

FEUILLE FÉDÉRALE

103^e année

Berne, le 15 novembre 1951

Volume III

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 28 francs par an;
15 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6144

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à une modification partielle de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques

(Du 13 novembre 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant celle du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, dans le sens d'une adaptation des prestations prévues aux articles 14, 20 et 49 de cette loi à la situation actuelle.

I

ORIGINE DU PROJET

Le 18 juin 1947, M. Joseph Kuntschen, conseiller national, déposait une motion invitant le Conseil fédéral à entreprendre immédiatement une révision de l'article 49 de la loi actuelle. Dans la séance du Conseil national du 8 octobre 1947, la motion fut transformée en postulat de la teneur suivante:

La loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, à son article 49, prévoit que « la redevance annuelle ne peut excéder six francs par cheval théorique (75 kilogrammètres à la seconde) ».

Elle fixe naturellement le même chiffre à l'alinéa 3 du même article.

Plus de vingt années se sont passées depuis qui ont entraîné une hausse très sensible du coût de toutes choses, en sorte que ce maximum est devenu insuffisant, par rapport à l'économie générale.

Le Conseil fédéral est donc invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'entreprendre, immédiatement, la révision de la loi du 22 décembre 1916, sur ce point spécial, et à porter le chiffre de six francs à dix francs, à l'article 49 de ladite loi.

Les conclusions de l'étude à laquelle procéda sans tarder le département des postes et des chemins de fer ont été résumées comme il suit dans notre rapport sur la gestion en 1949: « Vu l'époque où le taux maximum



des redevances hydrauliques fut fixé, une augmentation de ce taux pourrait se justifier. Mais on peut craindre qu'un accroissement des charges des entreprises d'électricité ne provoque une hausse générale des prix de vente de l'énergie au détail ». Aussi étions-nous d'avis qu'il ne convenait pas de modifier les dispositions actuelles, pour le moment du moins.

Sur intervention de M. Christen au Conseil des Etats et de M. de Courten au Conseil national, les deux chambres décidèrent toutefois, — les 21 juin 1950 et 21 juin 1951 — de maintenir ce postulat vieux de plus de quatre ans; nous avons donc été amenés à l'examiner à nouveau dans son ensemble en tenant compte notamment de l'évolution de la situation générale survenue depuis lors.

Entre-temps, soit le 13 mars 1950, M. Antoine Favre, conseiller national, déposait le postulat suivant:

L'article 14 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916 limite à un franc par an et par cheval théorique installé l'indemnité due par la Confédération aux cantons sur le territoire desquels elle requiert des forces hydrauliques.

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de présenter aux Chambres un projet de révision de cet article prévoyant que la Confédération accorde aux cantons et autres communautés dont elle exploite des forces hydrauliques une indemnité annuelle compensant équitablement la perte des impôts cantonaux, communaux et autres.

Ce postulat fut adopté le 14 juin 1950. Comme il vise à une révision de la même loi, il nous paraît indiqué de vous présenter des propositions à son sujet, en même temps qu'à l'égard du postulat Kuntzen.

II

RELEVEMENT DE LA REDEVANCE ANNUELLE

1. Compétence de la Confédération

La compétence de la Confédération dans le domaine des redevances hydrauliques est définie *dans les alinéas 5 et 6 de l'article 24bis de la constitution fédérale*. En voici la teneur:

Alinéa 5: Les droits et redevances à payer pour l'utilisation des forces hydrauliques appartiennent aux cantons et aux ayants droit selon la législation cantonale.

Alinéa 6: La Confédération fixe, après avoir entendu les cantons intéressés et en tenant équitablement compte de leur législation, les droits et redevances dus pour les concessions qu'il lui appartient d'octroyer. Les cantons déterminent, dans les limites à fixer par la législation fédérale, les droits et redevances à payer pour les autres concessions.

Il résulte de ces dispositions constitutionnelles que la législation fédérale peut bien fixer aux cantons des limites quant aux redevances dues par les concessionnaires de forces hydrauliques, mais que ces redevances

appartiennent aux cantons ou autres ayants droit selon la législation cantonale et que cette règle est aussi valable pour les concessions qu'il appartient à la Confédération d'octroyer.

Le but que poursuit la constitution en permettant à la Confédération de limiter les redevances hydrauliques ressort de l'article constitutionnel: sauvegarder l'intérêt public et assurer l'utilisation rationnelle des forces hydrauliques. La Confédération a donc pour mission de veiller à ce que les redevances ne puissent constituer une entrave à la mise en valeur des forces hydrauliques. Grâce à cette dernière, le pays peut s'approvisionner lui-même en énergie électrique et se rendre indépendant de l'étranger dans ce domaine.

2. Règles de droit en vigueur

a. Prescriptions fédérales

La loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques a fixé dans les articles 49, 50 et 51 les limites dans lesquelles les ayants droit peuvent percevoir les redevances hydrauliques.

L'article 49, 1^{er} alinéa, prescrit que la redevance annuelle ne peut excéder six francs par unité de puissance, soit par cheval théorique (75 kilogrammètres par seconde). A l'époque où la loi fut établie, ce taux correspondait au maximum appliqué dans quelques rares cantons, alors que dans les autres le taux était sensiblement inférieur. Le projet de loi établi par le Conseil fédéral avait prévu 3 francs seulement. Si le taux maximum fut définitivement fixé à 6 francs, c'est par crainte que les cantons qui prélevaient déjà cette somme ne fussent opposés à l'ensemble de la loi si l'application de celle-ci venait réduire leurs recettes. Quand la loi fut adoptée, le taux maximum fixé était donc relativement élevé.

L'article 49, 2^e alinéa, traite d'un cas spécial: celui où une entreprise crée à grands frais un bassin d'accumulation servant à régulariser le débit; la redevance pour le supplément de force doit alors être réduite équitablement lorsque les circonstances le justifient. En effet, la construction d'usines de ce genre est particulièrement désirable, mais le coût en est souvent élevé. Il est donc logique que la loi favorise ces aménagements. Ce principe n'est pas en cause.

Le 3^e alinéa dispose que les usines concédées et l'énergie qu'elles produisent ne peuvent être grevées d'impôts spéciaux. Toutefois, si la législation cantonale fixe une redevance maximum inférieure à 6 francs, le canton peut percevoir un impôt spécial, pourvu que les deux taxes réunies n'excèdent pas 6 francs par cheval théorique. Le maintien du principe que les deux taxes réunies ne doivent pas dépasser le maximum prescrit se justifie également.

Enfin le 4^e alinéa de l'article 49 concerne l'énergie dérivée dans d'autres cantons que ceux où elle est produite; les taxes, redevances et autres prestations ne doivent alors pas être plus élevées que pour l'énergie employée dans le canton de production. Cette disposition doit être aussi maintenue.

L'article 50 concerne la réduction de la redevance durant la période de construction. Cette disposition demeure pleinement justifiée, de même que l'article 51, qui définit la puissance déterminante pour le calcul de la redevance. Il serait en effet vain de fixer un taux unitaire maximum des redevances, si, en même temps, on ne précisait pas la manière de déterminer la puissance à laquelle ce taux doit être appliqué. L'article 51 ne fait cependant qu'énoncer le principe et laisse au Conseil fédéral le soin d'édicter les dispositions de détail nécessaires. C'est ce que le Conseil fédéral a fait dans son règlement du 12 février 1918 concernant le calcul des redevances en matière de droits d'eau.

b. Prescriptions cantonales

Le droit fédéral laissant aux cantons le soin de déterminer, dans les limites de la législation fédérale, les redevances à payer pour les concessions accordées dans leur compétence, il en résulte que les prescriptions cantonales en la matière varient considérablement d'un canton à l'autre. Chaque canton est en effet demeuré libre de fixer le taux et le mode de calcul des redevances qui lui reviennent selon ses besoins, ses préférences et ses particularités, pourvu que la redevance ainsi fixée ne dépasse pas, par unité de puissance calculée selon les prescriptions fédérales, le maximum admis par ces dernières. On rencontre donc dans le droit cantonal toute une gamme de dispositions, depuis celles qui fixent, d'une façon générale, les taux et la méthode de calcul applicables dans chaque cas de forces hydrauliques concédées, jusqu'à celles qui abandonnent entièrement à l'autorité concédante la tâche de fixer spécialement, dans chaque concession, la redevance à payer.

3. L'évolution depuis 1918

a. Sur le plan de l'économie hydro-électrique

Lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, le 1^{er} janvier 1918, la puissance installée dans toutes les usines suisses était de 1 100 000 chevaux environ; elle est actuellement de 4,5 millions de chevaux environ.

En 1918, les recettes totales des entreprises assurant les besoins généraux du pays — donc sans tenir compte des usines appartenant à des entreprises ferroviaires et industrielles — étaient de 105 millions de francs; ces recettes ont atteint 425 millions de francs en 1949.

Grâce à une sage gestion financière et à une prudente politique d'amortissements, grâce aussi, ces dernières années, à une utilisation intégrale des possibilités de production ainsi qu'à la baisse du taux de l'argent, les prix de vente de l'énergie électrique ont pu être maintenus malgré le renchérissement sans que soit ébranlée la situation financière des entreprises d'électricité; il est vrai que les perspectives d'avenir sont moins favorables.

Selon les statistiques de l'office fédéral de l'économie électrique, les recettes globales des entreprises assurant les besoins généraux du pays ont été employées comme il suit pendant les années 1918 et 1949:

	millions de fr.		%	
	1918	1949	1918	1949
Administration, exploitation, entretien	37	170	35,2	40
Impôts, taxes et redevances	3,7	29	3,5	6,8
Amortissements et dotations de fonds	27	102	25,8	24
Intérêts	} 25	38	} 23,8	9
Dividendes		18		4,2
Versements aux caisses publiques. .	12,3	68	11,7	16
	105	425	100,0	100

Ce tableau comprend dans un seul article les impôts, taxes et redevances bien que, juridiquement, il s'agisse de prestations de nature toute différente. On peut cependant estimer que les 29 millions de francs de cet article pour l'année 1949 se décomposent comme il suit:

	millions de francs	%
Impôts et taxes	22	5,2
Redevances hydrauliques	7	1,6

Ces chiffres concernent l'ensemble des entreprises livrant à des tiers. En ce qui a trait aux impôts, il faut donc tenir compte du fait que les entreprises publiques, c'est-à-dire celles qui encaissent la plus grande partie des recettes, sont exonérées d'impôts. En revanche, ces impôts peuvent s'élever jusqu'à 13 pour cent des recettes totales des usines privées. De même, les redevances ne sont payées que par les entreprises qui utilisent les forces hydrauliques, c'est-à-dire par les seules entreprises de production; dans certains cas ces redevances atteignent 6 pour cent des recettes de ces dernières entreprises.

Les redevances annuelles ne représentent actuellement qu'un peu plus de 1½ pour cent des recettes de l'ensemble des entreprises assurant l'alimentation générale du pays. La charge correspondante par kWh produit est de 0,09 centime en moyenne. Si le taux maximum de 6 francs était partout appliqué, cette charge s'élèverait à 0,12 centime par kWh.

Par ailleurs, le franc suisse a perdu de son pouvoir d'achat du fait de la hausse générale des prix. La valeur réelle du taux maximum par cheval théorique fixé par la loi se trouve donc fortement réduite par rapport à celle qu'elle avait au moment où cette loi a été arrêtée par les chambres. Il est vrai que les entreprises électriques n'ont pas pu élever les prix de l'énergie, qui étaient bloqués. La valeur de la force hydraulique ne s'est donc pas élevée dans la même proportion que le renchérissement.

b. Sur le plan juridique

Le principe limitant, d'une façon générale, la redevance à payer pour l'utilisation des forces hydrauliques s'est révélé en pratique bien fondé et salutaire. Les quelques contestations qui occupèrent le pouvoir judiciaire ne justifieraient aucunement l'examen d'une autre solution. Etant indépendant des fluctuations économiques, le taux maximum invariable fixé par la loi constitue un élément de sécurité juridique.

Jusqu'à présent, les autorités concédantes n'ont pas cherché à compenser l'impossibilité de dépasser ce taux par une augmentation correspondante des autres prestations qu'elles peuvent imposer au concessionnaire pour l'octroi des droits d'utilisation, telles que taxe unique de concession, livraison d'énergie à titre gratuit ou à prix réduit, participation de la communauté aux bénéfices. Malgré la dépréciation de l'argent, la redevance annuelle demeure l'élément essentiel parmi les prestations imposées aux concessionnaires.

Dans le domaine cantonal, la situation a évolué dans le sens d'une adoption toujours plus fréquente du mode de calcul prévu par le droit fédéral pour déterminer les redevances. C'est ainsi qu'actuellement 6 cantons ou demi-cantons prescrivent le calcul et la perception des redevances annuelles sur la base du nombre de chevaux théoriques établi selon les prescriptions fédérales. Plusieurs autres cantons appliquent également ces prescriptions, bien que leur législation ne l'ait pas expressément prévu. Enfin, des projets de nouvelles lois cantonales sur l'utilisation des forces hydrauliques prévoient aussi que les redevances seront déterminées suivant les normes fédérales.

Si l'on tient compte du fait, signalé plus haut, que les cantons sont demeurés libres de déterminer comme ils l'entendent les redevances, pourvu que, calculées selon les prescriptions fédérales, elles ne dépassent pas le maximum fixé par ces dernières, l'évolution constatée dans le domaine du droit cantonal nous semble prouver que les règles établies par le législateur de 1916 méritent d'être maintenues dans leur principe. Seuls le taux fixé uniformément à 6 francs et certaines dispositions de détail contenues dans le règlement du 12 février 1918 soulèvent des discussions.

4. La revision proposée

a. Fixation du nouveau taux maximum à 10 francs par cheval théorique

Une enquête effectuée en 1947 auprès des directions cantonales des travaux publics avait montré que leurs avis étaient partagés quant à l'opportunité d'augmenter de 6 à 10 francs le taux maximum des redevances annuelles. Alors que 9 d'entre elles estimaient qu'une élévation serait inopportune, sinon injustifiée, les 16 autres déclaraient être favorables à la mesure préconisée ou tout au moins ne pas y être opposées. Quant à l'association suisse pour l'aménagement des eaux et à l'union des centrales suisses d'électricité, elles se déclarèrent contraires à toute augmentation des redevances. De même, la commission fédérale de l'économie hydraulique (section pour les forces hydrauliques) recommanda, à l'unanimité, de ne pas donner suite, au moins provisoirement, au postulat adopté par le Conseil national. En revanche, l'opinion était alors presque unanime pour estimer que l'augmentation préconisée, qu'elle soit désirable ou non, n'aurait pas de répercussions fâcheuses sur l'aménagement des forces hydrauliques encore disponibles.

Une nouvelle enquête à laquelle le service fédéral des eaux s'est livré dernièrement a montré que plusieurs autorités cantonales, qui en 1947 étaient défavorables à un ajustement, se sont maintenant ralliées à cette idée. Trois seulement s'y opposent catégoriquement. L'association suisse pour l'aménagement des eaux et l'union des centrales suisses d'électricité maintiennent leur opposition. Il en est de même de la majorité de la commission fédérale de l'économie hydraulique, dont nous avons fixé les attributions et l'organisation dans un nouveau règlement du 16 septembre 1949.

On craint surtout que cette augmentation des charges des entreprises d'électricité, en s'ajoutant à celles qui sont dues au renchérissement général des frais d'exploitation ainsi qu'au coût élevé des nouvelles constructions, ne nécessite finalement une augmentation des prix de vente de l'énergie ou une réduction des versements aux caisses publiques. On craint aussi qu'elle ne frappe inégalement les diverses entreprises, d'une part en exerçant d'emblée son effet sur les nouvelles usines, qui sont précisément les plus onéreuses, d'autre part en affectant les seules entreprises de production. On fait aussi remarquer que l'augmentation considérable des charges fiscales imposées à l'économie électrique depuis 1916 constitue déjà une contribution équitable aux besoins financiers accrus des communautés concédantes. On objecte enfin que l'augmentation envisagée irait à l'encontre du but essentiel de la loi de 1916, savoir stimuler l'utilisation des forces hydrauliques, comme des efforts tentés par les autorités en vue de limiter la hausse générale du coût de la vie.

Les motifs qui nous conduisent cependant à vous proposer de fixer à 10 francs par cheval théorique le taux maximum de la redevance annuelle peuvent se résumer comme il suit :

La législation fédérale ne prescrit pas d'obligation pour les concessionnaires de forces hydrauliques de payer des redevances annuelles. C'est au droit cantonal et aux actes de concession qu'il appartient d'instituer cette obligation. Une augmentation de ces redevances n'interviendra que selon la volonté des cantons ou autres ayants droit selon la législation cantonale et en tant que la teneur des actes de concession ne s'y oppose pas. Par le fait de la concession, chaque concessionnaire a en effet acquis, dans les limites de l'acte de concession, un droit qui ne peut être retiré ou restreint sauf pour cause d'utilité publique et contre indemnité. Ce principe est énoncé à l'article 43 de la loi; il correspond à une notion juridique généralement admise qui fait partie de notre ordre public. C'est pourquoi il n'est pas possible, sur ce point, de donner une suite favorable à la proposition de M. J. Kuntschen, selon laquelle l'élévation du taux maximum devrait produire ses effets sur toutes les concessions, aussi bien anciennes que futures. Cependant, l'autorité a réservé souvent, au moment de l'octroi de la concession, la faculté de reviser la redevance annuelle, soit périodiquement, soit dans les cas prévus par la législation cantonale ou même en cas de majoration du taux maximum fixé par la législation fédérale, de sorte qu'ici l'augmentation pourra se faire successivement.

La où, en raison des droits acquis par le concessionnaire, le montant des redevances ne pourra pas être augmenté, les cantons pourront être tentés d'accroître quand même leurs recettes par le détour de l'article 49, 3^e alinéa de la loi. Comme nous l'avons déjà mentionné, les cantons dont la législation fixe une redevance maximum inférieure à celle qui est encore admissible suivant le droit fédéral peuvent, suivant cette disposition, percevoir un impôt spécial à condition que les deux taxes réunies n'excèdent pas le taux maximum fédéral de la redevance. Sous le titre de l'impôt spécial, on pourra donc chercher à utiliser la marge qui pourrait exister entre la redevance maximum fixée par le droit cantonal et le taux maximum prescrit par le droit fédéral. Mais cela ne pourra être le cas que dans les cantons dont la législation fixe la redevance maximum à un taux inférieur au maximum fédéral. Ces cantons devraient donc commencer par prendre des mesures de nature législative en établissant de nouvelles dispositions fiscales ou tout au moins en revisant celles qui existent déjà. Il faudra beaucoup de temps avant que tous les cantons intéressés s'y résolvent. Ce n'est donc que peu à peu que l'accroissement des charges financières qui en résultera pour les usines deviendra appréciable; cet accroissement restera d'ailleurs modeste, vu l'échelonnement des taux maximums fédéraux que nous proposons plus loin.

Supposé que l'augmentation envisagée du taux puisse provoquer une hausse instantanée de toutes les redevances payées en 1949, cette hausse ne dépasserait guère 4 millions de francs sur un total de 425 millions représentant les recettes de la même année, soit 1 pour cent environ de ces dernières. Mais, comme nous l'avons vu, l'augmentation ne produira ses

effets que dans certains cas et successivement seulement. Si l'on considère qu'aujourd'hui le plafond de 6 francs n'est pas encore atteint partout, que plusieurs législations cantonales et même de nombreux actes de concession prescrivent déjà un échelonnement des redevances selon la qualité de la force brute concédée, l'augmentation que nous vous proposons de décider n'aura donc qu'une répercussion réduite sur l'économie hydro-électrique suisse. Cependant, ici aussi, ce qui est valable pour l'économie dans son ensemble ne l'est pas nécessairement pour chaque entreprise électrique considérée individuellement, comme par exemple pour les usines ferroviaires et industrielles ainsi que pour celles dont le but est uniquement de produire de l'énergie électrique et non de la transporter et de la vendre au détail. Il est vrai que les entreprises électriques de ce dernier genre ont généralement été créées par celles qui revendent l'énergie, soit directement aux consommateurs, soit aux entreprises qui en assurent la distribution aux consommateurs, de sorte qu'il existe entre les entreprises allant du producteur au distributeur d'étroits liens juridiques, économiques et financiers.

Lorsque, dans un cas particulier, il devrait être démontré que l'augmentation des redevances conduit à une hausse trop forte du prix de revient de l'énergie pour l'entreprise en question, il conviendrait d'examiner si les marges dont bénéficient les entreprises allant de la production d'énergie jusqu'à sa distribution, ne peuvent absorber complètement l'augmentation. Les chiffres cités plus haut paraissent indiquer que cela doit être encore possible.

Nous ne croyons donc pas que l'élévation proposée du taux maximum des redevances puisse, à elle seule, justifier une hausse générale des prix de consommation de l'énergie électrique.

Un facteur appelé à jouer un rôle bien plus important sur le prix de revient de l'énergie électrique est l'augmentation considérable des frais de construction des usines par rapport aux années d'avant-guerre. La marche ascendante du prix d'établissement des centrales électriques continuera sans arrêt, puisque comme le demandait une politique économique rationnelle, on a commencé par aménager les forces hydrauliques les plus avantageuses; la mise en valeur des dernières ressources encore disponibles sera nécessairement plus onéreuse encore. Les nombreuses usines hydro-électriques actuellement en chantier apporteront prochainement au marché de l'énergie des quantités importantes de kWh, mais à un prix de revient supérieur à celui qui fut jamais atteint auparavant. Il en résultera presque fatalement des répercussions sur les prix de vente. Dans ces conditions, il est compréhensible que dans les milieux des producteurs et consommateurs d'énergie, on relève que l'augmentation du taux de la redevance pourrait déclencher un mouvement ascensionnel plus général des prix de vente de l'énergie. Cependant, si l'on examine les chiffres de près, on doit constater que la hausse du prix de revient due à l'augmentation des redevances telle

que nous la proposons ne représente qu'une part minime du renchérissement dû à l'augmentation des frais de construction. Etant donnée cette situation, il semble donc équitable de ne pas frustrer plus longtemps les communautés disposant de la force hydraulique d'un ajustement certainement justifié par l'évolution de la valeur du franc depuis 1916.

Par suite du renchérissement enregistré depuis 1916, l'indice du coût de la vie a augmenté dans la proportion de 100 en 1916 à 175 actuellement. Malgré cela, le taux maximum des redevances annuelles, exprimé en francs, est resté le même, soit 6 francs par cheval théorique moyen. En réalité, la charge que représente la redevance hydraulique, en valeur absolue, par kWh vendu, a diminué puisque, grâce à l'amélioration des installations et de leur rendement depuis 1918, on peut produire un plus grand nombre de kWh avec la même puissance théorique; cela résulte aussi du fait que, depuis plusieurs années, presque toute l'énergie produisible peut être effectivement placée. Par ailleurs, le loyer de l'argent a beaucoup baissé; or on sait la part très élevée que représentent les frais de capitaux dans le prix de revient de l'énergie hydro-électrique.

Nous ne croyons pas non plus que l'augmentation proposée puisse avoir une influence néfaste sur le développement — si réjouissant actuellement — de la mise en valeur de nos forces encore inutilisées. En effet, les communautés qui disposent encore de telles forces n'ont guère intérêt à grever leur utilisation de redevances qui puissent retarder le moment où elles pourront en bénéficier.

Considérée du point de vue des communautés concédantes, une augmentation des redevances est d'autant plus souhaitable que ces redevances constituent souvent une partie importante de leurs ressources, surtout en montagne. Or ces communautés doivent assumer des charges toujours plus lourdes, notamment pour la correction et l'entretien des torrents, donc pour des tâches qui sont en rapport direct avec l'économie des eaux. Les communautés montagnardes ne sont généralement pas celles qui bénéficient des versements aux caisses publiques faits par les entreprises qui distribuent aux consommateurs l'énergie produite dans nos montagnes. Les grosses recettes provenant de la distribution sont obtenues dans les villes et autres régions peuplées et industrielles du pays. Il paraît donc équitable de permettre aux communautés montagnardes, qui mettent à disposition dans l'intérêt du pays tout entier leurs forces hydrauliques, de tirer un meilleur profit de la matière première nécessaire à l'économie électrique.

L'ajustement proposé du taux maximum des redevances annuelles répond à l'équité. Par surcroît, les limites dans lesquelles il pourra déployer ses effets nous permettent de conclure qu'il n'aura pas de répercussions justifiant à elles seules une hausse générale immédiate des prix de vente au détail de l'énergie.

*b. Echelonnement des taux maximums en fonction
de la qualité de la force brute*

En développant sa motion, transformée ensuite en postulat, M. Kunt-schen proposa aussi que la revision de l'article 49 de la loi fût suivie d'une revision du règlement du 12 février 1918 sur le calcul des redevances, dans le sens d'un échelonnement des taux maximums des redevances, de manière que ces taux correspondent mieux aux conditions particulières, à la qualité et à la valeur des diverses forces hydrauliques.

L'échelonnement des taux, dans les limites du maximum admis par la loi fédérale, est actuellement déjà pratiqué par plusieurs cantons. Il est équitable et a donné des résultats satisfaisants tant pour les communautés concédantes que pour les concessionnaires. Faut-il en faire une norme de droit fédéral? Nous le pensons. Il sera ainsi possible d'éviter que là où le maximum de 6 francs par cheval théorique est déjà atteint et où l'augmentation est compatible avec les droits acquis, cette dernière ne passe brusquement au nouveau maximum de 10 francs. L'échelonnement proposé aura donc pour effet de réduire l'importance des charges nouvelles imposables aux entreprises d'électricité. En outre, il permettra probablement de simplifier l'article 22 du règlement du 12 février 1918. Cet article concerne le calcul de la puissance pour les usines à accumulation et s'est révélé dans la pratique d'une application malaisée et sujette à discussions.

Pour pouvoir reviser ce règlement dans le sens d'un échelonnement obligatoire des taux, il est cependant nécessaire que la loi nous donne expressément le pouvoir de déroger à sa disposition qui fixe à 10 francs le nouveau taux maximum. Le meilleur critère pour servir de base à l'échelonnement est celui de la durée pendant laquelle les différents débits utilisables sont disponibles dans le cours d'eau au cours d'une année; il est déjà appliqué dans plusieurs cantons. Nous proposons donc que la loi révisée nous autorise à édicter une ordonnance abaissant jusqu'à six francs le taux maximum de 10 francs pour les débits concédés, disponibles dans le cours d'eau pendant une partie de l'année seulement. Si nous limitons à six francs le maximum de l'échelon inférieur, c'est notamment pour tenir compte des situations acquises sous le régime de la loi ancienne.

III

AUGMENTATION DE L'INDEMNITÉ POUR PERTE D'IMPÔTS

1. La situation actuelle

La constitution et ses lois d'exécution attribuent à la Confédération des tâches pour l'accomplissement desquelles elle a besoin d'énergie électrique. La Confédération peut donc se trouver dans la nécessité d'utiliser

à cet effet des forces hydrauliques. Or, si les ayants droit pouvaient s'y opposer, ils seraient en mesure d'empêcher la Confédération d'accomplir ses tâches constitutionnelles et légales. La Confédération doit donc avoir le droit incontestable de requérir les forces hydrauliques dont elle a besoin. C'est ce que prévoit expressément la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques, aux articles 12 et 20.

De tout temps, la Confédération et ses institutions ont été exemptes de tout impôt cantonal ou communal (voir la loi du 23 décembre 1851/26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération). Ce principe est aussi énoncé dans la loi de 1897 sur le rachat des chemins de fer; l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi du 23 juin 1944 sur les chemins de fer fédéraux déclare expressément que « les chemins de fer fédéraux, y compris leurs services accessoires et leurs services auxiliaires rentrant dans le champ d'activité d'une entreprise de transport, tels que usines électriques, ateliers, entrepôts, etc. sont exemptes de tout impôt cantonal ou communal ».

Il en résulte que lorsque la Confédération requiert une force hydraulique, cette réquisition se traduit par une perte d'impôts cantonaux et communaux. En effet, si la communauté disposant de la force eût été libre d'accorder ou de refuser l'utilisation, elle aurait pu évincer la Confédération et lui préférer une entreprise assujettie aux impôts cantonaux et communaux. Cette situation fit l'objet de longues délibérations aux chambres, lors de la discussion de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques. Elle faillit même la faire échouer. C'est pourquoi le Conseil fédéral présenta le 25 juillet 1916 un rapport particulier à l'Assemblée fédérale sur la question, proposant de donner à l'article 14 de cette loi la teneur suivante :

Art. 14. A titre de compensation pour la perte d'impôts cantonaux, communaux et autres, la Confédération paye aux cantons sur le territoire desquels elle requiert des forces hydrauliques une indemnité d'un franc par an et par cheval théorique installé. Lorsque la création de bassins d'accumulation entraîne des dépenses relativement élevées, il y a lieu de réduire proportionnellement le nombre des chevaux portés en compte, si les circonstances le justifient.

Si les sections de cours d'eau utilisées sont situées sur le territoire de plusieurs cantons, la part de chacun est fixée dans la proportion où il contribue à créer la force.

Il appartient au canton de verser tout ou partie de l'indemnité aux communes, districts ou autres communautés subissant une perte d'impôts.

En cas de contestation, le Tribunal fédéral statue, comme cour de droit public, sur l'application des alinéas 1 et 2 ci-dessus.

Une disposition semblable figure à l'article 20 de la loi.

Ces deux articles sont le résultat d'un compromis. Le principe même de la franchise d'impôts de la Confédération et spécialement des chemins de fer fédéraux fut maintenu intact; seuls ses effets furent quelque peu

atténués par le fait qu'on reconnaît aux cantons, pour eux et pour leurs communes, à titre de compensation partielle pour la perte de tous impôts cantonaux, communaux et autres, une indemnité déterminée, savoir un franc par cheval installé.

Pratiquement, l'application de l'article 14 n'intéresse que les chemins de fer fédéraux et les cantons et communes sur le territoire desquels ils ont requis des forces hydrauliques. En fait, les chemins de fer fédéraux payent l'indemnité de 1 franc pour leurs usines du Bas-Valais (Barberine, Trient et Vernayaz) et pour 55 pour cent des chevaux installés dans l'usine de Ruppertswil—Auenstein sur l'Aar; ce pourcentage correspond à la participation des chemins de fer fédéraux dans la société anonyme des forces motrices de Ruppertswil qu'ils ont constituée avec les Forces motrices du Nord-Est suisse S. A. En chiffres absolus, l'indemnité a atteint ces dernières années environ 64 000 francs en Valais et 28 000 francs en Argovie, soit au total 92 000 francs en chiffres ronds. Pour l'usine de Massaboden (Haut-Valais), celles de la Reuss (Uri), de l'Etzel (Schwyz) et de Ritom (Tessin/Grisons), les chemins de fer fédéraux ne payent pas l'indemnité. Les droits d'utilisation y ont été constitués par voie de concession, soit avant la loi fédérale, soit après son entrée en vigueur, sans donc qu'il fût nécessaire de recourir à l'article 12 de la loi. La puissance totale installée pour laquelle les chemins de fer fédéraux ne payent ainsi pas l'indemnité d'un franc est de l'ordre de 100 000 chevaux, ce qui représente une somme à peu près égale à celle qui est payée aux cantons du Valais et d'Argovie.

Afin de connaître, au moins approximativement, l'importance de la perte d'impôts qui résulte aujourd'hui de l'exemption dont jouit la Confédération, le service fédéral des eaux a demandé aux cantons intéressés de déterminer ce qu'auraient pu être ces impôts en 1916 et en 1949, supposé que les usines actuelles eussent déjà existé en 1916 et qu'elles aient été exploitées par des entreprises électriques assujetties aux impôts. Les chiffres donnés par les cantons ne peuvent être que très approximatifs, surtout en ce qui concerne les impôts relatifs à l'année 1916. Ils permettent cependant de se faire une idée de l'évolution qui s'est produite de 1916 à 1950 dans ce domaine, évolution qui peut être résumée comme suit: les impôts cantonaux et communaux auraient représenté environ 4 fr. 50 par cheval théorique en moyenne en 1916; en 1949, ce chiffre aurait passé à 9 fr. 50. Il faut noter en outre que les usines de la Confédération sont aussi exonérées de l'impôt fédéral de défense nationale, dont une partie est ristournée aux cantons.

Compte tenu de tous les facteurs, on peut donc estimer que les impôts cantonaux, communaux et autres auxquels auraient été soumises les usines fédérales si elles avaient pu être assujetties aux impôts auraient augmenté dans la proportion de 1 à 3 entre 1916 et aujourd'hui.

2. Augmentation de l'indemnité à 3 francs par cheval théorique installé

Comme en 1916, il ne saurait être question aujourd'hui de déroger dans une loi spéciale au principe de l'exemption de la Confédération et de ses institutions de tous impôts cantonaux et communaux. Ce que nous avons exposé aux chambres, dans notre rapport du 25 juillet 1916, a conservé son entière valeur. Il y a donc lieu de maintenir le compromis de 1916 prévoyant qu'à titre de compensation pour la perte de tels impôts, la Confédération paye aux cantons sur le territoire desquels elle requiert des forces hydrauliques une indemnité exprimée en un montant fixe.

La seule question qui, à notre avis, puisse être discutée aujourd'hui est celle de savoir si 1 franc par cheval théorique installé est encore un compromis équitable. Sur ce point, nous estimons que les duretés résultant de la franchise d'impôts de la Confédération et que ce franc devait atténuer ont augmenté dans une mesure qui justifie aujourd'hui un ajustement. Mais comme par le passé, il ne peut s'agir que de compenser partiellement la perte d'impôts et non d'annuler les effets principaux de cette franchise. Toutes proportions gardées, nous estimons qu'une indemnité fixe de 3 francs par cheval théorique installé permet de rétablir pour une nouvelle et longue période la situation qui, en 1916, était considérée de part et d'autre comme équitable. Les répercussions de cette augmentation ne seront pas négligeables pour les chemins de fer fédéraux — et pour la Confédération aussi par conséquent — l'indemnité payée aujourd'hui triplera d'un coup. Il n'est donc pas étonnant que les organes dirigeants des chemins de fer fédéraux se soient prononcés très catégoriquement contre toute augmentation de l'indemnité. Si nous vous proposons néanmoins de l'accorder, c'est uniquement pour redonner au compromis de 1916 le caractère d'équité qu'il avait alors et que trente-cinq années d'évolution économique, sociale, monétaire et fiscale ont successivement altéré.

IV

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Nous vous proposons de reviser sur deux points la loi du 22 décembre 1916: d'une part la disposition de l'article 49 qui limite à 6 francs par cheval théorique la redevance annuelle à payer pour les concessions de forces hydrauliques; d'autre part, les dispositions des articles 14 et 20 qui fixent à 1 franc par cheval installé l'indemnité que, à titre de compensation pour la perte d'impôts cantonaux, communaux et autres, la Confédération paye aux cantons sur le territoire desquels elle requiert des forces hydrauliques. La révision de la première disposition intéresse l'économie hydro-électrique en général; la seconde pratiquement les chemins de fer fédéraux seulement.

Dans l'un comme dans l'autre cas, les taux fixés en 1916 ne correspondent plus aujourd'hui à ce qu'ils représentaient alors.

Il est équitable de porter le maximum de la redevance annuelle de 6 à 10 francs. Il est juste aussi de permettre de prescrire, dans le cadre de cette augmentation, un échelonnement des taux en fonction de la durée pendant laquelle les différentes catégories de débits sont disponibles dans le cours d'eau.

Quant à la compensation pour perte d'impôts cantonaux, communaux et autres, le principe de la franchise d'impôts de la Confédération et en particulier des chemins de fer fédéraux s'oppose aujourd'hui comme autrefois à ce qu'elle soit intégrale. Des raisons d'équité commandent en revanche de porter l'indemnité fixe de 1 à 3 francs par cheval installé.

De toute façon, la révision ne devra pas porter atteinte aux droits acquis. Il nous a paru indiqué de le préciser dans le projet de loi. Si donc un concessionnaire devait estimer que les droits et obligations découlant de sa concession s'opposent à une augmentation de la redevance à payer, la contestation avec l'autorité concédante relèverait, sauf disposition contraire de l'acte de concession, en première instance de l'autorité judiciaire cantonale, en seconde instance du Tribunal fédéral statuant comme cour de droit public (art. 71 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques). C'est le Tribunal fédéral qui statuerait également, comme cour de droit public, en cas de contestation sur l'application des dispositions révisées concernant la compensation pour perte d'impôts.

Au vu de ce qui précède, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet de loi ci-annexé et saisissons cette occasion pour vous assurer, Monsieur le Président et Messieurs, de notre haute considération.

Berne, le 13 novembre 1951.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Ed. de STEIGER

Le chancelier de la Confédération,

LEIMGRUBER

(Projet)

LOI FÉDÉRALE

modifiant

la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 13 novembre 1951,

*arrête :***I**

La loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques est modifiée conformément aux dispositions suivantes :

Art. 14, 1^{er} al., première phrase

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

Art. 20, 2^e al.

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

Art. 49, 1^{er} al.

La redevance annuelle ne peut excéder dix francs par cheval théorique (75 kilogrammètres à la seconde). Le Conseil fédéral pourra toutefois, par voie d'ordonnance, réduire ce taux jusqu'à six francs pour les chevaux

correspondant aux débits concédés disponibles dans le cours d'eau pendant une partie de l'année seulement.

Art. 49, 3^e al.

Les usines faisant l'objet d'une concession et l'énergie qu'elles produisent ne peuvent être grevées d'impôts spéciaux. Toutefois, si la législation cantonale fixe une redevance maximum inférieure au taux admis par les prescriptions fédérales, le canton peut percevoir un impôt spécial, pourvu que les deux taxes réunies n'excèdent pas ce taux.

II

Les dispositions revisées sont applicables aux droits d'eau existants en tant qu'aucune atteinte n'est portée aux droits acquis.

III

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter la présente loi et de fixer la date de son entrée en vigueur.

8986
