

Le régime juridique des entreprises électriques : la réglementation légale de l'approvisionnement en énergie électrique

Autor(en): **Kuntschen, Charles**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse =
Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II.
Referate und Mitteilungen des SJV**

Band (Jahr): **46 (1927)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-895993>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le régime juridique des entreprises électriques.

La réglementation légale de l'approvisionnement en énergie électrique.¹⁾

Rapport présenté à l'Assemblée Générale de la Société suisse des Juristes, à Lugano, en 1927,

par

CHARLES KUNTSCHEN, avocat, Zurich.

TABLE DES MATIÈRES.

	Pages
I. Considérations générales	135a
A. Les dispositions légales actuellement en vigueur en matière d'approvisionnement en énergie électrique	135a
B. L'état actuel du problème	141a
II. Les mesures à prendre	146a
A. Le projet Erny	147a
B. Les propositions de l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique	150a
1 ^o Les principes à la base de la nouvelle réglementation	150a
2 ^o La forme de la nouvelle réglementation	152a
3 ^o Les principaux points de la nouvelle réglementation	155a
a) Création d'une commission fédérale de l'électricité	155a
b) Etablissement d'une statistique et d'un bilan de l'énergie électrique	157a
c) Approvisionnement du pays. Obligation de livrer l'énergie	159a
d) Répartition de l'énergie	164a
III. Conclusions	169a

¹⁾ Le présent rapport n'a pas pour but d'aborder la question du „régime juridique“ des entreprises électriques dans son ensemble. Il se borne, comme le rapport allemand, à l'étude de „la réglementation légale de l'approvisionnement en énergie électrique“.

I. Considérations générales.

Le rapport allemand présenté par M. Fehr donne un exposé complet et détaillé de l'état du problème à l'heure actuelle. Il n'est donc pas nécessaire de s'étendre à nouveau sur tous les éléments de la question et nous pouvons nous borner à motiver les thèses présentées.

Qu'il nous soit permis cependant de rappeler brièvement quelles sont les dispositions légales actuellement en vigueur dans ce domaine et comment se pose le problème.

A. Les dispositions légales actuellement en vigueur en matière d'approvisionnement en énergie électrique.

Les dispositions de droit fédéral actuellement en vigueur en cette matière sont les suivantes:

1° La loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant.

2° L'article 24bis de la Constitution fédérale.

3° La loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques et les règlements et ordonnances y relatifs, en particulier l'ordonnance du 4 septembre 1924 sur l'exportation de l'énergie électrique.

Pendant la guerre et l'après-guerre, des arrêtés ont été édictés, mais ces arrêtés avaient un caractère essentiellement temporaire. Ce sont d'une part les arrêtés du Conseil fédéral du 7 août 1918 et du 16 décembre 1919 concernant l'approvisionnement du pays en énergie électrique, arrêtés qui ont été abrogés à partir du 30 avril 1921 par l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 1921. C'est d'autre part l'arrêté fédéral du 23 décembre 1921 concernant l'approvisionnement du pays en énergie électrique pour les cas de pénurie. Cet arrêté fédéral ne devait être mis en vigueur qu'en cas de besoin manifeste et il contenait une clause abrogatoire pour le 15 mai 1922 au plus tard. Il n'a pas du reste été nécessaire de le mettre en vigueur et ses dispositions n'ont donc pas été appliquées.

Voici maintenant une analyse succincte des dispositions en vigueur :

1^o La loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant.

Cette loi soumet à la haute surveillance de la Confédération l'établissement et l'exploitation des installations électriques à faible et à fort courant.

Du point de vue qui nous occupe, les dispositions de la loi concernant les installations électriques à faible courant (lignes télégraphiques et téléphoniques) ainsi que celles concernant les chemins de fer peuvent être négligées et nous ne retiendrons en effet que celles concernant les installations électriques à fort courant et intéressant le transport de l'énergie électrique.

La loi prévoit que les installations électriques à fort courant sont soumises à des prescriptions à édicter par le Conseil fédéral (art. 3), prescriptions spécialement d'ordre technique. A teneur de la loi, les projets d'installations doivent être soumis à l'approbation d'un organe spécial, l'inspectorat des installations à fort courant (art. 15, al. 2), dont l'examen ne porte toutefois que sur le côté technique du projet. Ces installations restent ensuite subordonnées au contrôle de cet inspectorat (art. 21, chiffre 3). L'inspectorat des installations à fort courant n'est pas géré par une division ou une section de l'administration fédérale, mais par un organisme privé, à savoir l'Association suisse des Electriciens à laquelle ces fonctions ont été confiées.

Cependant l'approbation de l'inspectorat des installations à fort courant n'est suffisante qu'au cas où l'établissement des installations peut se faire par entente à l'amiable avec tous les tiers appelés à céder les droits nécessaires.¹⁾ Dès qu'il n'en est pas ainsi et qu'une expropriation est

¹⁾ Voir Avis de la Commission fédérale des Installations électriques du 25 mai 1925 au Département fédéral des Postes et des Chemins de fer, à l'adresse du Conseil fédéral, pages 8 et 9.

nécessaire, la loi met la décision dans la compétence du Conseil fédéral. Les décisions du Conseil fédéral sont alors prises sur le préavis d'une commission spéciale, la Commission des Installations Electriques qui examine la question. D'après la loi, cet examen ne porte de nouveau que sur les questions techniques.

La commission est composée de représentants de la science électrique et de la technique des installations électriques à faible et à fort courant (Art. 19). Elle est rattachée au Département fédéral des chemins de fer.

La loi prévoit expressément en faveur des propriétaires d'entreprises électriques et des preneurs d'énergie le droit d'expropriation nécessaire pour leurs installations de transport et de distribution. L'expropriation a lieu conformément aux dispositions de la législation fédérale sur l'expropriation (loi fédérale du 1^{er} mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique) et conformément aux dispositions spéciales de la loi concernant les installations électriques (Art. 43).

Enfin, la loi contient des dispositions spéciales sur la responsabilité des exploitants d'installations électriques (Art. 27 à 41) ainsi que des dispositions pénales (Art. 55 à 60).

2^o L'article 24bis de la Constitution fédérale.

Adopté à la votation populaire du 25 octobre 1908, cet article a servi de base constitutionnelle à la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques. Il a fixé les principes généraux de la législation sur les forces hydrauliques, principes qu'a ensuite consacrés la loi.

Toutefois, cet article constitutionnel contient encore une disposition (alinéa 9) donnant aussi à la Confédération „le droit d'édicter des dispositions législatives sur le transport et la distribution de l'énergie électrique“. Jusqu'à maintenant le législateur fédéral n'a pas fait usage de cette compétence.

3° La loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916.

Cette loi règle avant tout la question des concessions de forces hydrauliques. Elle contient cependant un certain nombre de dispositions ayant trait au ravitaillement en énergie électrique.

a) Les conventions limitant les zones de distribution doivent sur demande être soumises au Conseil fédéral qui peut en ordonner la modification si elles sont contraires à l'intérêt public (art. 10).

b) Selon l'article 48, l'autorité concédante peut, parmi les obligations qu'elle impose au concessionnaire, prévoir la livraison d'énergie, fixer les normes des tarifs électriques, etc. De même, l'article 55 prévoit que les concessions peuvent contenir des prescriptions sur les tarifs pour la vente de l'énergie, sur la cession de l'énergie à titre gratuit ou à prix réduit, sur la réduction des prix de vente en raison du rendement financier et sur l'alimentation d'une région en énergie. Ces dispositions sont toutes d'ordre facultatif.

c) Enfin, la loi contient à l'article 8 des dispositions sur l'exportation de l'énergie électrique. De plus une ordonnance du Conseil fédéral du 4 septembre 1924 règle en détail l'exportation de l'énergie électrique.

Cette ordonnance fixe la procédure à appliquer aux demandes d'autorisation d'exportation et détermine les principes auxquels sont subordonnées ces autorisations. Dans le but de favoriser le ravitaillement du pays en énergie, l'ordonnance prévoit qu'avant de présenter une demande d'exportation, le requérant est tenu d'offrir sous une forme convenable aux consommateurs suisses entrant rationnellement en ligne de compte l'énergie qu'il se propose d'exporter à l'étranger (art. 12). Cette offre doit être faite à des conditions au moins aussi avantageuses, toutes choses égales d'ailleurs, que celles faites au consommateur étranger (art. 14, al. 1). On s'inspire, ajoute l'ordonnance, du principe qu'il importe de favoriser par tous les moyens le placement de l'énergie à l'intérieur du pays (art. 14, al. 3).

Si le consommateur suisse ne se trouve pas dans la zone du requérant, ce dernier sera tenu de s'adresser aux entreprises susceptibles d'entrer en considération pour la fourniture désirée, et de mettre tout en oeuvre pour réaliser une entente au sujet de la livraison de courant au consommateur suisse (art. 15).

Les décisions concernant la demande d'exportation et les questions qui s'y rattachent sont prises par le Conseil fédéral sur la proposition du Département fédéral de l'intérieur. Le Département de l'intérieur formule ses propositions sur la base d'un préavis d'une commission spéciale, la Commission fédérale pour l'exportation de l'énergie électrique. Cette commission comprend cinq membres. Les producteurs et les consommateurs y ont chacun deux représentants et la commission est présidée par le Chef du Département fédéral de l'Intérieur ou le Directeur du Service fédéral des Eaux (Art. 5).

Cette commission est rattachée au Département fédéral de l'Intérieur.

Une autre commission intéressant l'économie électrique est également rattachée au Département fédéral de l'Intérieur. C'est la Commission fédérale de l'économie hydraulique, créée conformément à l'article 73 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques. Un règlement du 15 septembre 1917 détermine l'organisation et les compétences de la commission. La commission est chargée à titre consultatif d'étudier des questions d'ordre général ou particulier relatives à la mise en valeur des forces hydrauliques, à l'utilisation de l'énergie électrique, à la navigation fluviale et à la législation en ces matières (art. 3 du règlement).

La commission comprend une section pour les forces hydrauliques et une autre pour la navigation fluviale (art. 2 du règlement).

Telles sont en résumé les dispositions légales actuellement en vigueur dans la question de l'approvisionnement en énergie électrique.

Sans doute, en ce qui concerne la production de l'énergie électrique, les usines hydrauliques doivent encore se conformer aux dispositions du droit fédéral (loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques du 22 décembre 1916) et cantonal sur l'utilisation des forces hydrauliques et être en particulier en possession de la concession leur donnant le droit d'utiliser les cours d'eau. De plus, les dispositions de la loi fédérale sur les fabriques sont applicables aux entreprises de production et de distribution d'énergie électrique comme elles le sont aux autres entreprises industrielles.

Mais, pour le surplus, les entreprises électriques ne sont soumises à aucune disposition légale spéciale. En particulier, elle ne sont pas soumises au régime des concessions,¹⁾ régime en vigueur dans de nombreux pays étrangers.

Ajoutons pour être complet que l'électricité est considérée en droit comme une chose susceptible d'une propriété mobilière au sens de l'article 713 du code civil suisse prévoyant que les forces naturelles susceptibles d'appropriation peuvent faire l'objet d'une propriété mobilière. D'autre part, la doctrine et la jurisprudence assimilent le contrat de livraison d'énergie électrique à un contrat de vente.²⁾

¹⁾ Il est évident que ces concessions seraient absolument distinctes des concessions de forces hydrauliques qui, d'après notre droit, sont déjà nécessaires aux usines hydrauliques pour l'utilisation des cours d'eau publics. Les concessions de forces hydrauliques ne donnent que le droit d'utiliser les cours d'eau publics. Les concessions dont il est question ici seraient nécessaires en soi à toute entreprise de distribution d'énergie électrique produite aussi bien par des usines thermiques que par des usines hydrauliques.

²⁾ Voir à ce sujet: F. Bühlmann, Die Energielieferungsverträge in der schweizerischen Elektrizitätsindustrie; L. Stricker, Der Energielieferungsvertrag nach schweizerischem Recht; A.T.F. 47 II p. 451 et suiv. et 48 II p. 370 et suiv.

B. L'état actuel du problème.

La production et l'utilisation de l'énergie électrique ont pris ces dernières années un développement considérable. Selon une statistique publiée par le Service fédéral des eaux, les forces hydrauliques utilisées au 1^{er} janvier 1914 représentaient une puissance de 887,000 ch. Au 1^{er} janvier 1926, les forces hydrauliques utilisées et en cours d'aménagement représentaient une puissance de 2,168,000 ch., ce qui constitue une augmentation de 144% par rapport aux puissances au 1^{er} janvier 1914.¹⁾ De plus, ainsi que M. Fehr le relève dans son rapport, la consommation annuelle de l'électricité pour tous les buts dans lesquels elle est utilisée peut être évaluée en Suisse à 800 kWh par tête de population. Ces quelques chiffres suffisent à démontrer l'importance que présente en Suisse le problème de l'économie électrique.

Cependant, ce développement de notre économie électrique ne s'est pas produit suivant un plan rationnel assurant à la fois le meilleur rendement des forces hydrauliques et le ravitaillement du pays en énergie aux conditions les meilleures. Comme l'a dit M. Erny,²⁾ Délégué du Conseil d'Administration des N.O.K., ce qui manque à notre économie électrique, c'est un plan uniforme assurant son développement rationnel. Il en résulte une augmentation du coût de la production et de la distribution de l'énergie électrique. La construction des usines et l'établissement des installations exigent l'investissement de capitaux trop élevés et l'exploitation demande un personnel trop nombreux. La construction de nouvelles entreprises ne se

¹⁾ Voir Communications du Service des Eaux, publiées sous la direction du Dr. C. Mutzner, N° 22. L'état de l'utilisation des forces hydrauliques en Suisse au 1^{er} janvier 1926, par W. Schurter, ingénieur, chef de Section au Service fédéral des Eaux.

²⁾ Voir les articles „Einheitliche Elektrizitätswirtschaft“ de M. E. Erny, Kilchberg, N.Z.Z. N° 1772 et 1778 du 3 novembre 1926 et 1786 du 5 novembre 1926.

fait pas suivant un programme rationnel qui permettrait d'économiser des capitaux considérables. Enfin, le commerce intermédiaire a pris une extension exagérée.

On est même allé jusqu'à qualifier de „chaotique“ la situation de l'économie électrique suisse.¹⁾

Cet état de choses a naturellement sa répercussion sur les prix de l'énergie électrique. De plus, ces prix sont encore influencés par la politique de nombreuses entreprises électriques en mains d'administrations publiques qui cherchent à en tirer le plus possible de recettes.²⁾ Les prix du courant sont maintenus élevés afin de pouvoir procéder à des amortissements considérables et d'augmenter les versements de l'entreprise à l'Etat ou à la commune.

Des plaintes se sont élevées de la part des consommateurs au sujet des prix de l'énergie électrique. Ces réclamations visent surtout le courant industriel qui, selon les évaluations d'experts, dépasse encore, et parfois considérablement, le prix d'avant-guerre. Le fait que le distributeur d'énergie, en particulier lorsqu'il est une entreprise communale ou d'Etat, peut plus aisément, sans risquer sa popularité, maintenir ses prix vis-à-vis des consommateurs industriels qui constituent numériquement une minorité, n'est certainement pas étranger à cet état de choses.

Du reste, lorsque l'on examine le prix du courant électrique, il ne faut pas oublier de prendre en considération la situation spéciale de la Suisse. Le prix du courant produit par les usines hydrauliques ne peut pas être comparé sans autre au prix du courant des usines thermiques.

¹⁾ Voir l'article „Elektrizitätswirrwarr“ de M. Arthur Steinmann dans la „Neue Schweizer Rundschau“ (Wissen und Leben), N° d'octobre 1926.

²⁾ Voir au sujet des contributions versées au fisc et à l'état par les entreprises électriques la communication parue dans le „Bulletin de l'Association suisse des Electriciens“, N° 1, 1927, p. 37 et suiv. Ces contributions s'élèvent à environ $\frac{1}{6}$ de l'ensemble des recettes provenant de la vente de l'énergie.

En raison du manque de charbon et de notre situation géographique, le prix de revient de l'énergie thermique se trouve chez nous relativement élevé. Au contraire, les richesses en forces motrices que possède notre pays — appelé non sans raison le château d'eau de l'Europe — devraient permettre une production de l'énergie électrique par les usines hydrauliques à des conditions plus avantageuses. Pays industriel devant sans cela lutter dans des conditions si difficiles, la Suisse doit profiter de l'avantage que lui assurent ses richesses naturelles en forces motrices afin de pouvoir maintenir ainsi sa capacité de concurrence sur le marché mondial. En tenant compte de ces éléments, on conviendra que le prix de l'énergie électrique est certainement trop élevé par rapport à ce qu'il pourrait être eu égard à nos richesses naturelles, et à ce qu'il devrait être pour faciliter le développement de nos industries. Tout en permettant une réduction du prix de l'énergie, des mesures en vue d'une organisation plus rationnelle de notre économie électrique seraient d'ailleurs également dans l'intérêt de nos entreprises électriques elles-mêmes qui verraient leur rendement augmenter.

Cette situation de notre économie électrique a vivement préoccupé l'opinion publique et de divers côtés des propositions ont été formulées en vue d'y porter remède. Voici ces différentes propositions que le rapport de M. Fehr a déjà exposées et dont nous ne rappellerons donc que les grandes lignes.¹⁾

1^o) Proposition M. L. Keller.

M. Keller propose de créer un „Institut fédéral de l'Electricité“. Cet institut, organe neutre et indépendant, serait soumis au contrôle de la Confédération. La direction de cet institut aurait comme tâche de donner des conseils, de servir d'intermédiaire et de donner des directives en

¹⁾ Au sujet des sources de ces différentes propositions, voir les indications données par le rapport de M. Fehr.

matière technique et financière dans toutes les questions d'électricité. Elle déciderait de plus en dernier ressort dans toutes les questions d'économie hydraulique et électrique. L'Institut fédéral de l'Electricité serait financé à l'aide de divers titres facilement accessibles à l'épargne populaire.

L'économie électrique suisse se trouverait ainsi complètement centralisée dans un Institut fédéral muni de compétences très larges.

2^o Proposition Kamm.

M. Kamm propose de donner à la Confédération le droit de disposition sur tous les cours d'eau. De plus il serait créé un office central de l'énergie doté des pouvoirs les plus vastes. Enfin, il serait constitué, avec une participation de la Confédération de 60%, une société anonyme pour la reprise d'un superréseau national. Cette société aurait le monopole de l'exportation et réglerait les prix de l'énergie en général.

3^o Proposition Trueb.

La Confédération s'intéresserait financièrement aux entreprises actuelles de superréseaux (S.K. et E.O.S.) qui dirigeraient ensuite toute l'économie électrique suisse.

4^o Proposition Wettstein.

Il serait créé un institut national analogue à la Banque nationale. Cet institut aurait le monopole de l'exportation de l'énergie électrique et jouerait sur le marché intérieur le rôle d'un office de compensation. Il aurait également comme tâche d'unifier les conduites et les tarifs, de lutter contre les abus des intermédiaires, etc.

5^o Proposition Erny.

Il serait créé une société anonyme des centrales suisses d'électricité avec participation de la Confédération. Cette société aurait pour but l'approvisionnement du pays en énergie et serait investie à cet effet de pouvoirs très importants.

6^o Proposition de l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique.

L'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique a proposé des directives concernant la réglementation de l'économie électrique suisse par la Confédération. Ces directives proposent la création d'une commission de l'électricité, l'établissement d'une statistique et d'un bilan de l'énergie électrique, la réglementation de l'approvisionnement intérieur, de la répartition de l'énergie et du commerce intermédiaire.

Nous reviendrons ensuite sur la proposition Erny et sur la proposition de l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique.

Dans son rapport du 27 mars 1925 relatif à l'économie électrique nationale,¹⁾ le Conseil fédéral examine les mesures qui pourraient être prises pour parer aux difficultés qui se sont produites en raison de l'extension rapide de l'économie électrique suisse. La nécessité de mesures à prendre ressort clairement de cet exposé. Sans doute, le Conseil fédéral estime recommandable de renoncer pour le moment à une nouvelle législation et il donne la préférence à une solution basée sur une entente librement consentie entre les intéressés ainsi que sur des ordonnances. Cependant, il envisage tout de même l'éventualité de mesures législatives, „si la publication d'ordonnances et l'accord des parties intéressées ne donnaient pas de résultat satisfaisant“.²⁾

Or, la possibilité d'introduire des mesures efficaces par voie d'ordonnances est nécessairement restreinte. D'autre part, des ententes librement consenties ne sont pas aisées à amener. Dans sa requête du 13 novembre 1926 au Conseil fédéral, l'Union suisse des Consommateurs

¹⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925 à l'Assemblée fédérale sur le postulat Grimm relatif à l'économie électrique nationale, passim.

²⁾ Voir rapport ci-dessus, p. 26.

d'énergie électrique expose que si les pourparlers avec les centrales électriques ont prouvé qu'en de nombreux points les revendications des consommateurs marchaient de pair avec le développement normal des centrales, l'entente n'avait toutefois pu se faire au sujet de la revendication des consommateurs demandant un développement rationnel de l'économie électrique sous la surveillance des pouvoirs publics.¹⁾

Dans son rapport de gestion pour 1926, le Conseil fédéral relève lui aussi que l'Union des Centrales suisses d'électricité et l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique, invitées à exprimer leur avis sur les questions soulevées, ont présenté séparément leurs propositions et que ces propositions divergent sur des points importants. Il ajoute que le Service des eaux poursuit donc ses recherches pour aboutir à une solution et que ces recherches doivent être faites avec le plus grand soin, puisqu'il s'agit „d'études aussi importantes que celles que nécessite l'extension de la législation au domaine éminemment complexe de l'énergie électrique“.²⁾ Il ressort de ces déclarations du Conseil fédéral que les mesures législatives envisagées dans son rapport de 1925 lui paraissent se justifier toujours davantage.

La nécessité de mesures en vue d'assurer un développement rationnel de notre économie électrique ne semble donc pas pouvoir être mise en doute. Le rapport de M. Fehr, avec les propositions qu'il formule, reconnaît d'ailleurs cette nécessité.

II. Les mesures à prendre.

Les mesures à prendre pour améliorer la situation de notre économie électrique doivent avant tout se garder

¹⁾ Voir à ce sujet „Le Consommateur d'énergie électrique“, organe officiel de l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique, N° 3 du 15 novembre 1926, p. 54.

²⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1926. Département de l'Intérieur. Service des Eaux, p. 239 et suiv.

de pousser à l'étatisation. Il ne saurait être question de créer une entreprise centrale étatisée analogue aux C.F.F. L'Etat ne doit pas se transformer en industriel et les entreprises d'Etat sont soumises à trop d'influences politiques pour prospérer. Au contraire, le développement de notre économie électrique doit s'opérer avec le stimulant de l'initiative privée.

Comme le dit le Conseil fédéral dans son message du 27 mars 1925, „il ne peut être question d'une reprise par la Confédération des entreprises de superréseaux ou de l'ensemble des conduites électriques“.¹⁾ La reprise des conduites de transmission ne saurait „être une des tâches de la Confédération“ et „en se chargeant de la transmission, la Confédération devrait reprendre également les usines productives et les installations de distribution, solution qui n'est pas même discutable“.²⁾

Libérées de tout esprit étatiste, les nouvelles mesures doivent autant que possible faire appel à l'entente volontaire et laisser le champ libre à l'initiative privée.

Parmi les propositions formulées en vue de l'amélioration de notre économie électrique, nous en examinons spécialement deux: le projet de M. Erny et les directives de l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique.

A. Le projet Erny.³⁾

En vue d'arriver à un développement rationnel de notre économie électrique assurant l'utilisation la meilleure de nos forces hydrauliques et le ravitaillement en énergie aux conditions les plus favorables, M. Erny propose la solution suivante:

L'article 24bis de la Constitution fédérale serait modifié afin de donner à la Confédération la compétence de confier

¹⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, p. 27.

²⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, page 24.

³⁾ Voir la note 2 de la page 141a.

à une entreprise spéciale à créer par la Confédération, mais relevant du droit privé, la production, la distribution, l'exportation, l'importation et l'échange d'énergie. La loi fédérale édictée sur la base de ces nouvelles dispositions constitutionnelles créerait la „Société anonyme des Centrales Electriques suisses“.

Cette société aurait pour but l'approvisionnement du pays en énergie aux meilleures conditions possibles et pourrait prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet. Elle veillerait à l'aménagement des forces hydrauliques sur la base d'un programme rationnel et conformément aux besoins du pays en énergie. Elle fixerait l'ordre dans lequel les travaux de construction de nouvelles centrales devraient être exécutés. Sur la base d'une concession normale établie par le Conseil fédéral, elle pourrait disposer des forces hydrauliques d'un canton. La société pourrait céder à des tiers les forces hydrauliques qui ne sont pas nécessaires à l'approvisionnement du pays en énergie. La société posséderait le droit exclusif d'établir des installations de distribution. Dans le cas où elle laisserait à d'autres entreprises le soin d'établir des conduites, tous ces projets de conduites resteraient cependant soumis à son approbation. La société serait autorisée à reprendre par voie d'expropriation les centrales de production et les entreprises de distribution. Elle devrait pourvoir à l'approvisionnement du pays en énergie et livrer l'énergie au même prix partout où les conditions sont les mêmes; elle s'appliquerait enfin à unifier les tarifs.

Au moment de la fondation de la société, la Confédération souscrirait au capital une part d'un million. La participation de la Confédération ne pourrait pas dépasser ce chiffre. Les augmentations de capital nécessaires auraient lieu sur décision de l'assemblée générale.

Les propositions de M. Erny déterminent également les conditions dans lesquelles se ferait la reprise des installations de production et de distribution d'énergie et fixent les redevances et indemnités revenant aux cantons. Il est

prévu que la Confédération a droit dans la société à un représentant auquel est confié la présidence. Enfin, les affaires de la société devraient être administrées selon des principes commerciaux.

Tel est, dans ses grandes lignes, le projet de M. Erny. Il prévoit une centralisation complète de la production et de la distribution de l'énergie électrique confiées à une société privée investie par la loi de pouvoirs étendus et bénéficiant d'un monopole.

Dans son rapport, M. Fehr fait siennes les propositions de M. Erny qu'il considère comme rationnelles à tous points de vue. Sans entrer en discussion sur le fond même du projet Erny, il fait constater qu'il soulève immédiatement deux objections.

L'entreprise créée conformément au projet de M. Erny constituerait un trust privé bénéficiant d'un véritable monopole. Elle jouirait d'une puissance presque illimitée dans le domaine de l'économie électrique. Or, une organisation privée aussi puissante appelle nécessairement un contrôle officiel et il faudrait donc encore prévoir la Confédération fonctionnant comme autorité de surveillance et veillant à ce que la société poursuive effectivement le but assigné par ses statuts, à savoir l'approvisionnement du pays en énergie aux meilleures conditions.

D'autre part, la mise en application du projet de M. Erny ne pourrait en tout cas pas être réalisée dans un avenir rapproché. Une révision de la Constitution demande toujours un temps considérable. De plus, la révision proposée par M. Erny prévoyant une centralisation de la production et de la distribution de l'énergie électrique et enlevant aux cantons leurs compétences en matière de forces hydrauliques, rencontrerait dans les milieux fédéralistes une opposition compréhensible et difficile à surmonter.

A côté d'un projet de réforme aussi large et d'une portée politique aussi étendue, il paraît donc indispensable de prendre des mesures pouvant entrer en vigueur rapide-

ment. Dans son rapport, M. Fehr en reconnaît la nécessité et il formule un certain nombre de propositions. Cependant, les mesures qu'il propose restent dans des limites très restreintes et semblent par conséquent ne pas être suffisantes pour apporter à l'économie électrique l'amélioration dont elle a absolument besoin. Par contre, les propositions formulées par l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique, sans exiger une modification de la Constitution fédérale et sans bouleverser l'état actuel des choses, présentent une base appropriée pour une nouvelle réglementation de la question.

B. Les propositions de l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique.¹⁾

1° Les principes à la base de la nouvelle réglementation.

Comme nous le disions plus haut, la nouvelle réglementation de notre économie électrique devrait se garder d'établir des mesures étatistes.

Il ne s'agit donc aucunement d'augmenter l'appareil administratif et il n'est pas question de créer un office fédéral de l'énergie électrique investi de compétences multiples et pouvant intervenir largement dans l'économie électrique.

Il n'est pas davantage question de soumettre l'industrie électrique à un régime de concessions,²⁾ analogue aux concessions de chemin de fer. Sans doute, au point de vue strictement juridique, le régime des concessions est le plus logique et le plus approprié, car il permet de fixer clairement les droits et les obligations du producteur et du distributeur d'énergie électrique. Les auteurs qui ont étudié la question n'ont d'ailleurs pas manqué de préconiser ce système qui

¹⁾ Voir „Le Consommateur d'énergie électrique“, N° 3 du 15 novembre 1926, p. 50 et suiv.

²⁾ Voir à ce sujet la note 1 de la page 140a.

est appliqué dans de nombreux pays étrangers. Toutefois le but visé peut certainement être atteint sans imposer à l'industrie ce régime spécial apportant nécessairement des formalités et des entraves et il est donc préférable d'en faire abstraction. La nouvelle réglementation ne prévoit pas non plus la fixation des tarifs ou leur approbation par l'autorité. Enfin, elle n'entend pas non plus introduire des dispositions légales sur la comptabilité des entreprises électriques.

Ce que veut la nouvelle législation, c'est avant tout favoriser et faciliter les ententes volontaires entre les intéressés. Elle doit prévoir à cet effet une large collaboration de leur part et ne recourir à des mesures obligatoires qu'en cas de nécessité.

Cependant, des mesures imposant certaines obligations aux producteurs et aux distributeurs d'énergie électrique sont indispensables. Ces mesures trouvent du reste leur justification dans la situation spéciale dont bénéficient ces producteurs et distributeurs. Pour des raisons d'ordre technique et économique, la production et la distribution de l'énergie électrique sont en réalité des monopoles de fait. Le consommateur n'a pas le choix de son fournisseur: il doit prendre l'énergie dont il a besoin auprès du distributeur de sa région. Des arrangements contractuels entre les entreprises déterminent d'ailleurs les zones de distributions de chacune d'elles et ce „système de zones présente nettement le caractère d'un monopole“.¹⁾ Ce monopole est encore accentué par le fait que les entreprises de production et de distribution d'énergie sont souvent des entreprises communales ou des entreprises d'Etat. A teneur de l'article 46, al. 3, de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant, les communes peuvent pour leur territoire refuser sans

¹⁾ Voir l'article „Economie hydraulique et Economie électrique“ de M. J. Chuard, Directeur de la Banque pour Entreprises électriques, Zurich, dans le „Manuel de l'Economie Suisse“, 1926, p. 68.

autre la jouissance du domaine public et exclure ainsi absolument toute concurrence. De plus, les pouvoirs publics auxquels appartient la faculté d'octroyer les droits d'utilisation des forces hydrauliques peuvent, par leur politique de concessions, favoriser avant tout leurs propres entreprises ou les entreprises auxquelles ils sont fortement intéressés.

Le consommateur ne peut pas non plus se soustraire à ce monopole en s'organisant pour la production d'énergie thermique, car il n'est la plupart du temps pas en mesure de produire d'une manière rationnelle de l'énergie thermique. Dans ces conditions, il est entièrement justifié que les producteurs et distributeurs d'énergie électrique, bénéficiant d'une telle situation, soient également tenus à certaines obligations.

Le producteur et le distributeur d'énergie électrique jouissent encore d'un autre privilège. La loi leur accorde en effet pour leurs constructions et leurs installations un droit d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il est donc équitable que, comme correspectif de ce droit, on leur impose également certaines obligations en vue de l'intérêt général.

Enfin, il ne faut pas oublier que le producteur d'énergie électrique a obtenu des pouvoirs publics, par voie de concession, le droit d'utiliser la force hydraulique. Bien que ce droit ne lui soit cédé que contre redevance, il doit pourtant admettre que cette faculté d'utiliser spécialement une partie du domaine public comporte certaines astreintes dictées par l'intérêt général.

2° La forme de la nouvelle réglementation.

Les propositions de M. Erny ainsi que les autres propositions signalées plus haut exigent pour leur réalisation une révision de la Constitution fédérale et une nouvelle législation apportant à l'état actuel des modifications profondes.

Les propositions de l'Union suisse des consommateurs d'énergie électrique restent dans des proportions beaucoup plus modestes. Sans doute, les mesures proposées ne peuvent pas être introduites par voie de simples ordonnances; une nouvelle loi est indispensable pour leur faire porter effet. Mais cette loi se bornerait aux dispositions strictement nécessaires: elle apporterait des modifications à la loi fédérale du 24 juin 1902 sur les installations électriques à faible et à fort courant et elle introduirait de nouvelles dispositions sur la livraison de l'énergie électrique. Par contre, elle ne toucherait pas la question des concessions des forces hydrauliques et la loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques resterait intacte. Pratiquement, de nouvelles dispositions sur le transport et la distribution de l'énergie électrique pourront avoir leur répercussion sur la production, mais la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques comme telle resterait inchangée.

La nouvelle loi serait basée sur l'article 24bis, alinéa 9, de la Constitution fédérale, prévoyant que „la Confédération a le droit d'édicter des dispositions législatives sur le transport et la distribution de l'énergie électrique“. Le texte allemand de cette disposition a la teneur suivante: „Der Bund ist befugt, gesetzliche Bestimmungen über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie zu erlassen.“

On a, dans certains milieux, tenté de contester la compétence de la Confédération d'édicter sur la base de cet article des dispositions concernant la livraison de l'énergie électrique. On a relevé que cette disposition avait été introduite pour assurer après coup la base constitutionnelle de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques réglant uniquement le transport et la répartition de l'énergie électrique et que, d'autre part, le terme français de „distribution“, plus restreint que le terme allemand de „Abgabe“, ne permettait pas de comprendre la livraison de l'énergie électrique.

Ces objections ne résistent pas à l'examen. Si les dispositions de l'alinéa 9 de l'article 24bis de la Constitution fédérale ont pu, au moment de leur élaboration, avoir en vue un but spécial, c'est en fin de compte leur teneur définitive qui fait ensuite règle pour déterminer les compétences du législateur fédéral. D'autre part, en matière d'économie électrique, le terme de „distribution“ comprend certainement la livraison ou la vente, au sens du terme allemand „Abgabe“. Ainsi, dans la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, l'article 10 ayant trait aux contrats délimitant la vente d'énergie (Abgabe) porte comme note marginale „Contrats limitant les zones de distribution“. Dans le rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, le terme allemand „Abgabe“ est rendu en français non seulement par le terme de „livraison“, mais aussi par le terme de „distribution“ d'énergie électrique.¹⁾ Enfin, en droit français, les concessions de vente d'énergie électrique, concessions prévoyant entre autre des tarifs ainsi que l'obligation de consentir des abonnements, etc., sont appelées „concessions de distribution d'énergie électrique“.²⁾ Il est donc certain que la Confédération peut, sur la base de l'article 24bis, alinéa 9, de la Constitution fédérale, édicter également des dispositions sur la livraison et la vente de l'énergie électrique.

Dans son commentaire de la Constitution fédérale,³⁾ M. le Professeur Burckhardt reconnaît sans autre cette possibilité et dans son rapport du 27 mars 1925, le Conseil fédéral ne met pas un seul instant en doute la compétence

¹⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, passim et entre autres page 24.

²⁾ Voir Cahier des charges-types pour la concession d'une distribution publique d'énergie électrique approuvé par décret du 28 juin 1921. Union des Syndicats de l'Electricité, Annuaire 1926, p. 1056.

³⁾ Voir W. Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 1914, p. 210 et 211.

de la Confédération de légiférer en matière de livraison d'énergie électrique sur la base de l'article 24bis, alinéa 9, de la Constitution fédérale.

3. Les principaux points de la nouvelle réglementation.

La nouvelle réglementation proposée par l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique porterait principalement sur les points suivants: Création d'une commission de l'électricité, établissement d'une statistique et d'un bilan de l'énergie, approvisionnement du pays et répartition de l'énergie.

Le but des mesures proposées est de développer d'une manière rationnelle notre économie électrique et de faciliter l'utilisation de l'énergie, en assurant avant tout l'approvisionnement du pays.

a) Création d'une commission fédérale de l'électricité.

Nous avons actuellement trois commissions officielles s'occupant de questions d'économie électrique. La Commission des Installations électriques rattachée au Département fédéral des Chemins de fer, la Commission fédérale pour l'exportation de l'énergie électrique et la Commission fédérale de l'économie hydraulique, rattachées toutes deux au Département fédéral de l'Intérieur.

Selon le projet, la Commission fédérale de l'économie hydraulique créée par la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques et s'occupant à titre consultatif de questions d'ordre général, subsiste sans modifications. Par contre, les deux autres commissions dont les pouvoirs sont plus précis et plus déterminés, sont réunies en une seule commission à créer nouvellement, la Commission fédérale de l'électricité.

Comme la Commission pour l'exportation de l'énergie électrique existant actuellement, cette nouvelle commission est, selon le projet, constituée sur la base paritaire et

comprend un nombre égal de représentants des producteurs et des consommateurs d'énergie électrique. Ces représentants sont choisis parmi les spécialistes des questions d'électricité. La commission comprend également trois personnes neutres parmi lesquelles est désigné le président.

La commission est nommée par le Conseil fédéral qui désigne également l'instance chargée du secrétariat de la commission ainsi que les divisions administratives appelées plus spécialement à collaborer à ses travaux.

L'organisation (nombre des membres, division en sous-commissions, etc.) et le champ d'activité de la commission seront fixés suivant les besoins.

Outre les compétences appartenant actuellement aux deux commissions auxquelles elle est substituée, cette nouvelle commission reçoit encore les compétences suivantes :

1^o Elle est appelée à donner son avis au Conseil fédéral sur toutes les questions concernant le transport et la distribution de l'énergie électrique.

2^o) Elle est investie de nouveaux pouvoirs de décisions dans les cas prévue par la nouvelle loi.

3^o Elle est à la disposition des intéressés pour fonctionner sur leur demande comme instance arbitrale.

Le Conseil fédéral peut également lui déléguer certains de ses pouvoirs de décisions.

Cette commission, dont les membres doivent être en contact avec les besoins de la vie pratique, doit rester absolument indépendante et distincte de l'administration.¹⁾ Elle a recours à la collaboration des intéressés, l'Union des Centrales suisses d'électricité et l'Union suisse des consommateurs d'énergie électrique.

On pourrait également se demander si le secrétariat de la Commission fédérale de l'électricité ne pourrait pas être confié à une organisation choisie en dehors de l'ad-

¹⁾ Voir Avis de la Commission fédérale des Installations électriques du 25 mai 1925, p. 13.

ministration. Dans différents domaines, l'autorité confie certaines de ses fonctions à des organismes privés qui se trouvent ainsi revêtus de pouvoirs et de fonctions officiels. Ainsi, comme nous l'avons vu, l'inspectorat des installations à fort courant, muni de fonctions officielles en matière d'installations électriques, est confié à une association privée, l'Association suisse des Electriciens. De même, une association privée, l'Association suisse de propriétaires de chaudières à vapeur, est également chargée de mesures officielles de contrôle en matière de chaudières à vapeur.¹⁾

Dans la question qui nous occupe, cet organisme privé devrait être un organisme paritaire comme le serait la Commission fédérale de l'électricité dont il dépendrait. Le droit fédéral connaît déjà des cas où des fonctions officielles sont remises ainsi à des organismes paritaires privés, reconnus par l'autorité. Par exemple, en matière de placement, l'autorité fédérale peut, conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral du 11 novembre 1924,²⁾ confier à des bureaux paritaires professionnels les tâches incombant au service public de placement et la loi du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance chômage prévoit la possibilité de reconnaître comme valable l'inscription du chômeur auprès d'un service privé de placement ainsi reconnu.³⁾

b) Etablissement d'une statistique et d'un bilan de l'énergie électrique.

Pour être en mesure d'apprécier la situation et de prendre des mesures appropriées, il est indispensable de

¹⁾ Voir Ordonnance du Conseil fédéral du 9 avril 1925 concernant l'établissement et l'exploitation des générateurs à vapeur et des récipients à vapeur, en particulier art. 46.

²⁾ Voir Ordonnance du Conseil fédéral du 11 novembre 1924 concernant le service public de placement, art. 6, al. 3.

³⁾ Voir Loi fédérale du 17 octobre 1924 concernant l'allocation de subventions pour l'assurance chômage, art. 2, chiffre III, lettre a.

pouvoir disposer d'une statistique précise et d'un bilan de l'énergie électrique.

Actuellement, l'article 25 de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant prévoit que les entreprises à fort courant doivent fournir à l'inspectorat des installations électriques les données techniques nécessaires à l'établissement d'une statistique uniforme. Conformément à cette disposition, la statistique établie jusqu'à maintenant par l'inspectorat des installations électriques ne porte que sur des données techniques. Or, pour rendre les services qu'on en attend, cette statistique devrait contenir également des données économiques.

Dans son rapport de gestion pour 1926, le Conseil fédéral signale que „l'on n'a malheureusement pas réussi jusqu'à ce jour à obtenir des usines qu'elles fournissent aussi, dorénavant, toutes les indications que les autorités fédérales estiment nécessaires pour l'appréciation des questions du domaine de l'économie électrique“.¹⁾

Des pourparlers se poursuivent cependant entre l'administration fédérale et l'Union des Centrales suisses d'électricité afin d'améliorer la statistique actuelle et l'on ne peut que souhaiter les voir aboutir. Mais en tous cas, du moment que de nouvelles mesures sont introduites, il importe de donner une base définitive et plus large à l'établissement de cette statistique. Le rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925 indique les points principaux sur lesquels devrait porter la nouvelle statistique.²⁾ En même temps que cette statistique avec données économiques et sur la base même de cette statistique, il devrait être établi un bilan de l'énergie.³⁾

¹⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1926, Département de l'Intérieur, Service des Eaux, p. 240.

²⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, p. 24 et 25.

³⁾ Voir au sujet des statistiques de l'électricité au point de vue international: Publications de la Société des Nations, II Questions

Pour l'établissement de la statistique et pour l'établissement du bilan, il devra être fait appel dans la plus large mesure au concours et à la collaboration des intéressés, l'Union des Centrales suisses d'électricité et l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique.

c) Approvisionnement du pays. Obligation de livrer l'énergie électrique.

Le monopole de fait dont bénéficient les producteurs et les distributeurs d'énergie électrique, les privilèges qui leur sont accordés en matière d'expropriation et le droit qui leur est donné d'utiliser les cours d'eau publics justifient des obligations à leur charge dans l'intérêt général et en vue de la protection des consommateurs.

Parmi ces obligations, la plus importante afin d'assurer un ravitaillement normal et rationnel est l'obligation de livrer l'énergie au consommateur à des conditions équitables. Une disposition de la loi doit donc prévoir que dans sa zone de distribution chaque entreprise est tenue de satisfaire, dans la mesure du possible, à toutes les demandes de livraison qui lui sont faites, et cela à des conditions équitables. De plus, comme le dit le Conseil fédéral dans son rapport du 27 mars 1925, cette „obligation d'approvisionner subsisterait pour les entreprises, même s'il leur fallait se procurer l'énergie auprès d'autres entreprises“.¹⁾

Mais l'introduction de l'obligation pour les entreprises de livrer l'énergie aux consommateurs soulève différents problèmes.

Tout d'abord, cette obligation de livrer n'existe pour chaque entreprise que dans sa zone de distribution. Or, que faut-il entendre par zone de distribution de chaque entreprise? La notion de zone de distribution ne correspond

économiques et financières. Conférence économique internationale, Genève 1927, Document C. E. I. 16. Industrie Electrotechnique.

¹⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, pag. 21.

évidemment pas à une notion géographique, mais bien avant tout à une notion économique. Les dispositions en vigueur actuellement permettent d'ailleurs déjà de préciser d'une manière satisfaisante cette notion. L'article 12 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 4 septembre 1924 sur l'exportation de l'énergie électrique prévoit en effet que l'entreprise désirant exporter est tenue d'offrir sous une forme convenable aux consommateurs suisses entrant rationnellement en ligne de compte, l'énergie qu'elle se propose d'exporter. Cet article détermine ainsi, peut-on dire, la notion de la zone de distribution et nous pourrions donc, sur la base de cette disposition, la définir comme suit: La zone de distribution d'une entreprise comprend les consommateurs suisses entrant rationnellement en ligne de compte pour la consommation de l'énergie dont peut disposer cette entreprise.

D'autre part, si la loi ne veut pas être une „lex imperfecta“, il faut qu'elle détermine comment cette obligation de livraison peut être exigée. Mais ici intervient précisément le principe que nous avons émis au début suivant lequel, dans le domaine délicat de l'économie électrique, le législateur doit chercher avant tout à provoquer et à faciliter l'entente des intéressés et ne prévoir des mesures obligatoires que si elles sont indispensables. Voici la solution à adopter à cet effet. En cas de contestation sur l'obligation de livrer, la question est soumise à la Commission fédérale de l'électricité. Mais cette commission doit avant tout et principalement chercher à amener une entente à l'amiable entre les intéressés et ce n'est qu'au cas où cette tentative de conciliation échoue que la commission a la compétence, sur la demande de l'une des parties, de trancher de litige et de se prononcer sur l'obligation de livrer et sur les conditions de livraison.

Nous avons donc tout d'abord une tentative obligatoire de conciliation et seulement en cas d'échec de cette tentative de médiation, la possibilité d'un jugement, sur la demande de l'une des parties. La composition de la

commission sur la base paritaire doit faciliter cette médiation. Toutefois, la possibilité d'une décision obligatoire reste nécessaire pour rendre la procédure de conciliation réellement efficace et permettre son aboutissement.

Si les deux phases de la procédure (tentative de conciliation et décision) sont de la compétence d'une seule et même instance, ce système offre cependant toute garantie aux parties, parce que, en pratique, la tentative de conciliation sera faite par une sous-commission. Celle-ci pourra bien, en cas d'échec de cette tentative, prendre une décision. Mais cette décision pourra être ensuite portée devant le plenum de la commission, qui prononcera sans être tenue en rien aux propositions de conciliation formulées tout d'abord par la sous-commission.

On pourrait objecter que cette intervention d'une commission dans une question de livraison et par le fait même dans une question de prix présente au point de vue pratique de graves difficultés. Or, l'expérience est là pour démontrer qu'il n'en est pas ainsi. En effet, dans l'état actuel de la législation, il se présente déjà des cas où l'entreprise peut être tenue de livrer de l'énergie au consommateur de sa zone de distribution. Ce sont les cas où l'entreprise a formulé une demande d'exportation et dans lesquels elle est tenue, conformément à l'ordonnance du Conseil fédéral du 4 septembre 1924 sur l'exportation de l'énergie électrique, d'offrir cette énergie aux consommateurs suisses entrant rationnellement en ligne de compte. Dans ces cas, si l'entente nécessaire pour cette livraison ne peut pas se faire entre les intéressés, la Commission pour l'exportation de l'énergie électrique peut, conformément à l'article 16 de l'ordonnance, intervenir en vue de concilier les intérêts des parties en présence. Eventuellement, lorsque cette tentative de conciliation n'aboutit pas, le Conseil fédéral décide.

Et que s'est-il passé en pratique dans ces cas? „On a réussi à plusieurs reprises, nous déclare le rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, à procurer de l'énergie

électrique aux consommateurs indigènes à des conditions conciliant tous les intérêts.¹⁾ Cette expérience à propos de l'obligation de livraison en cas de demande d'exportation suffit pour démontrer que la solution analogue proposée d'une manière générale doit être praticable et doit pouvoir être effectivement appliquée.

En cas d'exportation, avons-nous dit, la décision est de la compétence du Conseil fédéral, si la tentative de conciliation de la Commission pour l'exportation de l'énergie électrique n'aboutit pas. Etant donné qu'il rentre alors dans la question un élément international, la compétence du Conseil fédéral est dans ces cas tout à fait indiquée. Par contre, dès que l'on n'est plus en présence d'un cas d'exportation, il paraît préférable de mettre la décision dans la compétence de la Commission fédérale de l'électricité. Puisqu'il s'agit d'une décision analogue à une décision judiciaire, portant sur des questions d'ordre pécuniaire, une commission spéciale est mieux à même de se prononcer que ne l'est une autorité. Cependant, en même temps qu'elle porte sur des intérêts particuliers, la décision concernant l'obligation de livraison peut avoir une influence considérable sur l'ensemble de l'économie électrique. Aussi paraît-il nécessaire, en vue de ces cas, de prévoir la possibilité d'un recours au Conseil fédéral contre les décisions de la commission. D'ailleurs, le litige passe déjà sans cela devant deux instances, puisque, comme nous l'avons vu, la première décision est prise par une sous-commission avec faculté de recours auprès du plenum de la commission.

Il est entendu enfin que la procédure ne serait pas gratuite, mais aux frais des parties.

On peut également se demander s'il n'y aurait pas lieu de mettre la décision dans la compétence des tribunaux ordinaires. Mais cette solution doit être écartée. Il s'agit en effet de questions si spéciales que les tribunaux ordi-

¹⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, p. 21.

naires devraient nécessairement s'en remettre à des expertises. De plus, la procédure particulière envisagée, avec tentation de médiation obligatoire, est plus aisément applicable devant cette commission spéciale, constitué sur la base paritaire. Les tribunaux ordinaires demeurent naturellement compétents pour tous les autres litiges privée survenant dans ce domaine.

Il existe encore un point à examiner au sujet des zones de distribution. Par voie de convention, les entreprises peuvent, avons-nous vu, fixer entre elles des zones de distribution. Or, il peut se produire que la zone de distribution rationnelle au point de vue économique ne corresponde pas à la zone de distribution fixée contractuellement par les entreprises. Quelle solution doit alors intervenir? L'article 10 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques prévoit que le Conseil fédéral peut ordonner la modification des conventions limitant les zones de distribution, si ces conventions sont contraires à l'intérêt public. Dans ces cas, la Commission fédérale de l'électricité pourrait donc, si ces conditions sont remplies, proposer au Conseil fédéral de faire usage de l'article 10 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques et de modifier les contrats limitant les zones de distribution.

Dans son message du 27 mars 1925, le Conseil fédéral relève que des modifications des zones de distribution préjudicieraient dangereusement à la valeur des contrats et détruiraient la sécurité juridique. Il ajoute que les demandes de modification de zones de distribution sont très rares et que dans les cas où elles ont été formulées, l'affaire a pu être réglée à l'amiable.¹⁾ L'expérience permet ainsi d'escompter qu'il en serait de même à l'avenir. Faute d'entente, une décision de modification soulèverait vraisemblablement la question d'une indemnité. Mais étant donné la teneur de l'article 10 de la loi fédérale du 22 dé-

¹⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, p. 21.

cembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, une demande d'indemnité ne reposerait sur aucune base juridique.

d) Répartition de l'énergie.

En matière de répartition de l'énergie électrique, les dispositions de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant sont notoirement insuffisantes. Nous avons vu que les possibilités d'intervention de la Commission des installations électriques sont très limitées; de plus, ses compétences sont réduites en principe aux questions techniques. Comme la Commission fédérale des installations électriques le dit dans son rapport du 25 mai 1925, nous nous trouvons „dans des circonstances si différentes de celles qui existaient à l'époque où la loi fut faite“.¹⁾ La loi, dit encore ce rapport, „a été élaborée à un moment où nul ne pouvait prévoir le développement actuel“.²⁾ La nécessité de dispositions appropriées aux besoins de l'heure actuelle ne saurait donc être mise en doute. M. Fehr relève lui aussi, dans ses thèses, que l'on doit à l'avenir tenir compte du point de vue économique dans l'établissement des conduites.

Les nouvelles mesures à introduire porteraient sur les quatre points suivants:

1^o Afin d'assurer la construction des conduites selon un plan rationnel au point de vue économique général — et aussi, peut-on ajouter, au point de vue esthétique —, toute conduite à haute tension du réseau général de distribution doit être soumise à l'approbation préalable de la Commission fédérale de l'électricité, organe par lequel la commission actuelle des installations électriques est absorbée.

Une ordonnance du Conseil fédéral détermine quelles sont les conduites qui doivent être considérées comme des conduites à haute tension du réseau général de distribution.

¹⁾ Voir Avis de la Commission fédérale des Installations électriques du 25 mai 1925, p. 8.

²⁾ Voir Avis ci-dessus, p. 36.

L'enquête à laquelle se livre la commission avant de prendre sa décision porte non seulement sur le côté technique, mais également sur le côté économique de la question. Sa décision s'inspire des nécessités du développement rationnel de l'économie électrique en général.

La décision de la commission est susceptible d'un recours au Conseil fédéral.

Le droit d'expropriation nécessaire à leur établissement est accordé, une fois les conduites approuvées.

2° Pour assurer l'établissement d'un réseau de conduites vraiment rationnel, une approbation des différents projets individuels ne suffit pas. Il est nécessaire de prévoir l'obligation pour les entreprises d'établir en commun de nouvelles conduites ou de consentir à la fusion des réseaux existants.

Comme il s'agit là d'une obligation d'une portée considérable, la décision doit être du ressort du Conseil fédéral qui prononce sur préavis de la Commission fédérale de l'électricité.

Cependant, la décision de principe obligeant les entreprises à la construction en commun ou à la fusion des réseaux soulève nécessairement des questions de participation aux frais et d'indemnités. A défaut d'entente à ce sujet, ces questions de frais et d'indemnités doivent être tranchées par la Commission fédérale de l'électricité.

3° L'organisation rationnelle du réseau de conduites, — spécialement afin d'éviter la construction de conduites superflues —, ainsi que le ravitaillement rationnel en énergie exigent encore une mesure. Les entreprises doivent pouvoir être tenues, pour autant que les conditions le permettent, de mettre leurs installations à la disposition de tiers (autres entreprises ou consommateurs) pour le transport d'énergie. C'est l'obligation de transmettre le courant en transit. Il est clair que cette transmission du courant en transit s'opérera très souvent par voie de compensation ou d'échange. La décision concernant cette obligation est

de la compétence du Conseil fédéral, sur préavis de la Commission fédérale de l'électricité.

Cette transmission ne peut être exigés que contre une indemnité équitable: indemnité de transit, sorte de droit de péage, ou encore indemnité pour les frais spéciaux d'aménagement nécessités par la mise des installations à la disposition des tiers. Comme en matière d'établissement en commun ou de fusion de réseaux, la décision au sujet de cette indemnité serait du ressort de la Commission fédérale de l'électricité.

Nous aurions ainsi dans ce domaine une solution analogue à celle adoptée en matière d'expropriation. Comme l'autorisation d'expropriation, la décision de principe ordonnant l'établissement en commun ou la fusion de réseaux, ou la transmission du courant en transit est prise par l'autorité exécutive, le Conseil fédéral. Au contraire, la question des indemnités — question pécuniaire d'ordre privé —, réglée en matière d'expropriation par les commissions d'estimation, est tranchée également par une commission spéciale, la Commission fédérale de l'électricité.

Dans le droit d'expropriation, les décisions des commissions d'estimation sont susceptibles d'un recours au Tribunal fédéral. Faudrait-il également prévoir ici la possibilité d'un recours au Tribunal fédéral contre les décisions de la Commission fédérale de l'électricité? Cette solution ne paraît pas indiquée. Comportant des éléments techniques, la question présente en effet un caractère si spécial qu'une commission d'experts, comme le serait la Commission fédérale de l'électricité, constitue certainement l'instance la mieux appropriée pour trancher ces litiges. La possibilité de porter la contestation devant deux instances serait du reste en tout cas donnée, car la première décision serait prise par une sous-commission dont le prononcé pourrait faire l'objet d'un recours devant le plenum de la commission.

Conformément à l'esprit qui doit animer la législation sur l'économie électrique, ces décisions des différentes instances au sujet de l'établissement en commun et de la

fusion des réseaux, comme au sujet de la transmission du courant en transit, ne devraient être prises qu'en cas d'impossibilité d'arriver à une entente à l'amiable entre les intéressés. La première démarche de ces instances doit consister à provoquer et faciliter une entente.

Il est également entendu, comme en matière d'obligation de livraison de l'énergie, que toute le procédure nécessaire dans ces cas n'est pas gratuite, mais que les frais en sont à la charge des parties. Les parties chercheront d'autant plus à arriver rapidement à une entente.

4^o Enfin, il faut prévoir que le Conseil fédéral pourrait établir un plan général de superréseaux pour l'ensemble de la Suisse. Ce plan ne serait établi qu'au moment où le besoin s'en ferait sentir pour assurer le développement rationnel de notre économie électrique. Il serait établi sur le préavis de la Commission de l'électricité et avec la collaboration étroite des organisations de producteurs et de consommateurs.

* * *

Telles sont, dans leurs grandes lignes, et sur la base des directives de l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique, les propositions qui paraissent actuellement appropriées pour apporter à notre économie électrique les améliorations dont elle a besoin.

Dans son rapport, M. Fehr soulève encore quelques autres points.

En matière de zones de distribution et de commerce intermédiaire, il propose qu'en cas d'abus, des experts désignés par le Conseil fédéral étudient le problème afin de voir les mesures à prendre pour y remédier. En ce qui concerne les zones de distribution, nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer à propos de l'obligation de livraison. Pour le commerce intermédiaire, il est évident que les dispositions concernant l'obligation de livraison, l'approbation des conduites, l'établissement en commun et la fusion des réseaux ainsi que l'obligation de trans-

mission du courant en transit, s'appliqueraient également à ce commerce au même titre qu'aux producteurs.¹⁾ Ces dispositions permettraient donc d'empêcher des abus. Elles seraient naturellement aussi applicables aux entreprises communales qui, ainsi qu'on l'a vu, bénéficient actuellement d'un monopole spécial en vertu de l'article 46, al. 3, de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant.

M. Fehr aborde également le problème de l'exportation. Au point de vue juridique, cette question est réglée par les dispositions de l'article 24bis de la Constitution fédérale, par la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques et par l'ordonnance du Conseil fédéral du 4 septembre 1924. De plus, dans son rapport du 27 mars 1925, le Conseil fédéral a fixé quelques principes dont il entend inspirer ces décisions en matière d'exportation d'énergie électrique.²⁾ Ainsi, le problème est maintenant davantage d'ordre économique ou politique que d'ordre juridique.

La demande formulée par M. Fehr d'empêcher autant que possible la construction et l'exploitation de nos entreprises électriques par des étrangers est un vœu auquel on ne peut que pleinement souscrire.

Enfin, au sujet des commissions arbitrales facultatives que recommande M. Fehr, les propositions développées ci-dessus prévoient que la commission fédérale de l'électricité fonctionne comme instance arbitrale sur la demande des intéressés.

* * *

¹⁾ Au sujet du rôle du commerce intermédiaire, voir le rapport de M. E. Steiner, Dr. ing., Die Energieversorgung der Kleingemeinden und der Zwischenhandel, paru dans „Le Consommateur d'énergie électrique“, N° 7 du 15 mars 1927, p. 134 et suiv.

²⁾ Voir Rapport du Conseil fédéral du 27 mars 1925, passim et en particulier pages 5, 6 et 7.

III. Conclusions.

L'exposé ci-dessus permet d'aboutir aux conclusions suivantes:

I.

En présence du développement pris par notre économie électrique et de l'importance des intérêts en jeu, des mesures s'imposent pour assurer le développement rationnel de cette économie. Les nombreuses propositions faites dans les différents milieux en vue d'aboutir à une nouvelle réglementation de notre économie électrique démontrent combien la nécessité de cette réglementation se fait sentir.

II.

Afin de ne pas retarder les nouvelles mesures à prendre, il faut envisager celles qui sont possibles sans une révision de la Constitution fédérale qui nécessiterait un temps considérable et rencontrerait une opposition compréhensible et difficile à surmonter.

Les nouvelles mesures doivent être introduites sous la forme d'une loi fédérale modifiant la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant et apportant de nouvelles dispositions sur la livraison de l'énergie électrique. La base constitutionnelle nécessaire à cet effet est fournie par les dispositions de l'article 24bis, alinéa 9, de la Constitution fédérale.

La nouvelle législation ne doit pas modifier la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques.

III.

Les nouvelles dispositions doivent avoir pour but de développer d'une manière rationnelle notre économie électrique et de faciliter l'utilisation de l'énergie électrique, en assurant avant tout l'approvisionnement du pays.

IV.

Les nouvelles dispositions doivent se garder d'être des mesures étatiques. Elles doivent avant tout provoquer et faciliter les ententes à l'amiable entre les intéressés et ne recourir à des mesures obligatoires que lorsqu'elles sont indispensables.

Elles doivent prévoir une large collaboration des intéressés.

V.

Les principaux points à régler par la nouvelle législation sont les suivants :

1^o Commission fédérale de l'électricité.

Il est constitué une Commission fédérale de l'électricité, absorbant la Commission des installations électriques et la Commission pour l'exportation de l'énergie électrique.

Cette commission est constituée sur la base paritaire et comprend un nombre égal de représentants des producteurs et des consommateurs d'énergie électrique. Ces représentants sont choisis parmi des spécialistes des questions d'électricité. Elle comprend également trois personnes neutres parmi lesquelles est choisi le président.

La commission est nommée par le Conseil fédéral.

Outre les compétences appartenant actuellement aux deux commissions auxquelles elle est substituée, cette nouvelle commission reçoit encore les compétences suivantes :

a) Elle est appelée à donner son avis au Conseil fédéral sur toutes les questions concernant le transport et la distribution de l'énergie électrique.

b) Elle est investie de nouveaux pouvoirs de décisions dans les cas prévus par la loi.

c) Elle est à la disposition des intéressés pour fonctionner sur leur demande comme instance arbitrale.

Cette commission doit rester absolument indépendante et distincte de l'administration. Elle a recours à la collaboration des intéressés, l'Union des Centrales suisses d'électricité et l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique.

2° Etablissement d'une statistique et d'un bilan de l'énergie électrique.

Il est établi une statistique et un bilan de l'énergie électrique. Ces travaux sont établis en collaboration étroite avec les intéressés, l'Union des Centrales suisses d'électricité et l'Union suisse des Consommateurs d'énergie électrique.

3° Obligation de livrer l'énergie électrique.

Dans sa zone de distribution, chaque entreprise est tenue de satisfaire dans la mesure du possible à toutes les demandes de livraison qui lui sont faites, et cela à des conditions équitables. La zone de distribution d'une entreprise comprend les consommateurs suisses entrant rationnellement en ligne de compte pour la consommation de l'énergie dont peut disposer cette entreprise.

En cas de contestation sur l'obligation de livraison, la question est soumise à la Commission fédérale de l'électricité. Celle-ci doit avant tout et principalement chercher à amener une entente à l'amiable entre les intéressés. Au cas où cette tentative de médiation échoue, la commission a la compétence, sur la demande de l'une des parties, de trancher le litige et de se prononcer sur l'obligation de livrer et sur les conditions de livraison.

La décision de la Commission est susceptible d'un recours au Conseil fédéral.

4° Répartition de l'énergie.

Afin d'assurer un réseau rationnel de conduites et un ravitaillement normal, il est prévu les mesures suivantes :

a) Toute nouvelle conduite à haute tension doit être soumise à l'approbation préalable de la Commission fédérale de l'électricité.

La décision de la Commission fédérale de l'électricité est susceptible d'un recours au Conseil fédéral.

b) Les entreprises peuvent être tenues de s'entendre pour l'établissement en commun de nouvelles conduites et de consentir à la fusion des réseaux existants.

A défaut d'entente, le Conseil fédéral prononce sur le principe de cette obligation, après avoir pris l'avis de la Commission fédérale de l'électricité.

Les contestations en matière de répartition des frais et d'indemnités que soulève l'établissement en commun des conduites ou la fusion des réseaux sont tranchées définitivement par la Commission fédérale de l'électricité.

c) Les entreprises peuvent être tenues, pour autant que les conditions le permettent, à mettre leurs installations à la disposition de tiers (autres entreprises et consommateurs) pour le transport d'énergie.

A défaut d'entente, la décision concernant cette obligation est de la compétence du Conseil fédéral qui se prononce sur préavis de la Commission fédérale d'électricité.

Les contestations concernant les indemnités pour le transport d'énergie sont tranchées définitivement par la Commission fédérale de l'électricité.

En cas de transmission du courant en transit, comme en cas d'établissement en commun ou de fusion des réseaux, les décisions des instances officielles n'interviennent qu'au cas où la médiation de ces instances ne permet pas d'arriver à une entente à l'amiable entre les intéressés.

d) Si le besoin s'en fait sentir, le Conseil fédéral peut établir un plan général de superréseaux pour l'ensemble de la Suisse. Ce plan serait établi sur préavis de la Commission fédérale de l'électricité et avec la collaboration étroite des organisations de producteurs et de consommateurs.
