



Projet de loi cantonale sur l'approvisionnement en électricité (LcApEI)

1. Déroulement des travaux

La Commission de l'économie et de l'énergie (EE) s'est réunie le lundi 3 novembre 2014, de 13h30 à 15h30 à la salle de conférence 4 du Grand Conseil, 3^e étage, à Sion.

Commission EE

Membres	Remplacé par	03.11.2014
BRESSOUD François, PDCB, président		X
EYER German, AdG/LA, vice-président	TRUFFER Gilbert	X
LOGEAN Grégory, UDC, rapporteur		X
BREGY Alain, CSPO		X
CLAIVAZ Christophe, PLR		X
DE PREUX Alain, PDCC	LAMON Anthony	X
DELASOIE Marcel, PLR		X
DELESSERT Frédéric, PLR		X
FURRER Egon, CVPO		X
LUISIER Pascal, PDCB		X
MARTIN Gilles, PDCC		X
MONNET-TERRETTAZ Marcelle, AdG/LA		X
PFAMMATTER Aron, CVPO		X

Service parlementaire

SIERRO Nicolas, Adjoint du Chef de Service, secrétaire de la commission

Administration cantonale

CINA Jean-Michel, Conseiller d'Etat, Chef du DEET

STEINER Moritz, Chef du Service de l'énergie et des forces hydrauliques

FOURNIER Joël, Adjoint, Service de l'énergie et des forces hydrauliques

MITTERDORFER Robin, juriste, Service de l'énergie et des forces hydrauliques

2. Brève présentation du projet de loi d'application

En complément au message détaillé du Conseil d'Etat, les éléments essentiels suivants doivent être relevés :

- Le projet présenté par le Conseil d'Etat est une pure loi d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 23 mars 2007 (LApEI) et de l'ordonnance fédérale sur l'approvisionnement en électricité du 14 mars 2008 (OApEI).
- Cette loi fait suite au décret d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement en énergie électrique accepté par le Grand Conseil en décembre 2008 pour une durée de 5 ans.

- Dans le cadre de la LApEI, les tâches dévolues aux cantons sont particulièrement restreintes. Dans un arrêt (ATF 138 I 468), le Tribunal fédéral a confirmé que les compétences des cantons sont limitées aux domaines suivants :
 - Désignation et attribution des zones de desserte
 - Imposition de la garantie de raccordement en cas de litige
 - Obligation de raccordement en dehors de la zone de desserte
 - Ediction des dispositions relatives aux raccordements en dehors de la zone à bâtir
 - Réduction des différences disproportionnées entre les tarifs d'utilisation du réseau
- Considérant l'acceptation par le Grand Conseil de l'opportunité de l'initiative parlementaire, le Conseil d'Etat n'a pas souhaité intégrer dans son projet de loi d'application les dispositions du décret relatives à la mise en place d'une société d'exploitation unique du réseau de distribution suprarégional.

3. Prise en compte de l'initiative parlementaire 7.0010 et de la motion 4.0077 dans le projet de loi d'application.

Le 11 juin 2013, une initiative parlementaire (IP 7.0010) proposant une loi relative à la société cantonale pour l'exploitation des réseaux de distribution électrique suprarégionaux était déposée au Grand Conseil¹.

L'initiative a suivi le cheminement propre à ce type d'interventions (art. 131 RGC) et l'opportunité de prendre en considération l'initiative a été préavisée positivement, par la commission EE, le 18 octobre 2013 puis acceptée par le Grand Conseil, par 82 voix contre 31 et 12 abstentions, le 10 mars 2014. Suite à cette décision, le dossier a été renvoyé, à la mi-mars 2014, à la commission EE pour traitement.

Afin de pouvoir répondre à toutes les questions juridiques, en particulier celles ayant trait à la conformité du texte de l'initiative avec le droit supérieur fédéral, la commission EE, en collaboration avec le Département, a demandé, le 31 mars 2014, un avis juridique. Les principales conclusions de cette expertise menée par l'Université de Saint-Gall et la société Vischer AG (prof. Peter Hettich, prof. Stefan Rechsteiner et leurs collaborateurs) sont les suivantes :

Principales conclusions de l'avis de droit Hettisch, Rechsteiner et coll.:

- La société cantonale de réseau au sens de l'initiative est un monopole cantonal inadmissible
 - L'obligation de transférer le réseau de distribution suprarégional (expropriation) à la société cantonale du réseau contrevient à la garantie de la propriété et de la liberté économique des entreprises d'approvisionnement énergétique
 - La société cantonale de réseau au sens de l'initiative n'est pas compatible avec la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) et avec la loi fédérale sur l'électricité (LIE)
- Une société cantonale de réseau sans monopole et sans droit d'expropriation est admissible

L'avis de droit peut être consulté au Service parlementaire.

¹ Initiative parlementaire déposées par les députés Alain Bregy, CSPO, German Eyer, AdG/LA, Frédéric Delessert, PLR, et Grégory Logean, UDC,

Nantie de cet avis de droit, à la mi-juin 2014, la commission EE a choisi de créer une sous-commission afin de dynamiser les travaux et faire avancer rapidement le dossier.

Les missions assignées à la sous-commission consistaient à :

- entendre les acteurs et partenaires concernés par l'initiative,
- rendre un rapport et un éventuel projet de texte sur la base de l'initiative, de l'avis de droit et des entretiens avec les acteurs de la branche,
- proposer, conformément aux dispositions art. 131 RGC al. 4, de la suite à donner au texte de l'initiative.

La sous-commission, composée des députés François Bressoud, German Eyer, Frédéric Delessert, Grégory Logean et présidée par Alain Bregy a ainsi œuvré avec célérité durant les mois d'août, septembre et octobre 2014. Conformément à sa mission, elle a entendu les acteurs et partenaires principaux concernés par l'initiative. Prenant le parti de ne pas contester les conclusions de l'avis de droit, la sous-commission a épuré le texte de l'initiative de ses aspects contraignants pour mettre en avant la notion de regroupement volontaire. La densité normative du texte épuré ne nécessitant plus la création d'une loi particulière, la sous-commission a choisi d'insérer dans la LcApEI des dispositions incitatives pour la mise en place volontaire d'une société unique.

Cette démarche de fusion entre le projet de loi d'application et l'initiative se voulait cohérente à double titre :

- premièrement car le décret intégrait déjà, à son article 10, une disposition sur une société unique de distribution,
- deuxièmement car cette proposition permettait de prendre en compte la motion² 4.0077 qui demandait au Conseil d'Etat : « *de proposer rapidement une loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité donnant au canton les moyens légaux lui permettant d'imposer dans les plus brefs délais la mise en place d'une société de réseau suprarégional recouvrant l'ensemble du territoire valaisan* ».

Les propositions de nouvelles dispositions rédigées par la sous-commission ont, par la suite, été retravaillées lors d'une séance plénière de la commission EE puis présentées et affinées avec le Département. Telles que présentées au Grand Conseil, elles ont fait l'unanimité au sein de la commission.

Satisfaits des travaux de la commission EE, les auteurs de l'initiative parlementaires attendent désormais la fin des débats parlementaires avant de se prononcer sur un éventuel retrait de leur intervention.

4. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 13 membres présents.

5. Discussion article par article

Art. 1 But

Modification de la commission

La présente loi règle l'application de la LApEI et de l'OApEI *et la mise en place d'une société cantonale ayant pour but l'exploitation du réseau électrique de distribution suprarégional.*

² Motion déposées par les députés Gilles Martin, PDCC, Pascal Luisier, PDCB, François Bressoud, PDCB, et David Théoduloz, PDCC.

Commentaire :

Compte tenu de l'ajout par la commission de nouvelles dispositions concernant la société cantonale pour les réseaux de distribution électriques suprarégionaux, les buts de la loi d'application sont complétés.

Art. 2 et 3

Pas de modification

Art. 4. Cession des participations financières et infrastructures**Modifications de la commission**

¹ *Les participations financières directes ou indirectes des collectivités publiques valaisannes dans des entreprises distributrices d'électricité doivent, en cas de cession, être prioritairement offertes à **une autre aux collectivités publiques valaisannes cantonale ou à une autre et aux personnes morales** dont le capital est détenu majoritairement par une ou des collectivités publiques valaisannes. **Ceci sous réserve des obligations contractuelles existant avant le 1^{er} novembre 2014.***

² **Il en est de même si un propriétaire de réseau entend céder tout ou partie de son infrastructure de réseau électrique de distribution.**

Commentaires :

alinéa 1 : cette disposition est une disposition dite « de sécurité » notamment en cas de rachat d'une société de distribution par une société hors canton. L'objectif est de conserver la majorité des participations en mains locales (collectivités publique). Afin d'atteindre ce but, la commission demande que lors de la cessation de participations financières directes ou indirectes de collectivités publiques valaisannes, le réseau des autres collectivités publiques valaisannes soit épuisé avant d'ouvrir l'offre à l'extérieur du canton. Selon le Département, cette disposition est conforme à la Constitution car l'intérêt public prépondérant de garder les sociétés en mains valaisannes peut être avancé. Concrètement, cela signifie qu'une commune qui cherche à se défaire de ses participations va tout d'abord les proposer aux autres actionnaires de la société, puis aux communes voisines et gestionnaires de réseau de distribution (GRD) voisins, puis par le bulletin officiel à l'ensemble des collectivités valaisannes et des GRD.

En termes de répartition des risques et d'acquisition de savoir-faire, le Chef de Département estime que, contrairement au secteur de la production électrique, la concentration en mains locales ne pose pas de problème particulier dans le domaine de la distribution.

Des membres de la commission auraient trouvé plus clair qu'un droit de préemption en faveur des communes et du canton soit explicitement formulé dans l'article.

En ce qui concerne la deuxième partie de l'alinéa 1, l'objectif de la réserve pour les obligations contractuelles, qui existent avant le 1^{er} novembre 2014, consiste à préserver les droits de préemption actuels. La date du 1^{er} novembre 2014 permet d'éviter que de nouveaux droits de préemption soient négociés entre la publication du présent projet de loi et la date de mise en vigueur de la loi. Les opposants à cette réserve craignent un affaiblissement de l'ensemble de l'article avec la protection des anciens droits entre propriétaires et préempteurs.

VOTE : la réserve est acceptée par 8 POUR, 3 CONTRE et 2 abstentions.

alinéa 2 : pour concrétiser la volonté d'un réseau qui reste le plus possible en mains valaisannes, il convient de ne pas limiter l'article 4 aux seules participations financières mais également de l'étendre à l'éventuelle cession de l'infrastructure.

Art. 5 Obligation de renseigner et secret de fonction**Modification rédactionnelle en allemand** : remplacer « gratis » par « unentgeltlich »**Art. 6 à 12**

Pas de modification

Après l'article 12, la commission EE propose d'ajouter deux nouveaux chapitres consacrés à la société cantonale de distribution suprarégionale et au rôle du Canton dans la distribution régionale et locale. La numérotation « bis », « ter », « quater »... des nouveaux chapitres et articles permet de conserver la numérotation initiale du projet pour les articles 13 et suivants. Cela facilite durant le travail parlementaire la lecture du message du Conseil d'Etat et son commentaire article par article. La numérotation définitive sera adaptée lors du contrôle de rédaction.

Chapitre 4bis (nouveau) Société cantonale du réseau pour les réseaux de distribution électriques suprarégionaux**Art. 12bis (nouveau) Société cantonale du réseau**

¹ Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires à la mise en place d'une société cantonale ayant pour but l'exploitation du réseau électrique de distribution suprarégionale du niveau 2 et 3 sur le territoire du canton du Valais ; celle-ci revêt la forme d'une société anonyme de droit privé ayant son siège en Valais.

² Le capital de la société cantonale et les droits de vote en résultant doivent être détenus à la majorité des 2/3, directement ou indirectement, par le canton et les communes.

³ Le canton et les communes disposent d'un droit de préemption sur les actions de la société cantonale. Les statuts de celle-ci règlent les modalités.

⁴ La société cantonale du réseau peut acquérir des réseaux de tiers. Pour ce faire, elle peut céder ses propres actions.

⁵ La société cantonale du réseau ne peut ni exercer d'activité dans les secteurs de la production ou du commerce d'électricité, ni détenir de participations dans des sociétés exerçant de telles activités. L'acquisition et la fourniture d'électricité pour les besoins de l'exploitation, notamment pour compenser les pertes sur le réseau, sont admises.

⁶ Les statuts de la société cantonale sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

⁷ Le Conseil d'Etat associe les entreprises d'approvisionnement en électricité concernées à la mise en place de la société cantonale.

Commentaires :

L'ajout de cet article fait suite aux travaux en lien avec l'initiative parlementaire (point 3 ci-avant).

De l'avis de l'ensemble de la Commission, l'impossibilité juridique de formaliser dans la loi cantonale des dispositions contraignantes forçant à la création d'une société unique ne signifie pas qu'il faille éluder de la loi toute référence à la mise en place d'une société unique. Les objectifs des deux nouveaux articles sont doubles :

- concrétiser dans la loi ce qui existe déjà avec la création de Valgrid et de B-Valgrid
- inciter le canton, lorsque des opportunités interviendront auprès des distributeurs, à mettre en place une société unique.

alinéa 1 : la commission ne demande pas « la création » ex nihilo d'une nouvelle société mais « la mise en place » d'une société unique. Les sociétés Valgrid et B-Valgrid existent déjà et elles ont

pour actionnaire majoritaire FMV, donc l'Etat du Valais. La société unique pourrait parfaitement naître de la fusion de Valgrid et de B-Valgrid.

alinéa 2 : la notion « d'indirectement détenu » par le canton ou les communes prend en compte le cas où une partie du capital serait détenu par une caisse de pension de l'Etat ou la BCVs.

alinéa 5 : par analogie avec les missions de Swissgrid, la commission estime que la société unique doit se concentrer uniquement sur la distribution.

Art. 12ter (nouveau) Tâches de la société cantonale du réseau

¹ **Pour assurer l'approvisionnement en électricité du canton, la société cantonale du réseau veille continuellement à ce que l'exploitation du réseau dont elle est propriétaire ou qu'elle exploite soit non discriminatoire, fiable et performante.**

² **Pour ses réseaux, la société cantonale du réseau a notamment les tâches suivantes:**

a) elle exploite et surveille le réseau de distribution électrique suprarégional;

b) elle est responsable de la planification et du développement du réseau de distribution électrique suprarégional sur le territoire du canton du Valais;

c) elle collabore avec les cantons voisins pour la planification et le développement des réseaux intercantonaux;

d) elle facture les tarifs pour l'utilisation du réseau de distribution suprarégional conformément aux lois et aux ordonnances en vigueur;

e) si la stabilité de l'exploitation du réseau est menacée, elle ordonne les mesures nécessaires; elle règle les modalités avec les exploitants de centrales, les gestionnaires de réseau et les autres parties concernées;

f) elle collabore avec le gestionnaire de réseau de transport Swissgrid, ainsi que les gestionnaires de réseau de distribution régional et les centrales électriques raccordés et représente les intérêts du canton au sein des organes concernés.

³ **Les propriétaires des réseaux de niveau 2 et 3 sont tenus de transmettre à la société cantonale du réseau les informations nécessaires à l'exploitation de ses réseaux.**

Commentaires :

alinéa 2 : les tâches de la société unique définies à l'alinéa 2 sont limitées aux réseaux dont elle est propriétaire (à ses réseaux).

lettre a : la société pourra soit disposer de son propre personnel soit accorder des mandats comme le fait Swissgrid.

Chapitre 4ter (nouveau): Distribution régionale et locale

Art. 12quater (nouveau) Gestionnaires des réseaux de distribution régionaux et locaux

Le Conseil d'Etat prend toute mesure incitative propre à réduire le nombre de gestionnaires des réseaux de distribution régionaux et locaux, après les avoir entendus. Au besoin, le Conseil d'Etat peut proposer au Grand Conseil des mesures décisionnelles.

Commentaires :

L'optimisation de l'approvisionnement en électricité dans le canton implique la réorganisation des réseaux de distribution régionaux et locaux. L'ouverture du marché de l'électricité imposera cette restructuration qu'il serait bon d'anticiper. Bien que l'article ne soit pas contraignant et que la base

légale fédérale ne laisse que peu de marge au canton, la commission souhaite conserver cette disposition qui figure actuellement à l'art. 11 du décret. L'article nouveau demande concrètement au Conseil d'Etat une politique proactive dans le domaine.

Art. 13 à 15

Pas de modification

Art. 16 Contraventions

Pas de modification

Commentaire :

Les montants des contraventions sont analogues à ceux prévus à l'art. 29 LApEI pour les dispositions relevant du droit fédéral.

Art. 17 à 18

Pas de modification

Art. 19 Entrée en vigueur

Modifications de la commission

¹ *Seuls **les** articles 4, **12bis, 12ter et 12quater** **sont est** soumis au référendum facultatif.*

Commentaire :

Selon l'art. 40 LOCRP, les actes législatifs nécessaires à la mise en œuvre du droit de rang supérieur (loi d'application) sont soustraits au referendum. Lorsqu'une loi d'application contient à la fois des normes relevant d'une loi cantonale et des normes nécessaires à l'application du droit supérieur, seules les premières sont soumises au referendum (art.43 LOCRP).

6. Débat et vote final

La question de l'intégration de la stratégie concernant le retour des concessions à la présente loi sur l'approvisionnement est discutée notamment en prévision d'amendements qui pourraient aller dans ce sens lors de l'entrée en matière. La commission EE estime qu'il ne faut pas, dans cette loi d'application réglant l'approvisionnement, amorcer le débat sur le retour des concessions alors que la consultation sur la variante proposée par le Conseil d'Etat n'a pas encore eu lieu. L'intense débat politique aura lieu en temps opportun.

Vote final

Le projet de loi cantonale sur l'approvisionnement en électricité (LcApEI) **est accepté par 12 voix contre 0 et 1 abstention.**

Le président

François Bressoud

Le rapporteur

Grégory Logean