



**Rapport de la commission pétitions et des grâces
au Grand Conseil**
concernant
**la pétition de la commune de Corcelles-Cormondèche,
relative au tarif de l'électricité et aux redevances
communales sur l'utilisation du sol, du 18 décembre 2008**

(Du 19 mars 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Lors de sa séance du 20 février 2009, la commission des pétitions et des grâces a examiné la pétition de la commune de Corcelles-Cormondèche, relative au tarif de l'électricité et aux redevances communales sur l'utilisation du sol, du 18 décembre 2008. Ont également participé à la séance: M. Fernand Cuche, conseiller d'Etat, chef du Département de la gestion du territoire, le chef du service des communes, le chef du service de l'énergie et un juriste du service juridique; la délégation des pétitionnaires était composée de: MM. Jean-Marc Nydegger, président du Conseil communal, Raphaël Comte et Werner Bammerlin, conseillers communaux.

Composition de la commission

Président: M. Serge Vuilleumier, socialiste
Vice-président: M. René Tschanz, UDC
Rapporteuse: M^{me} Claudine Siegenthaler, socialiste
Membres: M. Eric Flury, socialiste
M^{me} Sylvie Fassbind-Ducommun, socialiste
M. Jean-Pascal Donzé, UDC
M. Roland Tanner, libéral-radical
M. André Obrist, libéral-radical
M. Jean-Walder, libéral-radical
M^{me} Marianne Ebel, SolidaritéS
M. Pierre-Alain Thiébaud, Verts

2. PETITION ET PREAMBULE

En date du 18 décembre 2008, la commune de Corcelles-Cormondèche a adressé la pétition suivante:

Tarifs de l'électricité - Redevances communales sur l'utilisation du sol

Monsieur le président du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les députés,

Le Conseil communal de Corcelles-Cormondrèche a lu avec une certaine inquiétude le courrier du Service des communes, relatif à l'objet précité, notamment à l'absence d'une base légale pour la perception de redevances communales (voir annexe)

S'il comprend que, vu le manque de certitudes sur les dispositions légales au niveau fédéral, la rédaction d'une législation cantonale était difficile, il pense qu'il est désormais possible de s'appuyer sur les lois et ordonnances fédérales pour statuer au niveau cantonal et créer une base légale pour les redevances communales relatives souvent à l'utilisation du sol par les distributeurs d'énergie.

Il ne comprend pas pourquoi l'Etat veut actuellement "examiner l'opportunité de créer une base légale", alors qu'il convient, à son avis, de lancer immédiatement les travaux pour que cette législation cantonale soit rédigée dans les plus brefs délais et soumise, s'il devait s'agir d'une loi, très rapidement à votre autorité pour approbation. Les sommes en jeu sont importantes, et les administrations communales ne peuvent pas "mentir" indéfiniment à leurs administrés qui demandent à consulter les bases de la tarification de l'électricité

Il vous saurait donc gré de traiter la présente comme "pétition" et de la transmettre à votre commission des pétitions et des grâces afin que cette dernière saisisse le plus rapidement possible le Grand Conseil d'une proposition en la matière, par le biais du droit d'initiative dont jouit chaque commission du Grand Conseil. Votre commission pourra très avantageusement s'inspirer de l'exemple d'autres cantons, notamment du canton de Vaud; qui a légiféré en la matière, et avec célérité. Les communes ne peuvent plus attendre: il est urgent qu'une base légale soit adoptée sans délai.

Vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, et disposés à vous soutenir dans ce projet, nous vous prions de croire, Monsieur le président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil communal
La secrétaire, Le président,
Fabienne Brunner Jean-Marc Nydegger

Annexes

Extrait de la lettre du service des communes, 11 décembre 2008

Aux Conseils communaux

Neuchâtel, le 11 décembre 2008

Nouvelles mesures prises par la Confédération contre la cherté de l'électricité / Maintien des tarifs 2008 jusqu'au 31 mars 2009 / Absence de base légale cantonale pour la perception de redevances communales

Madame, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs les conseillers communaux,

Je vous informe de deux communications importantes concernant la gestion des réseaux d'électricité.

1. Nouvelle détermination des coûts du réseau / maintien des tarifs de 2008 jusqu'au 31 mars 2009

En date du 5 décembre dernier, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI) destinée à atténuer, avec effet au 1^{er} janvier 2009, les hausses annoncées du prix de l'électricité. La révision de l'OApEI se limite à quelques points qui concernent essentiellement les coûts du réseau et ceux des services-système, qui portent sur les capacités de réserve.

L'OApEI révisée entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Les gestionnaires de réseau devront publier au plus tard le 1^{er} avril 2009 les tarifs calculés sur la base des nouvelles dispositions. Jusqu'à la fin mars 2009, les gestionnaires devront facturer les tarifs de l'année 2008 aux consommateurs finaux. Les nouveaux tarifs s'appliqueront à partir du 1^{er} avril 2009.

Concrètement, cela signifie que les arrêtés prévoyant l'instauration de nouveaux tarifs à partir du 1^{er} janvier 2009 ne seront pas sanctionnés et ne seront donc pas exécutoires. Les gestionnaires de réseaux, au titre desquels figurent les communes propriétaires et gestionnaires de leur réseau, sont appelés à édicter de nouveaux tarifs fondés sur les nouvelles dispositions prises par le gouvernement fédéral qui ne prendront effet qu'à partir du 1^{er} avril 2009. Les communes gestionnaires de leur réseau électrique devront prendre un nouvel arrêté d'ici au 31 mars 2009 avec effet au 1^{er} avril 2009, Il conviendra d'insérer dans ce nouvel arrêté une disposition abrogeant l'arrêté qui fixait les tarifs de l'électricité avec

entrée en vigueur le 1^{er} janvier prochain et qui a été pris au cours de ces dernières semaines.

Lettre de la commune de Corcelles-Cormondrèche, du 18 décembre 2008,

A Monsieur le chef du Département de la gestion du territoire.

Tarifs de l'électricité – Redevances communales sur l'utilisation du sol

Monsieur le conseiller d'Etat,

Le Conseil communal de Corcelles-Cormondrèche a lu avec attention le courrier du Service des communes, relatif notamment à l'absence d'une base légale pour la perception de redevances communales.

S'il comprend que, vu le manque de certitudes sur les dispositions légales au niveau fédéral, la rédaction d'une législation cantonale était difficile, il pense qu'il est désormais possible de s'appuyer sur les lois et ordonnances fédérales pour statuer au niveau cantonal et créer une base légale pour les redevances communales relatives souvent à l'utilisation du sol par les distributeurs d'énergie.

Il vous prie donc instamment de lancer immédiatement les travaux pour que cette législation cantonale soit rédigée dans les plus brefs délais et soumise, s'il devait s'agir d'une loi, très rapidement au Grand Conseil pour approbation. Les sommes en jeu sont importantes, et les administrations communales ne peuvent pas "mentir" indéfiniment à leurs administrés qui demandent à consulter les bases de la tarification de l'électricité.

Disposés à vous soutenir dans ce projet, nous vous prions de croire, Monsieur le conseiller d'Etat, à l'assurance de notre considération distinguée.

La secrétaire

Fabienne Brunner

Le président

Jean-Marc Nydegger

Copie: Commission législative du Grand Conseil

3. AUDITION DES PETITIONNAIRES

Les représentants de l'autorité exécutive de la commune de Corcelles expliquent que, suite à l'introduction de la nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité, le libellé des factures d'électricité est plus détaillé. Il en résulte que les différentes prestations sont séparées et que pour les redevances communales, qui étaient précédemment incluses dans le prix global, la base légale manque pour en permettre la perception.

En l'absence de cette base légale, le Conseil communal de Corcelles s'interroge sur la possibilité de percevoir cette redevance qui représente environ 160.000 francs par année pour la commune. La contestation des factures pourrait devenir effective.

Bien que la possibilité de percevoir cette taxe soit autorisée au niveau fédéral, il manque la base légale au niveau cantonal.

Le canton de Vaud a adopté un décret qui a servi de modèle à l'amendement déposé par un député à l'article 36a de la loi cantonale sur l'énergie, projet de loi qui figure à l'ordre du jour du Grand Conseil. Les communes sont contraintes à choisir différentes méthodes pour percevoir cette redevance, notamment par le biais d'arrêtés. Cependant, à ce jour, le service des communes du canton de Neuchâtel refuse de sanctionner les arrêtés acceptés par les Conseils généraux, notamment ceux des 3 villes. Cela démontre bien que le problème du manque de base légale est réel et qu'il est urgent d'y trouver une solution car les montants en jeu sont importants (env. 3 millions pour la ville de Neuchâtel).

Il est relevé que si les communes ne peuvent plus prélever ces montants-là, les conséquences en seront des pertes financières qui pourraient conduire, à terme, à une augmentation de la fiscalité, ce qui n'est pas souhaitable. Il serait dommage de perdre des recettes qui ont toujours été prélevées sans que cela suscite des oppositions.

Les pétitionnaires savent que le problème est complexe et demandent que l'Etat le solutionne. Ils posent la question du maintien de la possibilité de la perception déjà en 2009 car, comme déjà indiqué, les communes vont perdre des montants importants sur le budget de l'année en cours.

Un des représentants pourrait imaginer qu'une partie de la redevance soit affectée aux économies d'énergie car les communes sont déjà sensibilisées à cette problématique et prennent des dispositions allant dans ce sens.

Un large consensus politique semble se dégager actuellement au sein des communes et, à leur avis, il n'y a pas eu de débat gauche/droite. Pour permettre la résolution des questions qui se posent, au demeurant dans un domaine assez complexe, une solution transitoire pourrait satisfaire les pétitionnaires dans l'attente de la base légale qui est toutefois urgente.

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET DES REPRESENTANTS DE L'ETAT

Le Conseil d'Etat tient à relever qu'il est conscient des problèmes soulevés. De son point de vue, la transparence voulue avec la nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité, notamment en ce qui concerne la facturation, a fait ressortir que les arrangements, conclus par certaines communes avec leurs partenaires, sans base légale, présentaient des disparités importantes entre ces dernières.

A ce stade, la question doit également se poser sur le plan politique afin de déterminer si cette pratique doit perdurer et le Conseil d'Etat s'interroge. Le service juridique travaille sur une nouvelle loi concernant l'approvisionnement en électricité. Elle doit être revue notamment parce que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'énergie a émis des directives en vue de l'introduction d'un socle commun pour les différentes lois cantonales. C'est dans cette loi que pourrait prendre place la proposition d'amendement mentionnée plus haut car son intégration dans la loi sur l'énergie se pose sur le plan juridique.

Il relève que la préoccupation de la plupart des communes consiste à conserver une ressource financière. Le Conseil d'Etat souhaiterait que le revenu de la redevance soit affecté au développement et à la production d'énergie alternative ainsi qu'à des mesures permettant de diminuer la consommation. A ce sujet, plusieurs questions restent pour l'instant sans réponses. Parmi celles-ci: au niveau de l'équité, comment la taxe liée à l'usage du domaine public serait-elle calculée? A un prix forfaitaire ou au kWh? Le principe d'une taxe forfaitaire par rapport à la dimension du réseau semble un critère plus objectif que celui concernant le prélèvement d'une taxe basée sur la consommation d'énergie,

De l'avis du juriste présent, il ressort qu'un groupe de travail s'était penché, dès 2006, sur le problème des ristournes octroyées aux communes. L'idée était de légaliser pour l'ensemble du canton afin d'éviter des pratiques différentes conduisant à de trop grandes disparités. Les travaux ont été suspendus dans l'attente de la nouvelle loi fédérale sur l'approvisionnement en énergie électrique. Il indique toutefois à la commission qu'un projet de loi cantonal pourrait être établi mais qu'il ne pourrait pas entrer en vigueur avant 2010, cela pour autant que le rythme des travaux du Grand Conseil permette son étude dans le courant de l'automne 2009.

Le chef du service des communes fait remarquer que la Confédération est nouvellement très attentive au prix de l'énergie d'une part et au prix de l'utilisation du réseau d'autre part. Il en résulte qu'elle peine à admettre ces redevances perçues par les collectivités publiques. Selon lui, la réflexion devra être globale. Il ne faudrait pas imaginer que ces redevances compensent au centime près les baisses d'énergie qui auraient été imposées par la Commission fédérale de l'énergie. Une directive a toutefois été édictée pour le calcul de l'utilisation du réseau et les gestionnaires de réseau devront publier leurs tarifs jusqu'au 1^{er} avril 2009.

Une précision est apportée indiquant que les ristournes, négociées par les communes sur des bases privées, ne sont pas supprimées avec le nouveau droit fédéral. Par contre, ce qui est problématique, c'est de répercuter ces montants sur les consommateurs par le prélèvement d'une redevance et c'est cette pratique qui requiert une base légale claire.

Le chef du service l'énergie confirme que la loi cantonale sur l'approvisionnement en énergie électrique va être retravaillée à la lumière de la nouvelle loi fédérale. Il précise que la loi cantonale sur l'énergie concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que la promotion des énergies renouvelables et qu'elle est totalement indépendante du débat relatif à la pétition.

Plus en rapport avec la pétition, il indique que les factures du Groupe E comportent une ligne libellée ainsi: "Redevance pour l'utilisation du sol communal neuchâtelois: 1,56 centimes + TVA". C'est pour cette ligne-là qu'il n'y a pas de base légale et qu'il n'incombe pas au consommateur de payer cette ristourne, qui plus est en fonction de sa consommation, car s'il consomme une année plus d'énergie que l'année suivante, il n'utilise pas plus le sol.

Pour conclure le chef du département du DGT, conscient de l'ampleur du problème, charge le service juridique d'étudier la possibilité de créer une base légale au niveau cantonal afin que les communes puissent continuer à percevoir les redevances dont il est question. Cela pourrait conduire à intégrer une disposition transitoire à la loi portant révision de la loi sur l'énergie. Cette disposition deviendrait caduque avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en électrique qui devrait prévoir les dispositions légales adéquates pour la perception des redevances communales.

5. AVIS DE LA COMMISSION

Un commissaire propose la suppression de la taxe qu'il considère être un impôt déguisé qui représente une somme importante pour les grandes entreprises. Cette proposition n'est pas soutenue par la commission, car cela consisterait à retirer une source de revenus aux communes quand bien même certaines d'entre elles auraient, de l'avis d'un autre commissaire, mal négocié la cession de leur réseau. Au final, d'une manière ou d'une autre, le consommateur paiera.

De l'avis unanime, la commission constate que le problème est réel, actuel mais aussi complexe lorsqu'il s'agit de légiférer ce qui touche au droit privé et au droit public. Elle partage la conviction avec les pétitionnaires et les représentants de l'Etat qu'il y a un vide juridique qu'il est nécessaire de combler. Afin de résoudre les inégalités concernant les pratiques illégales actuelles, la modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité doit intervenir dans les meilleurs délais comme le propose le Conseil d'Etat et peut accepter la prévision de l'entrée en vigueur de la loi, soit en 2010.

La commission soutient la proposition du Conseil d'Etat de prévoir une disposition transitoire à la loi portant révision de la loi sur l'énergie permettant aux communes de percevoir la redevance pour 2009.

6. CONCLUSION

La commission demande de classer la pétition de la commune de Corcelles-Cormondrèche. Elle est convaincue que la volonté clairement exprimée par tous les intervenants est de trouver une solution satisfaisante aux problèmes soulevés par la pétition, partage l'avis du Conseil d'Etat et attend la modification législative nécessaire pour permettre la perception des redevances communales pour l'utilisation du sol.

La commission vous invite à prendre acte de son rapport et à classer la pétition.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres présents le 19 mars 2009.

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

Neuchâtel, le 19 mars 2009

Au nom de la commission
des pétitions et des grâces:

Le président,
S. VUILLEUMIER

La rapporteuse,
C. SIEGENTHALER