographique au centre de l'Union Européenne, la Suisse ne peut guère que suivre cette évolution.

Un premier projet de législation fédérale relative au marché de l'électricité a été rejeté par votation populaire en septembre 2002. Le taux de rejet était de plus de 68% pour le peuple vaudois.

Or, un arrêt du Tribunal fédéral de juin 2003 a constaté, sur la base du droit des cartels, que le marché de fourniture d'électricité était, de fait, ouvert. En effet, selon le Tribunal fédéral, une entreprise en position dominante a un comportement illicite, au sens de la loi sur les cartels, lorsqu'elle refuse sans motifs valables de donner accès, contre rémunération, à des infrastructures indispensables à l'exercice de la concurrence[1].

1.2 Décret vaudois sur le secteur électrique

Afin de garantir la transition du secteur électrique vers une ouverture réglementée au niveau national, le législateur vaudois a adopté en avril 2005, le Décret sur le secteur électrique.

Ce Décret poursuivait un double objectif : garantir un service public de qualité en préservant la sécurité de la distribution et de la fourniture d'électricité par l'institution d'un monopole tout en imposant aux entreprises électriques des contraintes (notamment comptables) visant à assurer une plus grande transparence et harmonisation nécessaires dans un marché ouvert[2].

Le Décret a fait l'objet de contestations en lien notamment avec l'autonomie communale devant la Cour constitutionnelle, puis devant le Tribunal fédéral. Ces procédures ont confirmé la légalité du Décret.

1.3 Législation fédérale sur l'approvisionnement en électricité

Parallèlement à l'adoption du Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique au niveau vaudois, la Confédération a préparé une nouvelle loi relative à l'approvisionnement en électricité en tenant compte notamment des critiques émises lors de la votation populaire de 2002.

La Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Seules exceptions, les dispositions régissant le droit d'accéder au réseau, c'est-à-dire l'ouverture du marché aux gros consommateurs à partir de 100'000 kWh (article 13,

alinéas 1 et 2) ainsi que la rétribution de l'injection à prix coûtant pour le courant produit à partir d'énergies renouvelables, réglées dans la révision de la loi sur l'énergie (chiffre 2 de l'annexe à la LApEl).

L'ordonnance fédérale du 17 mars 2008 (OApEl) est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2008.

Les dispositions régissant l'ouverture du marché pour les gros consommateurs et la rétribution de l'injection à prix coûtant entreront en vigueur le 1er janvier 2009 et, en l'absence de référendum, dès le 1^{er} janvier 2014, tous les consommateurs d'électricité pourront choisir librement leur fournisseur.

Au vu de ce qui précède, il convient de procéder aux adaptations législatives requises sur le plan cantonal afin d'assurer la conformité avec le nouveau droit fédéral tout en maintenant des éléments utiles du Décret.

1.4 Compétence du Canton (voir le point 3 également)

Conformément à l'art. 91, al. 1, Cst., la Confédération a le droit de légiférer sur le transport et la livraison de l'électricité. Il s'agit là d'une simple norme de compétence laissant au législateur une grande marge de manoeuvre pour décider quels objets il entend régler en la matière. Cette norme constitutionnelle attribuée à la Confédération une compétence étendue, concurrente à celle des cantons. Il y a compétence fédérale concurrente parce que les cantons peuvent continuer à réglementer des aspects de ce domaine, dans la mesure où la Confédération ne fait pas usage de sa compétence. Dans le cas de la LApEl et de la modification de la loi fédérale sur les installations électriques (LIE), la Confédération exerce sa compétence en vertu de l'art. 91, al. 1, Cst. puisqu'elle institue le droit d'accès au réseau (art. 13) et une rétribution obligatoire (art. 14 à 16), édicte des dispositions sur la séparation des activités (art. 10), les comptes annuels et les comptes de coûts (art. 11) et confère l'exploitation du réseau de très haute tension à un gestionnaire national du réseau de transport. Pour le reste, les cantons conservent leurs compétences, y compris en matière de transport et d'acheminement d'énergie électrique. Ces compétences comprennent le droit de fixer les tarifs ou les structures tarifaires dans la mesure où ils ne sont pas déterminés par la loi sur l'approvisionnement en électricité. Les cantons ne peuvent donc pas édicter de prescriptions autonomes restreignant les conditions du marché créées par la loi sur l'approvisionnement en électricité[3].

La Constitution suisse enjoint en outre aux cantons de respecter certains principes dans l'exercice de leurs compétences : ils doivent s'employer à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement (article 89 alinéa 1 Cst).

La présente loi s'appuie également sur l'article 56 alinéa 2 de la Constitution vaudoise, selon lequel l'Etat et les communes veillent à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement.

1.5 Quelques aspects du paysage électrique vaudois

La vente et la revente d'énergie électrique dans le canton avoisinent un chiffre d'affaires de 1 milliard 300 millions de francs. La masse salariale des compagnies distributrices dépasse 100 millions de francs pour plus de 1'000 postes de travail.

On compte aujourd'hui 18 entreprises électriques qui distribuent de l'électricité sur le territoire du canton de Vaud.

La plupart de ces compagnies électriques sont des sociétés anonymes dont les principaux actionnaires sont l'Etat, les communes et les privés pour une part minoritaire, d'autres sont des services industriels appartenant à des communes. Il paraît aujourd'hui important que les pouvoirs publics (Etat, communes) conservent leur participation majoritaire dans ces sociétés. Energie Ouest Suisse (EOS) joue également un rôle significatif dans le sens où les compagnies et sociétés électriques du canton lui achètent une grande part de leur courant.

La situation actuelle voit les prix vaudois de fourniture et de distribution de courant parmi les plus

élevés de Suisse.

1.6 Législation vaudoise en matière d'électricité

Outre le Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique, le droit vaudois traite de la problématique de l'électricité dans d'autres textes :

- la loi cantonale de 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau et ses règlements d'application qui visent uniquement l'électricité d'origine hydraulique et non la distribution et la fourniture en courant d'autres origines ;
- la loi cantonale du 16 mai 2006 sur l'énergie qui traite de l'énergie en général et de l'électricité relative à la question de l'application de la loi fédérale sur les installations électriques et en lien avec l'institution d'une taxe cantonale sur l'électricité destinée à financer un fonds affecté à la promotion des mesures prévues par la loi sur l'énergie.

Des redevances cantonales sont ancrées dans la législation. La loi de 1944 prévoit pour sa part le versement d'une taxe de concession hydraulique de Fr. 80.--/kW théorique (maxima fédéral) versée en faveur de l'Etat lors de l'octroi ou du renouvellement ainsi qu'une contribution annuelle du même montant pour les aménagements hydroélectriques de puissance supérieure à 2 MW et proportionnellement moindre pour les installations de puissance entre 1 et 2 MW.

Le Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique sert de base légale à trois types de redevances :

- l'émolument cantonal dont le produit est affecté au fonctionnement de la Commission cantonale et aux tâches de l'Etat en matière d'approvisionnement en électricité ;
- l'indemnité communale liée à l'usage du sol ;
- Les taxes communales spécifiques dont le produit est affecté au soutien des énergies renouvelables, à l'éclairage public, à l'efficacité énergétique et au développement durable.

[1] ATF 129 II 497

[2] Il convient dans ce qui suit, de distinguer la fourniture d'électricité de la distribution d'électricité. En effet, seule la fourniture d'électricité est concernée par l'ouverture du marché, la distribution continuant à faire l'objet de concessions accordées par l'Etat, aux termes de la législation appropriée sur l'approvisionnement en électricité.

[3] FF 2005 1562

2 BUT DU DOCUMENT

Le but de cet exposé des motifs et projet de loi est :

- de définir les dispositions légales vaudoises d'application de la LApEl,
- de prévoir les bases légales nécessaires au maintien des acquis utiles du Décret sur le secteur électrique.

3 CONTENU ET LIMITES DU PROJET

L'adoption d'une loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité a eu, pour conséquence, de modifier la répartition des compétences entre le canton et la Confédération. En effet, la constitution fédérale prévoit, à son article 91 alinéa 1, une compétence législative concurrente. Au vu de ce qui précède, sous réserve de délégation de compétence expresse dans la loi fédérale, dès que la Confédération légifère de manière exclusive dans un domaine, les cantons perdent ainsi toute compétence législative sur les questions régies exclusivement par le droit fédéral.

L'article 30 LApEl prévoit une compétence cantonale exécutive pour les tâches suivantes :

- la désignation de zones de desserte (ce qui inclut la garantie de raccordement), et
- la prise de mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs

d'utilisation du réseau pratiqués sur le territoire.

Selon le Message fédéral LApEl, page 1563, *la LApEl contient aux art. 5 à 9 des dispositions concernant la garantie de l'approvisionnement de base et la sécurité de l'approvisionnement (service universel). Les art. 5, al. 1 à 4 (zones de desserte et garantie de raccordement) et 14, al. 4 (réduction des différences entre les tarifs d'acheminement) doivent être exécutés par les cantons. Ils peuvent s'acquitter de ces tâches d'exécution en édictant des dispositions cantonales correspondantes ou en changeant ou adaptant des concessions (p. ex. en attachant des conditions et charges à la concession).*

D'autre part, la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité n'affecte pas les compétences cantonales existantes en matière de production d'électricité (art. 76, al. 4, Cst. en particulier) et de consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 89 Cst.)[4]. Celles-ci sont donc de compétence législative cantonale.

En vertu du droit fédéral, l'attribution de droits d'eau par les cantons et les communes est régie par les dispositions correspondantes de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH, RS 721.80). Conformément à ces dispositions, les autorités cantonales ou communales sont libres d'imposer des conditions et des charges. Ici non plus, la LApEl ne prévoit aucune restriction[5].

Au niveau cantonal, certaines questions relatives à l'approvisionnement en électricité, au sens large, relèvent d'autres textes légaux. Le présent projet de loi ne traite donc pas de la production d'électricité qui relève d'autres dispositions légales, notamment la loi vaudoise sur l'énergie et la loi sur les forces hydrauliques. Les compétences du canton de Vaud ne sont pas affectées par la nouvelle LApEl.

La loi sur l'approvisionnement en électricité n'empêche aucunement les cantons et les communes d'édicter des dispositions prévoyant la perception d'un supplément sur le prix de l'électricité pour promouvoir les mesures d'économie et les énergies renouvelables ou l'introduction de taxes d'incitation sur la consommation d'électricité. Dans ces domaines, les compétences cantonales restent intactes. Ces taxes dépendent largement des législations cantonales ou communales et ne peuvent être vérifiées par l'ElCom[6].

Ainsi, sous réserve des nouvelles compétences fédérales susmentionnées, la présente loi reprend les dispositions du DSecEl notamment celles relatives à l'octroi des zones de desserte par voie de concession, l'institution d'une Commission cantonale de surveillance du secteur électrique et la perception des indemnités communales.

[4] FF 2005 1562

[5] FF 2005 1563

[6] FF 2005 1562 + 1563

4 COÛTS ET FINANCEMENT DU PROJET

Le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité du Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique, il n'entraînera en tant que tel pas de coûts supplémentaires. Par ailleurs, le financement de l'application du Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique est assuré par la perception d'une taxe qui sera maintenue dans la nouvelle loi.

5 CALENDRIER DU PROJET

Au vu du nouveau cadre législatif et en continuité avec le DSecEl, il convient de prévoir l'entrée en vigueur du présent projet de loi au plus tôt. De plus, le législateur vaudois a prévu d'abroger le Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique lors de l'entrée en vigueur du droit fédéral sur l'approvisionnement en électricité. Or, le solde du droit fédéral relatif à l'approvisionnement en électricité entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain, raison pour laquelle, une entrée en vigueur rapide du présent projet de loi est hautement souhaitable.

6 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier

Cette disposition définit les buts de la présente loi, lesquels se fondent sur les objectifs de la LApEl au niveau du respect du développement durable, de la garantie d'approvisionnement de base et de la sécurité d'approvisionnement.

Article 2

La présente loi s'applique à tous les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité (GRD) actifs sur le territoire cantonal ainsi qu'à l'ensemble du réseau électrique (sous réserve des lignes de très haute tension qui relèvent de la compétence de la Confédération) et indépendamment de l'origine de l'électricité (hydraulique, nucléaire, photovoltaïque, ...).

Article 3

Cette disposition reprend ce que prévoit l'art. 8 LApEl.

Les GRD doivent coopérer étroitement entre eux, afin d'approvisionner de manière optimale tout le territoire et de s'entraider dans les situations difficiles. Cette collaboration était déjà prévue par le DSecEl et il convient de la maintenir. Leur coordination ne doit toutefois pas s'opérer sur un mode cartellaire et le Conseil d'Etat doit y veiller.

Article 4

Les réseaux ne s'arrêtant pas aux frontières cantonales, une collaboration avec la Confédération et les autres cantons est indispensable. De plus, plusieurs GRD vaudois distribuent de l'électricité dans d'autres cantons et réciproquement. Les communes, en tant qu'actionnaires des GRD et propriétaires du domaine public où passe le réseau, sont aussi un partenaire essentiel. Elles ont, depuis toujours, été liées aux GRD par des contrats de longue durée.

Article 5

A un moment où les GRD ont plus que jamais besoin du soutien des pouvoirs publics pour surmonter les changements importants liés à l'ouverture du marché de l'électricité, il est essentiel que les autorités cantonales et communales ne s'en distancent pas par la vente des participations financières qu'elles y détiennent.

Cette volonté avait été exprimée par le Grand Conseil en incorporant cette disposition au DSecEl.

Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres cantons, les GRD vaudois n'étant pas des institutions de droit public au sens de l'article 763 du Code suisse des obligations, ils restent soumis aux dispositions dudit code, notamment en ce qui concerne le transfert des actions nominatives et au porteur. Cela signifie que leurs titres sont en principe librement transmissibles et qu'il n'est pas possible d'empêcher une autorité publique de disposer de ses droits à cet égard.

Toutefois, comme le prévoyait déjà le DSecEl, les pouvoirs publics, l'Etat et les communes, qui entendent agir en ce sens, sont incités préalablement à entreprendre les discussions nécessaires pour rechercher des solutions de reprises au sein des collectivités publiques qui les entourent. Sans restreindre le droit de disposition découlant du droit fédéral, qui est impératif, l'article 5, précisément, les incite à maintenir la quotité de leurs participations dans les entreprises électriques vaudoises.

Rappelons enfin que l'article 108 de la Constitution vaudoise prévoit que c'est le Grand Conseil qui décide de la participation de l'Etat aux personnes morales et que par conséquent, les éventuelles acquisitions ou aliénations d'actions par l'Etat seront préalablement sujettes à décision du Grand Conseil.

Article 6

L'article 5 LApEl assigne aux cantons la tâche consistant à désigner les zones de desserte des GRD opérant sur leur territoire. Cette désignation peut être assortie d'un mandat de prestations. Cette compétence d'adjudication est considérée comme un instrument approprié pour assurer

l'approvisionnement de base.[7]

L'article 10 DSecEl a attribué les zones de desserte aux différents GRD actifs sur le territoire vaudois. Il convient de maintenir la répartition actuelle établie sur la base des réseaux de distribution existants et qui est conforme au droit fédéral. En effet, selon le message LApEl,[8] "*une zone de desserte recouvre, en principe, le secteur géographique dans lequel les consommateurs finaux d'une région sont reliés au réseau d'un gestionnaire de réseau. L'objectif est d'empêcher l'existence de zones de desserte dites orphelines. Il ne doit par exemple pas être laissé au bon vouloir d'un gestionnaire de réseau de juger s'il y a lieu de continuer à exploiter un réseau d'électricité dans une région économiquement non rentable (vallées reculées). L'attribution d'une zone de desserte doit reposer sur le droit cantonal. Il faut tenir compte à cet égard de tous les droits constitutionnels et notamment du principe de l'égalité de traitement. Dans la mesure du possible, les conditions actuelles de propriété des réseaux doivent être conservées.*"

Les éventuelles futures nouvelles zones libres de concession seront attribuées par le département en charge de l'énergie dans le respect de la législation fédérale.

L'alinéa 3 de la présente disposition reprend l'art. 7 al. 3 du Modèle de loi connexe à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité, intitulé "loi cantonale sur l'approvisionnement en électricité, LCApEl" et préparé par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie en Suisse (EnDK)[9].

Article 7

Le message LApEl[10] prévoit que *l'attribution d'une zone de desserte doit se faire sous la forme d'un acte administratif pouvant faire l'objet d'un recours selon le droit cantonal.* Au niveau du droit vaudois, la forme de "concession" a été retenue. En effet, l'installation de lignes électriques de transport ou de distribution requiert l'usage de terrains de tiers. Lorsqu'il s'agit du domaine public cantonal ou communal, une concession d'usage accru ou privatif est nécessaire (concession domaniale). De telles concessions ont un caractère mixte, de service public et d'usage du domaine public[11].

L'attribution par voie de concession est mentionnée par le Message fédéral relatif à la LApEL, qui dit (p. 1563) : "*Dans un marché libéralisé, l'acheminement d'électricité à travers un terrain public (p.ex. pré communal) sera considéré comme une forme d'utilisation spéciale d'un domaine public. Comme par le passé, les pouvoirs publics pourront octroyer ce droit au moyen d'une concession et exiger une indemnité (redevance de concession) en contrepartie de cette utilisation spéciale (acheminement d'électricité). La loi sur l'approvisionnement en électricité ne contient aucune disposition restreignant l'autonomie des cantons ou des communes de quelque manière que ce soit*".

Un GRD ne peut se voir confier une aire de desserte et la concession qui lui permet d'y travailler que s'il offre les garanties indispensables pour atteindre les objectifs de la législation relative à l'approvisionnement en électricité. Cela passe par un réseau électrique sûr, fiable, performant et économique et par une capacité économique suffisante à son entretien et à son renouvellement.

La durée ordinaire de 30 ans de la concession permet une organisation à long terme et des investissements sans risques excessifs.

Article 8

L'acquisition d'une concession n'est pas un droit définitif. Dès lors qu'un GRD ne satisfait par exemple plus aux conditions minimales posées par la législation, le département en charge de l'énergie doit pouvoir annuler la concession, afin de rétablir l'ordre et répondre aux besoins impérieux de la population.

L'entretien et le maintien des réseaux en bon état constituent un élément primordial de la garantie de l'approvisionnement en électricité.

La violation de cette exigence peut faire l'objet de sanctions au niveau fédéral et peut également, le cas échéant entraîner le retrait de la concession.

Article 9

L'article 5, al. 1 LApEl habilite les cantons à donner aux gestionnaires de réseaux des mandats de prestations. *Pour renforcer l'approvisionnement de base, les cantons peuvent octroyer des mandats de prestations au gestionnaire du réseau. On pense par exemple à l'obligation d'assurer l'éclairage public, de maintenir certaines capacités de réserve, voire d'offrir des prestations d'approvisionnement ou des services énergétiques dépassant les exigences de la LApEl*[12].

Article 10

Comme dans le domaine de la production, les concessions d'approvisionnement en électricité seront réglées par des contrats de prestations liant le concessionnaire à l'Etat. Des dispositions réglementaires complémentaires sont prévues à ce sujet.

Article 11

Cette disposition est une reprise de l'art. 5 al. 2 LApEl.

L'obligation de raccordement est une exigence pour pouvoir recevoir une zone de desserte. Une violation de cette obligation entraîne les sanctions prévues par le droit fédéral et peut, le cas échéant, entraîner un retrait de la concession.

L'article 5 al. 2 LApEl ancre l'obligation de raccordement dans la loi. Tous les consommateurs finaux se trouvant en zone construite et tous les producteurs d'électricité (également en dehors de la zone construite) ont le droit d'être raccordés au réseau de transport et de distribution. Le droit légal au raccordement aux réseaux d'électricité est un élément fondamental de l'approvisionnement de base[13].

Le Message LApEl[7] introduit des réserves à l'obligation de raccordement les dispositions fédérales, cantonales et communales divergentes, qui interdisent ou soumettent au régime de l'autorisation le raccordement de certains équipements électriques, pour des raisons de sécurité technique ou de politique énergétique (par ex. l'art. 7 de la loi fédérale sur l'énergie (LEn) ou les dispositions cantonales sur les chauffages électriques concernant la quantité d'énergie à fournir). Les exigences techniques minimales imposées en matière de raccordement aux réseaux d'électricité (cf. art. 8, al. 1, let. d) doivent être remplies et il faut garantir que la stabilité du réseau ne soit pas compromise.

Article 12

Les cantons peuvent édicter des dispositions pour les raccordements en dehors des zones habitées. Cela permet de prendre en compte les différences régionales[15].

Le Conseil d'Etat devra également veiller à ce que des coûts de raccordement prohibitifs ne rendent pas inopérant le principe de l'accès non discriminatoire au réseau[16].

L'article 5 al. 4 LApEl permet aux cantons de prévoir des exceptions précises à l'obligation de raccordement, par exemple pour les régions très isolées où les coûts de raccordement seraient exagérément élevés et où l'on peut raisonnablement exiger des habitants qu'ils supportent économiquement l'exploitation d'une installation assurant la couverture de leurs besoins en électricité. Le périmètre d'urbanisation est généralement moins étendu que la zone de desserte d'un gestionnaire de réseau. Le terme de périmètre d'urbanisation inclut les zones à bâtir et les extensions éventuelles de ces dernières selon le plan directeur cantonal. Les cantons peuvent aussi faire en sorte que des coûts de raccordement prohibitifs ne viennent pas vider de sa substance le principe d'accès non discriminatoire au réseau[17].

Article 13

Conformément à l'article 5 al. 3 LApEl, les cantons peuvent, par exemple, rendre une décision obligeant les gestionnaires de réseau opérant sur leur territoire à raccorder également des consommateurs finaux situés en dehors de leur zone de desserte. Ils doivent toutefois respecter le principe de la proportionnalité. Ce principe est respecté si aucune autre forme d'approvisionnement n'est possible ou si aucune ne serait supportable économiquement (l'auto-approvisionnement est très

onéreux) et le gestionnaire du réseau concerné présente les conditions d'exploitation requises et a les moyens techniques, et économiques nécessaires pour répondre à cette obligation[18].

Article 14

Cette disposition reprend l'esprit de l'art 3 LApEl.

Les entreprises électriques, de par leur expérience et leurs connaissances, représentent des acteurs actifs du système. Elles sont en mesure d'évaluer et de proposer des solutions à l'autorité compétente.

Article 15

Le droit fédéral légifère en matière de tarifs d'utilisation du réseau et d'énergie. Il donne néanmoins le mandat aux cantons d'agir sur "*les différences disproportionnées de tarifs d'utilisation du réseau*"[19].

L'exposé des motifs relatif au Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique considérait l'intervention de l'Etat justifiée dès qu'une différence de 25% par rapport à la moyenne cantonale est atteinte [20].

L'alinéa 2 représente la base légale requise pour instituer un fonds de compensation cantonal[21].

Article 16

La compétence de prendre des mesures en cas de différences disproportionnées de tarifs d'utilisation du réseau revient au Conseil d'Etat dans le cadre de l'application de l'art. 14 al. 4 LApEl.

Article 17

Depuis l'entrée en vigueur du Décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique, il appartient à l'Etat d'octroyer de manière impartiale les concessions d'exploitation des biens publics cantonaux, ce qui comprend le choix des bénéficiaires et des portions de territoire attribuées.

Les compétences de surveillance du secteur électrique et autres compétences décisionnelles administratives reviennent au département en charge de l'énergie.

Article 18

La Commission cantonale de surveillance du secteur électrique (la Commission) a été mise en place par décision du Conseil d'Etat du 3 octobre 2007. Son fonctionnement fait l'objet d'un règlement adopté par le Conseil d'Etat. Il convient de maintenir cette commission et d'adapter ses tâches à la nouvelle législation fédérale. En vertu de cet article, la Commission a une double tâche : elle préavise tout d'abord les décisions du Conseil d'Etat et du Département, et statue sur les litiges liés à l'obligation de raccordement. Les décisions sur ces litiges (par opposition aux préavis destinés au Conseil d'Etat et au Département) sont susceptibles de faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public.

Article 19

Sur la base de l'article 167 al. 1 lit. a de la Constitution cantonale vaudoise, le DSecEl a introduit le principe de la perception d'une taxe cantonale afin d'assurer les coûts de fonctionnement du système des concessions. Un règlement cantonal règle les modalités de cet émolument.

Le message de LApEl[22] prévoit expressément ce type de redevance et précise que ces taxes ne font pas l'objet de vérifications par la Commission fédérale de l'électricité (ElCom).

Ce système ayant fait ses preuves, il convient donc de maintenir cet émolument et son règlement d'application.

Article 20

De même, le DSecEl a instauré la possibilité, pour les communes de percevoir deux types de taxes :

- une indemnité pour usage du sol ;
- une taxe affectée au soutien des énergies renouvelables, à l'éclairage public, à l'efficacité énergétique et au développement durable.

Plus de deux cent communes vaudoises ont adopté l'indemnité pour usage du sol et une vingtaine de règlements communaux relatifs à une taxe affectée ont été adoptés à ce jour.

Dès lors que le droit fédéral[23] ne s'oppose pas au maintien de ces redevances, il convient de les maintenir ainsi que leur règlement d'application.

Par ailleurs, comme le précise le Message fédéral[24], *il convient toutefois de remarquer que les indemnités (facultatives ou imposées par la loi) versées jusqu'à présent par l'industrie électrique seront menacées en cas d'ouverture du marché. Elles ne pourront être maintenues que si elles sont transparentes (art. 12, al. 2, 7, al. 2, LApEl) et justifiées.*

Article 21

Par souci d'efficacité, la loi doit prévoir les sanctions nécessaires en cas de violation de ses dispositions. La sanction est calquée sur la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité quant à la procédure, un renvoi aux dispositions pénales administratives cantonales existantes suffit.

Article 22

La mise en œuvre de la présente loi implique l'abrogation du décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique, qui avait comme objectif d'assurer une transition harmonieuse jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi. D'autres textes légaux devront également être adaptés à la nouvelle législation fédérale.

[4] FF 2005 1562

[5] FF 2005 1563

[6] FF 2005 1562 ET 1563

[7] FF 2005 1512

[8] FF 2005 1529

[9]

http://www.endk.ch/download/Bericht_Anschlussgesetz_zum_StromVG_F_definitiv_%201_doc.pdf

[10] FF 2005 1529

[11] Ouverture du marché de l'électricité, quelques considérations juridiques, Yannick Felley et Gilles Robert-Nicoud in RDAF 2002 p. 65 ss, p. 74.

[12] FF 2005 1528

[13] FF 2005 1529

[14] FF 2005 1529

[15] FF 2005 1558

[16] FF 2005 1529

[17] FF 2005 1529

[18] FF 2005 1529

[19] Article 14 al 4 LApEl "Les cantons prennent des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau pratiqués sur leur territoire."

[20] EMPD DSecEl, p. 20

[21] Rapport de l'EnDK sur la législation cantonale connexe à la loi sur l'approvisionnement en électricité, p. 47, ch. 5.8.2, Coire, mai 2008.
http://www.endk.ch/download/Bericht_Anschlussgesetz_zum_StromVG_F_definitiv_%201_doc.pdf

[22] FF 2005 1536

[23] FF 2005 1563

[24] FF 2005 1563

7 CONSEQUENCES

7.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Droit européen compatible.

Droit fédéral – harmonisation imposée.

Droit cantonal – finaliser l'adaptation du droit vaudois relatif au secteur électrique à l'ouverture du marché de l'électricité.

7.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les conséquences financières de cette nouvelle loi pour le canton sont semblables à celles du DSecEl. Elles sont couvertes par l'émolument prévu à l'article 20.

7.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Il n'existe pas de risques particuliers à mentionner.

7.4 Personnel

Le personnel mis en place suite à l'entrée en vigueur du Décret peut assumer les tâches de la LSecEl.

7.5 Communes

Pour les communes, la LSecEl a pour objectif de maintenir les acquis du DSecEl, notamment les taxes communales et d'appliquer la loi fédérale, il n'a pas de conséquences directes sur elles.

7.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Les effets de la présente loi seront favorables à l'environnement, car celui-ci permet de promouvoir les énergies indigènes et renouvelables notamment à travers les redevances communales.

7.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Cet objet est lié à l'action n°36 du programme de législature "politique énergétique".

7.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Ce projet est conforme à l'article 56 de la Constitution vaudoise, notamment à ses alinéas 2 et 3 qui disent :

- " Ils [l'Etat et les communes] veillent à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement
- Ils favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables".

Le financement des activités est quant à lui conforme à l'article 163 de la Constitution cantonale.

7.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Aucune, le découpage actuel des aires de desserte étant repris.

7.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.11 Simplifications administratives

Une partie des tâches du DSecEl est reprise par l'ElCom.

7.12 Autres

Néant.

8 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi sur le secteur électrique.

PROJET DE LOI

sur le secteur électrique (LSecEl)

du 1 octobre 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l’approvisionnement en électricité ;
vu la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l’énergie ;
vu l’ordonnance fédérale du 14 mars 2008 sur l’approvisionnement en électricité ;
vu le projet de loi présenté par le Conseil d’Etat

décète

TITRE I PRINCIPES GÉNÉRAUX

Art. 1 But de la loi

¹ La 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 l’approvisionnement en électricité dans le cadre d’un marché axé sur la concurrence et conforme aux principes du développement durable.

² Elle fixe également le droit à la perception de redevances communales.

Art. 2 Champ d'application

¹ La loi s’applique à l’ensemble du territoire vaudois et à tous les gestionnaires de réseau de distribution d’électricité actifs dans le canton.

² Elle concerne les réseaux électriques alimentés en courant alternatif de 50Hz, soit les réseaux suprarégionaux, régionaux, et locaux pour l’approvisionnement des entreprises électriques et des consommateurs.

Art. 3 Collaboration avec les gestionnaires de réseau

¹ La coopération entre les gestionnaires de réseau de distribution ainsi qu’entre ceux-ci et les autorités cantonales compétentes est favorisée.

Art. 4 Coordination

¹ L’Etat coordonne sa politique avec celle de la Confédération.

² Il s’associe aux autres cantons pour les objets d’ampleur intercantonale.

³ Il s’assure de la collaboration des communes pour les sujets touchant leur territoire.

Art. 5 Participations des pouvoirs publics

¹ Les 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.

TITRE II ATTRIBUTION DES ZONES DE DESSERTE ET OCTROI DES CONCESSIONS

Art. 6 Attribution des zones de desserte

¹ Le département en charge de l'énergie (ci-après le "département") attribue aux gestionnaires de réseau opérant déjà sur le territoire vaudois des zones de desserte correspondant à la situation à l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Si de nouvelles zones sont raccordées ou libres de toute concession, le département décide de l'attribution sur préavis de la Commission cantonale de surveillance du secteur électrique et dans le respect du droit fédéral.

³ Les actuelles zones de desserte doivent être étendues de manière adéquate dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour la couverture de tout le territoire cantonal.

Art. 7 Octroi des concessions

¹ Le 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 les conditions suivantes sont réunies :

- a. le gestionnaire de réseau de distribution pourvoit à un réseau électrique sûr, performant et efficace ;
- b. le gestionnaire de réseau de distribution est en mesure de fournir en tout temps aux consommateurs captifs et aux autres consommateurs finaux de sa zone de desserte la quantité d'électricité qu'ils désirent au niveau de qualité requis et à des tarifs équitables ;
- c. le gestionnaire de réseau de distribution se conforme aux autres dispositions légales fédérales et cantonales et tient compte des normes de la branche en lien avec ses activités.

² La concession est octroyée pour une durée maximale de 30 ans. Elle peut être modifiée et renouvelée.

Art. 8 Retrait des concessions

¹ La concession peut être retirée dans les cas suivants :

- a. si le gestionnaire de réseau de distribution manque gravement aux obligations prévues par la loi et la concession ;
- b. si les conditions d'octroi de la concession ne sont plus réalisées.

Art. 9 Mandat de prestations

¹ La concession peut être assortie d'un mandat de prestations dont le contenu est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 10 Dispositions réglementaires

¹ Le Conseil d'Etat prévoit, par voie réglementaire, les dispositions d'exécution en matière de concessions.

TITRE III RACCORDEMENT

Art. 11 Zone de desserte

¹ Dans leur zone de desserte, les gestionnaires de réseau sont tenus de raccorder au réseau électrique tous les consommateurs finaux se trouvant en zone à bâtir, les biens-fonds et les groupes d'habitation habités à l'année situés en dehors de cette zone ainsi que tous les producteurs d'électricité.

Art. 12 Hors zone à bâtir

¹ Le Conseil d'Etat édicte des dispositions régissant le raccordement hors de la zone à bâtir ainsi que les conditions et les coûts de ce raccordement.

Art. 13 Hors zones de desserte

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

Art. 14 Situations particulières

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

TITRE IV TARIFS

Art. 15 Tarifs d'utilisation du réseau

¹ Le Conseil d'Etat est responsable de l'édiction des mesures au sens de l'article 14, alinéa 4, première phrase LApEl. Les milieux concernés doivent être préalablement entendus.

² Il peut en particulier prévoir l'institution d'un fonds de compensation cantonal auquel tous les gestionnaires de réseau sont tenus de participer.

TITRE V AUTORITÉS COMPÉTENTES

Art. 16 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat exécute la présente loi.

² Il a notamment pour tâche de prendre des mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau.

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

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

- a. décider de l'attribution des zones de desserte ainsi que de l'octroi, la modification, la prolongation et le retrait des concessions de distribution d'électricité ;
- b. fixer la teneur des concessions ;
- c. fixer les charges incorporées dans les concessions, proposer les devoirs des mandats de prestations et surveiller leur exécution ;
- d. obliger un gestionnaire de réseau de distribution à raccorder, à des conditions financières équitables, des consommateurs finaux situés en dehors de sa zone de desserte ;
- e. établir et tenir à jour la liste des gestionnaires de réseau de distribution actifs sur le territoire cantonal.

² Il peut déléguer certaines tâches au service en charge de l'énergie.

Art. 18 Commission cantonale de surveillance du secteur électrique

¹ La Commission cantonale de surveillance du secteur électrique (COSSEL) est composée de 7 membres nommés par le Conseil d'Etat au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les membres ne peuvent appartenir à des organes de personnes morales actives dans le secteur de la production, de la distribution, du transport ou du commerce de l'électricité, ni être sous contrat de prestations avec de telles personnes morales.

² Sous réserve des compétences de la Commission fédérale de l'électricité (ElCom), la Commission est chargée de :

- a. juger, dans le cadre d'un recours en première instance, des litiges en rapport avec l'obligation de raccordement ;
- b. préavisier les décisions du Conseil d'Etat et celles du Département.

³ Les décisions de la Commission cantonale sont soumises à émoluments.

⁴ Un règlement édicté par le Conseil d'Etat fixe le fonctionnement de la Commission cantonale, son organisation administrative et sa rémunération.

TITRE VI REDEVANCES

Art. 19 Emoluments cantonaux

¹ Les 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.

² Ces perceptions doivent être justifiées et transparentes. Le Conseil d'Etat en fixe la quotité qui restera inférieure à 0.03 centimes par kWh distribué au client final.

Art. 20 Redevances communales

¹ L'usage du sol communal donne droit à un émoulement tenant compte, notamment, de l'emprise au sol. Cet émoulement est fixé par un règlement du Conseil d'Etat.

² Les communes sont également habilitées à prélever des taxes communales spécifiques, transparentes et clairement déterminées permettant de soutenir les énergies renouvelables, l'éclairage public, l'efficacité énergétique et le développement durable.

TITRE VII DISPOSITIONS FINALES

Art. 21 Contraventions

¹ Sous réserve des compétences des autorités fédérales est puni d'une amende de 100'000 francs au plus celui qui :

- a. contrevient au mandat de prestations (art. 9) ;
- b. enfreint une disposition d'exécution dont la violation est déclarée punissable (art. 10 et 12) ;
- c. contrevient à une décision du département (art. 17) ;
- d. contrevient aux mesures propres à réduire les différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau (art. 16 al.2).

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

Art. 22 Modification du droit

¹ Le décret du 5 avril 2005 sur le secteur électrique est abrogé.

Art. 23 Disposition transitoire

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil d'Etat nomme les membres de la Commission cantonale de surveillance du secteur électrique pour la durée de la législature en cours.

Art. 24 Exécution

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1 octobre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean