a) Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE) (Restrictions de vente d'actions d'entreprises d'approvisionnement en énergie électrique)

(Du 26 septembre 2008)

b) Rapport de la minorité de la commission législative

(Du 28 novembre 2008)

c) Avis et proposition du Conseil d'Etat

(Du 20 mai 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 31 octobre 2006, M. Pierre Bonhôte a déposé le projet de loi suivant:

06.159
31 octobre 2006
Projet de loi Pierre Bonhôte
Loi portant révision de la loi sur l'énergie (LCEn)
Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission ...
décrète:

Article premier La loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE), du 1er septembre 2004, est modifiée comme suit:

Article premier

[1]La présente loi a pour but de garantir l'approvisionnement final en énergie électrique, tâche considérée comme d'intérêt public. (Suppression de: "*dans l'attente d'une législation fédérale en la matière*")

[2]*Biffer*.

Art. 5a (nouveau):

La vente par une collectivité publique du canton d'actions d'entreprises d'approvisionnement ne peut se faire qu'à une autre collectivité publique du canton.

Art. 2 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
La présidente, *Les secrétaires,*

Cosignataires: O. Duvoisin, M. Maire-Hefti, C. Bertschi, Frédéric Cuche, François Cuche, D. Schürch et J.-N. Karakash.

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président:	M. Raphaël Comte
Vice-présidente:	Mme Anne Tissot Schulthess
Rapporteur:	M. Yvan Botteron
Membres:	M. Michel Bise
	M. Mario Castioni
	M. Frédéric Cuche
	Mme Fabienne Montandon
	M. Armand Blaser
	M. Marc-André Nardin
	M. Philippe Bauer
	M. Francis Monnier
	Mme Veronika Pantillon
	M. Alain Bringolf
	M. Bernhard Wenger
	M. Walter Willener

À partir de la séance du 26 septembre 2008, M. Walter Willener est remplacé par M. Raymond Clottu.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en dates des 28 septembre, 26 octobre, 30 novembre, 17 décembre 2007, 15 février, 16 mai, 13 juin, 29 août 2008 et 26 septembre pour l'adoption du présent rapport.

M. Fernand Cuche, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, ainsi que le chef du service juridique ont participé à l'ensemble des travaux. Le premier signataire, M. Pierre Bonhôte, a défendu le projet.

2.1. Remarque liminaire

Le projet de loi initial a été déposé en octobre 2006. Son traitement par la commission a été abordé lors de la séance du 28 septembre 2007. Ce projet a été traité de manière saccadée, en fonction de l'évolution de la situation sur le plan législatif fédéral et en parallèle avec le projet de loi du groupe socialiste 07.189, du 6 novembre 2007, sur l'approvisionnement électrique (LAEE). Un traitement chronologique des débats de la commission risquant de compliquer la lecture de ce texte, la priorité a été accordée à un traitement thématique des différents objets couverts par ce projet.

2.2. Position des auteurs du texte

Les auteurs du projet considèrent que la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique comporte deux faiblesses qu'il convient de corriger. D'une part, elle est munie d'une clause d'abrogation au moment de l'entrée en vigueur d'une législation fédérale; cette clause apparaît aujourd'hui inappropriée. D'autre part, elle ne traite pas de la propriété publique des entreprises électriques et les intentions pressenties du Conseil d'Etat concernant la vente d'actions du Groupe E apparaissent problématiques à cet égard. Le projet s'articule autour de ces deux thèmes:

2.2.1. Caducité de la loi actuelle

L'actuelle loi cantonale sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE) devient caduque à l'entrée en vigueur de la loi fédérale correspondante, le Grand Conseil ayant prévu cette clause lors de l'élaboration de la loi. Les auteurs du projet estiment donc qu'un vide juridique peut se créer lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale (loi sur l'approvisionnement en électricité, du 23 mars 2007 (LApEl)), en l'absence de loi cantonale. En effet, la loi fédérale nécessite une législation cantonale de mise en œuvre, notamment en matière d'aires de desserte. Il sera donc certainement nécessaire de modifier la LAEE pour la rendre compatible avec le droit fédéral mais non de la supprimer. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'abroger l'alinéa 2 de l'article premier.

2.2.2. Limitation de la vente d'actions

Ce projet de loi vise à limiter la vente des actions d'entreprises d'approvisionnement détenues par une collectivité publique cantonale uniquement à d'autres collectivités publiques cantonales. Les auteurs estiment qu'il est essentiel du point de vue de l'approvisionnement du canton en électricité que les collectivités publiques neuchâteloises conservent le peu d'actions du Groupe E qu'il leur reste et qui leur permette de siéger au Conseil d'administration de l'entreprise. Le réseau électrique neuchâtelois a été financé par les collectivités cantonales par le biais d'ENSA, reprise par le Groupe E très majoritairement en mains de l'Etat de Fribourg. Il serait inacceptable de liquider toute participation à la gestion de notre réseau électrique, ce que signifierait la vente des actions neuchâteloises.

2.3. Position du Conseil d'Etat

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a admis que la suppression de la clause de caducité de la loi pouvait se justifier. Il s'est déclaré favorable à cet aspect.

En revanche, le gouvernement n'entre pas en matière sur l'aspect de limitation de la vente d'actions. Il estime en particulier que cet article n'est que de peu d'utilité et, d'autre part, il ne peut qu'entraîner une baisse de la valeur des actions en raison des restrictions liées à leur vente.

Le Conseil d'Etat reste conscient de ses responsabilités et déclare qu'il ne saurait en aucun cas vendre ses actions du Groupe E sans mesurer soigneusement les conséquences de cet acte. Il relève l'absolue nécessité de garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique de notre canton. Toutefois, il souhaite maintenir intacte sa latitude de manœuvre dans ce domaine.

Le gouvernement soulève également la problématique liée au projet Sirun (renommé Viteos depuis ce débat). En effet, Viteos est une société anonyme de droit privé, détenue par les trois villes et qui détient une certaine quantité d'actions du Groupe E. Le représentant du gouvernement comprend mal comment le projet de loi pourrait s'appliquer à ce cas de figure.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat étudie la possibilité de pouvoir se défaire de ses actions du Groupe E afin de pouvoir financer des projets dans le domaine des énergies renouvelables. Une restriction trop forte des possibilités de vente n'est donc pas souhaitable dans l'état actuel des réflexions.

2.4. Débat d'entrée en matière

2.4.1. Prolongation de la loi actuelle

D'une manière générale, la commission est sensible à la disparition éventuelle de la loi cantonale. Par ailleurs, l'échéance initiale du 1er janvier 2008, date d'entrée en vigueur de la loi fédérale, a été repoussée au 1er octobre 2008, puis au 1er janvier 2009, en raison de l'application différée de certains éléments de ladite loi.

Selon un avis du service juridique de l'Etat, tant que la loi fédérale n'est pas entrée intégralement en vigueur, la loi cantonale continue de s'appliquer.

Toutefois, au moment du premier débat d'entrée en matière (septembre 2007), les informations à la disposition de la commission étaient telles que cette dernière a opté **à l'unanimité pour la rédaction rapide d'un rapport traitant exclusivement de ce point.**

A la lecture de ce rapport et malgré les souhaits de la commission législative de faire passer ce texte amendé lors de la session de décembre 2007, le gouvernement a décidé d'utiliser entièrement le temps de réflexion à sa disposition. Il a notamment estimé que les motivations de la commission nécessitaient des compléments d'information. De surcroît, il estime que la caducité de la loi cantonale ne crée pas de vide juridique du fait même de l'entrée en vigueur d'un texte de droit supérieur. Le Conseil d'Etat est néanmoins resté ouvert à la possibilité de rediscuter de cet aspect lors de discussions ultérieures.

Au vu de l'impossibilité de faire passer le projet de loi à temps, la commission a renoncé à ce rapport partiel.

2.4.2. Restriction de la vente d'actions

Ce thème hautement politique a donné lieu à des discussions fournies. En effet, les auteurs estiment que le législatif doit parfois fixer certaines limites aux compétences décisionnelles du gouvernement. Le fait que les représentants du canton de Neuchâtel disposent de deux sièges sur onze au Conseil d'administration du Groupe E est jugé être un atout à défendre, en regard des 5-6% du capital en mains neuchâteloises. Une vente à des actionnaires en dehors du canton ferait perdre à Neuchâtel sa participation à la direction du Groupe E.

En ce qui concerne la problématique liée aux actions détenues par Viteos, entreprise qui n'existait pas au moment du dépôt du projet de loi, les auteurs invitent la commission à compléter le projet initial de telle sorte qu'une vente desdites actions soit restreinte de façon similaire, dans la mesure où le maintien de la position du canton nécessite l'établissement de cette restriction.

Au vote, la commission est entrée en matière sur l'aspect de la limitation de la vente d'actions par 8 voix contre 5.

3. PROJET DE LOI DU GROUPE SOCIALISTE 07.189

3.1. Enoncé du projet de loi

En date du 6 novembre 2007, le groupe socialiste a déposé le projet de loi suivant:

07.189
6 novembre 2007
Projet de loi du groupe socialiste
Loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décrète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

But

Article premier La présente loi a pour but de garantir l'approvisionnement final en énergie électrique, tâche considérée comme d'intérêt public.

Champ d'application

Art. 2 La loi s'applique à l'approvisionnement du consommateur final en énergie électrique à haute, moyenne et basse tension à la fréquence de 50 Hz sur l'ensemble du territoire cantonal.

Définitions

Art. 3 Dans la présente loi, on entend par:

a) approvisionnement: la fourniture et la vente de l'énergie électrique au consommateur final;

b) consommateur final: toute personne physique ou morale qui achète de l'énergie électrique pour sa propre consommation;

c) entreprise d'approvisionnement: une entreprise de droit privé ou public ayant pour mission l'approvisionnement d'une aire de desserte déterminée;

d) réseau de distribution: le réseau à haute, moyenne et basse tension servant à l'acheminement de l'énergie électrique au consommateur final ou à l'entreprise d'approvisionnement;

e) aire de desserte: la partie de la surface du territoire cantonal attribuée à une entreprise d'approvisionnement.

Collaboration et coordination

Art. 4 [1]L'Etat collabore avec les communes et avec les entreprises d'approvisionnement pour la mise en oeuvre de la présente loi.

[2]Sur requête, les entreprises d'approvisionnement fournissent notamment les renseignements et les documents nécessaires.

[3]Les entreprises d'approvisionnement planifient le développement de leurs réseaux en collaboration avec les autorités cantonales et communales concernées.

Autorité et compétence

Art. 5 [1]Le département désigné par le Conseil d'Etat (ci-après: le département) exerce les attributions qui lui sont conférées par la présente loi et ses dispositions d'exécution. Il est l'autorité de surveillance.

[2]Le service désigné par le Conseil d'Etat (ci-après: le service) est l'organe d'exécution du département; il statue en cas de litiges.

[3]Le service peut percevoir des émoluments pour ses activités.

Actions des entreprises d'approvision-nement

Art. 5a La vente par une collectivité publique du canton d'actions d'entreprises d'approvisionnement ne peut se faire qu'à une autre collectivité publique du canton.

CHAPITRE 2

Aires de desserte et obligations des entreprises d'approvisionnement

Utilité publique et sécurité

Art. 6 [1]Les réseaux de distribution sont d'utilité publique.

[2]Les réseaux de distribution ainsi que l'approvisionnement doivent être sûrs, fiables, performants et économiques. Les entreprises d'approvisionnement doivent en particulier disposer de réserves de production ou d'acquisition leur permettant de garantir la sécurité de l'approvisionnement.

[3]Les différences de tarifs entre les entreprises d'approvisionnement ne doivent pas être excessives.

[4]Les tarifs des entreprises d'approvisionnement doivent évoluer dans le sens d'un rapprochement avec la moyenne suisse.

Attribution des aires de desserte

Art. 7 [1]Le Conseil d'Etat, en accord avec les communes concernées, règle l'attribution des aires de desserte aux entreprises d'approvisionnement opérant sur le territoire cantonal.

[2]Les limites des aires de desserte coïncident en principe avec des limites politiques communales et tiennent compte des réseaux de distribution existants. Elles sont répertoriées dans un document régulièrement mis à jour par le service.

[3]L'attribution d'une aire de desserte est assortie d'un mandat de prestations.

Obligation d'approvision-nement et contribution d'équipement

Art. 8 [1]Dans son aire de desserte, l'entreprise d'approvisionnement est tenue d'approvisionner tout consommateur final, pour autant qu'il s'acquitte de ses obligations réglementaires et contractuelles.

[2]Les entreprises d'approvisionnement peuvent percevoir une contribution d'équipement pour les nouveaux systèmes d'approvisionnement.

[3]Une entreprise d'approvisionnement peut convenir avec une autre entreprise d'approvisionnement de l'approvisionnement de consommateurs finaux situés sur sa propre aire de desserte.

[4]Les situations particulières existant à l'entrée en vigueur de la présente loi et qui ont fait l'objet d'une convention sont maintenues.

Energies renouvelables

Art. 9 Les entreprises d'approvisionnement ont l'obligation de proposer aux consommateurs finaux des tarifs adaptés pour la vente distincte d'énergie d'origine renouvelable incluant des nouvelles énergies renouvelables.

CHAPITRE 3
Voies de recours et dispositions finales

Voie de recours

Art. 10 Les décisions du service sont susceptibles d'un recours auprès du département, celles du département auprès du Tribunal administratif, conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

Référendum facultatif

Art. 11 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur et promulgation

Art. 12 [1]La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008.

[2] Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:
La présidente, *Les secrétaires,*

L'urgence est demandée.

Signataires: P. Bonhôte, O. Duvoisin et M. Debély.

3.2. Urgence du projet

Ce projet a été déposé suite au désir du gouvernement de faire usage du temps à sa disposition pour commenter le premier rapport partiel de la commission au sujet de la caducité de la loi. Craignant que la loi actuelle disparaisse, les auteurs ont souhaité que la commission puisse se prononcer au plus vite sur ce sujet.

Le Conseil d'Etat ainsi qu'une minorité de la commission ont refusé l'urgence pour plusieurs raisons:

– Les différents cantons concernés par l'entrée en vigueur de la loi fédérale ont l'intention de publier un projet de loi qui pourrait servir de base commune à tous. Dès lors, il ne semble pas souhaitable que le canton de Neuchâtel fasse cavalier seul sur ce sujet. Une telle action ne pourrait que déboucher sur des différences par rapport aux autres lois cantonales, ce qui n'est pas souhaitable dans un sujet intercantonal.

– Le Conseil d'Etat affirme de surcroît qu'il n'y a pas de vide juridique, la loi cantonale étant simplement remplacée par une loi de droit supérieur.

Les auteurs du projet de loi soutiennent pour leur part qu'il est préférable de maintenir en vigueur la loi actuelle qui a fait ses preuves, plutôt que de ne rien avoir et de prendre le risque de vides juridiques, mêmes partiels. De plus, les auteurs craignent que les propositions intercantonales prennent trop de temps. Ils souhaitent aller de l'avant sur ce projet. D'où le dépôt d'un projet de loi correspondant à la loi actuelle, à l'exception de la clause de caducité et du nouvel article sur la restriction aux ventes d'actions.

Au vote, l'urgence est acceptée par 7 voix contre 6.

3.3. Evolution de la situation

Par la suite, il a été constaté que la loi fédérale ne pourrait entrer en vigueur dans son intégralité au 1er janvier 2008. De ce fait, et selon l'avis du service juridique, la loi actuelle continue de s'appliquer. **La commission a donc choisi de suspendre ses travaux au sujet du projet de loi 07.189.**

Le projet de loi proposé par le présent rapport remplissant aussi les objectifs du projet 07.189, la commission propose au Grand Conseil de classer ce projet.

4. DISCUSSION DE DETAIL

4.1. Principe

Suite à ces diverses péripéties, la commission a repris ses travaux au sujet du projet 06.159 lors de sa séance du 15 février 2008 et des séances suivantes. Le service juridique a notamment élaboré un projet de loi traitant notamment de l'aspect de la vente des actions, sur la base des discussions préalables de la commission.

L'auteur rappelle que son projet initial ne tenait pas compte de la problématique liée aux actions du Groupe E détenues par Viteos, et se déclare satisfait de la proposition du service juridique. Il rappelle aussi diverses options prises par l'Assemblée fédérale dont, notamment, celle liée à la nationalisation du réseau à très haute tension au sein d'une société détenue par les pouvoirs publics (Swissgrid). Il relève aussi l'importance stratégique des actions du Groupe E en mains neuchâteloises, d'où l'importance de conserver ces titres dans le canton.

Divers commissaires soulèvent la problématique liée aux contraintes de vente (droit public cantonal) par rapport à la liberté de commerce garantie par le droit supérieur (droit privé fédéral). De plus, le fait qu'une loi cantonale puisse interdire à des communes de vendre leurs actions a de quoi interpeller, au regard notamment de l'autonomie communale.

Sur le principe, la commission accepte par 8 voix contre 5 que soit inscrit dans la loi le fait que la vente d'actions ne puisse se faire qu'à une autre collectivité publique du canton ou à une entreprise détenue par les pouvoirs publics.

4.2. Discussion

Les commissaires ont eu à traiter du moyen de limiter la vente des actions en mains de Viteos, une société anonyme de droit privé. Sachant qu'il n'est pas possible de contrer le droit de niveau supérieur, le projet présenté contraint non pas la société elle-même, mais ses actionnaires publics (les communes actionnaires de Viteos).

Au vu du fait que les collectivités publiques neuchâteloises sont en nombre restreint, le Conseil d'Etat estime qu'une telle limitation revient à rendre les actions invendables. En l'état, il conviendrait donc de les réévaluer en raison de cette contrainte. Un bien qu'on ne peut plus vendre ne vaut plus rien.

L'auteur du projet fait néanmoins remarquer que, dans l'hypothèse où Viteos viendrait à acquérir des actions d'autres fournisseurs électriques et que ces fournisseurs ne bénéficient pas d'une aire de desserte dans le canton, elle pourrait revendre ces actions au besoin. La contrainte proposée par le projet ne s'applique qu'aux entreprises au bénéfice d'une aire de desserte.

Au passage, les opposants au projet font part de leur étonnement de voir les partisans du projet souhaiter garder des actions d'un groupe dont ils ne partagent pas les priorités, notamment au regard des participations du Groupe E dans des projets de centrales à charbon. Les auteurs du projet précisent que c'est bien pour conserver un droit de regard sur les options énergétiques de cette entreprise qu'ils entendent que le canton y conserve son actionnariat.

Des commissaires souhaitent connaître les possibilités de sanction dans l'éventualité d'un non-respect par les collectivités publiques des termes du projet de loi. Dans le cas d'actionnaires d'une société privée souhaitant se séparer d'actions, il n'est pas possible d'imaginer des sanctions, le droit fédéral privé permettant une telle vente. On serait plutôt en face d'un problème institutionnel, dans le sens où une collectivité inférieure (une commune) ne respecterait pas le droit cantonal. Il

faut donc partir du principe que les communes respecteront la loi puisque c'est ainsi que fonctionne notre système.

Le Conseil d'Etat précise que le capital en mains du canton représente 1,9%. La BCN possède pour sa part 0,7% des actions, pour un total en mains cantonales de 2,6%. Le montant détenu par le canton a été évalué fin 2007 à environ 20 millions de francs. La valeur de ses actions figure toutefois au bilan pour 4,924 millions de francs. L'État reçoit des dividendes à hauteur de 247.100 francs, ce qui représente un rendement de 5% par rapport à la valeur des actions figurant au bilan et de 1,247% par rapport à la valeur réelle des actions.

Au sujet des actions détenues par la banque, le service juridique précise que la BCN n'est pas soumise à cette loi, sachant que les collectivités publiques se limitent au canton et aux communes.

Dans le cadre de cette discussion et au vu du faible rendement des actions, un commissaire a souhaité que les communes puissent être consultées au sujet des conséquences de cette loi. **Cette proposition, ainsi qu'une proposition d'amendement de la loi allant dans ce sens, a été refusée par 7 voix contre 5.**

Au final, le projet de décret a été adopté par 7 voix contre 5.

5. CONCLUSION

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 26 septembre 2008, par 9 voix contre 5, et recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après, et de classer le projet de loi du groupe socialiste 07.189, du 6 novembre 2007, sur l'approvisionnement en énergie électrique.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 26 septembre 2008

Au nom de la commission législative:

Le président,	*Le rapporteur,*
R. COMTE	Y. BOTTERON

Loi
portant modification de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE) (restrictions de vente d'actions d'entreprises d'approvisionnement en énergie électrique)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du 26 septembre 2008,

décrète:

Article premier La loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE), du 1er septembre 2004, est modifiée comme suit:

Article premier, alinéas 1 et 2

[1]La présente loi a pour but de garantir l'approvisionnement final en énergie électrique, tâche considérée comme d'intérêt public.

[2]*abrogé*

Titre suivant l'article 9

CHAPITRE 3

Restrictions de droit public sur les transferts d'actions des entreprises d'approvisionnement en énergie électrique

Article 9a (nouveau)

Restrictions sur les transferts d'actions

[1]Les actions d'entreprises d'approvisionnement en énergie électrique qui sont la propriété d'une collectivité publique cantonale ne peuvent être transférées, sous quelque forme que cela soit, qu'à une autre collectivité publique cantonale ou à une personne morale dont le capital est, dans une mesure prépondérante, la propriété d'une ou de plusieurs collectivités publiques cantonales, de manière individuelle ou collective.

[2]La ou les collectivités publiques cantonales qui sont propriétaires, seules, en copropriété ou en propriété commune, dans une mesure prépondérante, du capital d'une personne morale, laquelle est à son tour propriétaire d'actions d'entreprises d'approvisionnement en énergie électrique, sont tenues de prendre toutes les dispositions nécessaires pour faire respecter cette restriction de transfert en cas de vente par la personne morale elle-même des actions en cause.

[3]Il en est de même si la somme des actions d'entreprises d'approvisionnement en énergie électrique dont chacune des collectivités publiques cantonales concernées est seule propriétaire représente une participation prépondérante au capital de cette personne morale.

Titre suivant l'article 9a

CHAPITRE 4

Voies de recours et dispositions finales

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.
[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *Les secrétaires,*

Rapport de la minorité de la commission législative

(Du 28 novembre 2008)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Lors de sa séance du 26 septembre 2006, la commission législative a accepté le rapport relatif au projet de loi 06.159, portant modification de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE). Conformément à l'article 28 de la loi sur l'organisation du Grand Conseil, la minorité de la commission a estimé de son devoir d'établir le présent rapport de minorité.

Le projet de loi 06.159 a pour but en premier lieu de conserver une législation en matière d'approvisionnement d'énergie électrique au niveau cantonal, et d'autre part de maintenir en mains de collectivités publiques neuchâteloises, canton de Neuchâtel et communes, les actions relatives à des sociétés de production et de fourniture d'énergie électrique d'une part, et de vente de ladite énergie d'autre part.

Le premier but ne soulève aucune objection. Le second recouvre une intention politique double, à savoir la réservation à l'autorité publique cantonale au sein du Groupe E d'une place pouvant influencer les choix de ladite société d'une part en matière de source d'énergie électrique (hydraulique, nucléaire, charbon, etc.), et d'autre part en matière du prix de l'énergie. Aux yeux de la minorité de la Commission, ce but ne pourra pas être atteint par le présent projet de loi.

2. DEVELOPPEMENT

2.1. Les actions du Groupe E détenues par le canton de Neuchâtel ne représentent que le 1,9% du capital-actions. La BCN en possède quant à elle 0,7%, participation qui, selon le rapport, n'est pas concernée par le présent projet de loi. Au niveau du droit privé, une telle participation ne représente aucun pouvoir ni au niveau de l'assemblée générale du Groupe E, ni au sein du Conseil d'administration. Le Conseil d'Etat nous a déclaré à cet égard que sur onze sièges, deux avaient été réservés aux représentants du canton de Neuchâtel. Le Groupe E étant de droit privé, le maintien de ces sièges devrait faire l'objet d'une convention entre actionnaires, à savoir un accord garantissant au canton de Neuchâtel de manière permanente une telle participation. Aucune convention n'a pu nous être présentée à ce sujet. Les deux sièges ont donc été octroyés à bien plaire au canton de Neuchâtel.

2.2. Malgré la voix de nos deux représentants au Groupe E, cette société s'est engagée dans le projet d'une centrale thermique à charbon à Cornaux. Les deux sièges au Conseil d'administration n'ont donc pas permis de contrecarrer ce projet. Toute opposition d'ailleurs au sein de cet organe serait vouée à l'échec, pour ne pas parler de l'assemblée générale.

2.3. L'actualité politique démontre d'ailleurs que les véritables moyens d'action en matière de choix relatif à l'approvisionnement en énergie électrique quant à ses sources ne se situent pas au niveau des sociétés de production d'électricité, mais au niveau soit de règles de droit public imposant un certain pourcentage d'énergie alternative, soit encore plus simplement au niveau de l'aménagement du territoire, et finalement au niveau de l'exercice des droits fondamentaux des citoyens, à savoir droit d'initiative, référendum, manifestation, etc.

2.4. L'automne 2008 a été émaillé de multiples rebondissements en matière de l'augmentation des prix de l'énergie électrique. L'entreprise Viteos, malgré toute sa bonne volonté, n'a pu que répercuter l'augmentation du prix de l'énergie dicté par le Groupe E, son principal fournisseur. Ainsi, il n'est pas apparu que notre participation au Conseil d'administration du Groupe E ait pu empêcher de quelque manière que ce soit cette augmentation du prix de l'énergie.

En résumé, les buts politiques poursuivis ne peuvent être atteints par ce projet de loi. De plus, l'article 9, lettre *a*, du projet de loi s'impose aussi bien pour la collectivité publique cantonale que pour les collectivités publiques communales, ce qui n'était pas le but de l'auteur du projet de loi. A ce sujet, les communes n'ont pas été consultées, ni sur le principe du droit de préemption légal institué par le projet de loi, ni au prix auquel leurs actions pourraient être vendues. La minorité avait pourtant demandé que cette consultation fût réalisée.

3. PREJUDICES SUR LE PLAN FINANCIER

La minorité de la commission observe enfin que le projet de loi est préjudiciable sur le plan financier aussi bien aux intérêts du canton de Neuchâtel qu'à ceux des collectivités publiques communales.

Quant à l'Etat, la participation de 1,9% représente une valeur nominale de 1.235.000 francs, une valeur au bilan de l'Etat de Neuchâtel de 4.942.000 francs, et une valeur vénale selon les dires du Conseil d'Etat d'au moins 20.000.000 francs. Le dividende de 247.100 francs servi par année représente donc par rapport à la valeur vénale 1,2355%. Si l'on sait que l'intérêt moyen de la dette de l'Etat est de 4%, on s'aperçoit que la perte est approximativement de plus d'un demi-million par année pour les finances de l'Etat de Neuchâtel.

En ce qui concerne les communes, la Commission ne s'est pas penchée sur les répercussions économiques de ce projet de loi vis-à-vis de ces collectivités publiques. Mais il est certain que leurs capital-actions à Viteos seront considérablement dévalorisés, ce qui ne saurait être admis.

Pour toutes ces raisons, le présent rapport de minorité vous est adressé.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 28 novembre 2008

La minorité de la commission législative:

M.-A. NARDIN

R. COMTE

Y. BOTTERON

PH. BAUER

F. MONNIER

B. WENGER

R. CLOTTU

APPROVISIONNEMENT EN ENERGIE ELECTRIQUE 06.159

Avis et proposition du Conseil d'Etat

(Du 20 mai 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'Etat est appelé à se prononcer sur les rapports de la majorité et de la minorité de la commission législative sur un projet de loi portant modification de la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique (LAEE) (Restrictions de vente d'actions d'entreprise d'approvisionnement en énergie électrique).

Conformément à l'article 75, alinéa 4, de la loi d'organisation du Grand Conseil, notre Conseil aurait dû vous répondre dans les deux mois suivant la remise de ces deux rapports, soit fin février 2009. Il a toutefois sollicité et obtenu une prolongation du délai et vous en remercie.

Dans le présent rapport, le Conseil d'Etat vous informe des dispositions qui ont été prises à ce jour. Il vous fait part de son avis sur les propositions de la commission.

2. CONTEXTE FEDERAL

Suite à la promulgation d'une nouvelle loi fédérale sur l'électricité en 2008, le Conseil d'Etat a choisi d'attendre les directives du Conseil des directeurs cantonaux de l'énergie pour harmoniser au plan national une nouvelle loi cantonale sur l'approvisionnement en énergie électrique.

Compte tenu du fait que ces directives n'étaient pas disponibles pour janvier 2008, le Conseil d'Etat a accepté la proposition de biffer l'alinéa 2 de la loi cantonale pour éviter un vide juridique et se donner le temps d'élaborer une nouvelle loi dans la perspective d'une harmonisation nationale (référence aux directives de conseil des directeurs cantonaux de l'énergie) et de viser un renforcement de la sécurité d'approvisionnement en électricité pour notre canton.

Le service juridique a été chargé d'élaborer un projet de la loi à l'intention de la commission administrative.

2.1. Proposition de la majorité de la commission

Les auteurs du projet considèrent que la loi sur l'approvisionnement en énergie électrique comporte deux faiblesses qu'il convient de corriger. D'une part, elle est munie d'une clause d'abrogation au moment de l'entrée en vigueur d'une législation fédérale; cette clause apparaît aujourd'hui inappropriée. D'autre part, elle ne traite pas des conditions de vente d'actions du Groupe E. La majorité de la commission propose un projet de loi du groupe socialiste (07.189) qui limite l'autorisation de cette vente à des collectivités publiques cantonales.

2.2. Propositions de la minorité de la commission

Le projet de loi 06.159 a pour but en premier lieu de conserver une législation en matière d'approvisionnement d'énergie électrique au niveau cantonal, et d'autre part de maintenir en mains

de collectivités publiques neuchâteloises, canton de Neuchâtel et communes, les actions relatives à des sociétés de production et de fourniture d'énergie électrique d'une part, et de vente de ladite énergie d'autre part.

Le premier but ne soulève aucune objection. Le second recouvre une intention politique double, à savoir la réservation à l'autorité publique cantonale au sein du Groupe E d'une place pouvant influencer les choix de ladite société d'une part en matière de source d'énergie électrique (hydraulique, nucléaire, charbon, etc.), et d'autre part en matière du prix de l'énergie. Aux yeux de la minorité de la commission, ce but ne pourra pas être atteint par le présent projet de loi.

3. PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT

3.1. Considérations générales

Le Conseil d'Etat souhaite placer le débat sur ce thème dans le contexte global de la politique énergétique pour les années à venir. Il va développer sa position par l'élaboration d'une nouvelle conception directrice de l'énergie avec pour objectif ambitieux: l'autonomie énergétique du canton aux environs de 2035.

3.2. Proposition: restriction de la vente d'actions

Le Conseil d'Etat s'oppose à l'art. 9a (nouveau) pour les raisons suivantes:

a) Restreindre la vente d'actions, quelle que soit la nature des actions, par le droit public cantonal, se heurte au principe de la liberté économique garantie par le droit supérieur (art. 94, al. 1 Cst). Par exemple, si cette limitation figure dans la loi, que se passe-t-il si une collectivité publique du canton veut vendre les actions qu'elle détient et qu'aucune collectivité publique du canton n'est demanderesse? La collectivité publique venderesse est-elle condamnée à conserver ses actions? On voit donc que la limitation de l'offre et de la demande a effectivement une conséquence négative sur le prix. Compte tenu d'un prix de vente d'environ 1000 francs par action et d'une valeur de 4,9 millions de ces actions au bilan de l'Etat, on peut estimer, en cas de vente, un bénéfice de l'ordre de 20 millions pour les comptes de l'Etat. En se limitant aux seules collectivités publiques, il est certain que l'Etat va diminuer son potentiel d'acheteurs et par conséquent le bénéfice qu'il peut retirer de cette transaction. Toutefois, estimer cette moins-value potentielle est un exercice délicat, voire impossible.

b) De plus, les communes seraient également soumises à ces restrictions. Cette problématique n'a pas été suffisamment étudiée par la commission et n'a pas donné lieu à une consultation de toutes les communes, car une majorité des commissaires s'y est opposée. Cette restriction du droit des collectivités publiques pose aussi un problème au niveau de l'atteinte à l'autonomie communale.

c) Il serait aussi dangereux de prétériter l'avenir. Par exemple, si l'Etat acquiert des actions d'un projet éolien, ces actions viendraient également dans le patrimoine inaliénable de la collectivité publique et pourraient donc aussi perdre de fait de la valeur puisque les acheteurs potentiels sont restreints.

d) La présence d'un membre du gouvernement au Conseil d'administration du Groupe E est davantage liée à la bienveillance des actionnaires majoritaires qu'à l'importance des actions détenues par le canton (selon le Groupe E, état février 2009: 1,797%). Si des modifications interviennent à niveau de porteurs d'actions du groupe E avec l'arrivée de nouveaux partenaires, les chances de conserver un siège sont quasi nulles.

Face à une telle éventualité, le canton doit conserver une marge de manœuvre ouverte s'il arrive à la conclusion que la vente de ses actions constituent une issue raisonnable, souhaitable, quitte à investir dans une production d'énergie électrique de proximité.

4. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat considère que l'article 9a (nouveau) qui vise à restreindre dans l'urgence la marge de manœuvre du Conseil d'Etat concernant la vente des actions du groupe E doit être rediscuté lors de l'examen de la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité actuellement en préparation au service juridique. Sur le fond, il partage la préoccupation des auteurs du projet de loi quant à la sécurité de l'approvisionnement et canton en électricité. Face à la complexité de la tâche, il est nécessaire de maintenir des procédures ouvertes et d'imaginer dans le projet de loi qui sera soumis à votre autorité de vraies consultations afin que tous les partenaires puissent adhérer à une stratégie commune.

Dans cette perspective, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20 mai 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
R. Debély	J.-M. Reber