



Le 17 février 2011

Redevances et prestations fournies à des collectivités publiques

A. Problématique

Conformément à l'article 22, alinéa 2, lettres a et b de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI; RS 734.7), la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) ne peut pas vérifier les redevances et les prestations fournies à des collectivités publiques. Cependant, la question se pose de savoir ce qu'il faut entendre par les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques au sens de la loi sur l'approvisionnement en électricité.

B. Définition des redevances et prestations conformément à la loi sur l'approvisionnement en électricité

1. Les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques en tant que intégrante de la rémunération pour l'utilisation du réseau

L'expression «redevances et prestations fournies à des collectivités publiques» apparaît dans plusieurs articles de la LApEI (p. ex. à l'art. 6, al. 3 LApEI, à l'art. 14, al. 1 LApEI et à l'art. 22, al. 2 LApEI). On ne trouve cependant une définition des redevances et prestations fournies à des collectivités publiques ni dans la LApEI ni dans l'ordonnance du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEI; RS 734.71). Il ressort du message relatif à la LApEI, plus précisément des explications concernant l'article 12 LApEI, que les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques correspondent uniquement aux redevances et prestations faisant partie de la rémunération pour l'utilisation du réseau. Il s'agit par exemple des redevances de concession pour l'utilisation spéciale de terrains publics pour le déplacement de conduites (Message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi sur l'approvisionnement en électricité du 3 décembre 2004, FF 2005 1493 ss, 1534; ci-après message LApEI).

On pourrait en conclure, d'une part, que les redevances et prestations sans rapport avec l'utilisation du réseau n'ont pas valeur de redevances et prestations au sens de la LApEI. L'article 14, alinéa 1 LApEI parle en faveur de cette interprétation: en effet, les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques y sont décrites comme faisant partie de la rémunération pour l'utilisation du réseau. D'autre part, il ressort du message LApEI que les cantons et les communes ont comme auparavant la possibilité de percevoir des taxes (message LApEI 1555). D'autres travaux préparatoires indiquent qu'en plus des redevances de concession, les redevances et les prestations englobent également les contributions à des fonds pour les économies d'énergie ou d'autres programmes d'encouragement ainsi que les taxes sur les bénéficiaires (procès-verbal de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national [CEATE-CN] des 23/24



octobre 2006, p. 26 ainsi que procès-verbal de la CEATE-CN du 14 – 16 février 2005, p. 86 ss; procès-verbal de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats [CEATE-CE] des 14/15 février 2006, p. 47). Ni les contributions à des mesures d'économies d'énergie ni les remises de bénéfice ne représentent des «coûts» du réseau. Elles ne sont pas non plus obligatoirement liées avec l'utilisation du réseau. Par conséquent, les redevances et les prestations n'ayant pas de lien direct avec l'utilisation du réseau peuvent aussi être considérées comme des redevances et prestations au sens de la LApEI.

Il peut être déduit des explications susmentionnées que les «redevances» selon la LApEI comprennent non seulement les taxes causales, c'est-à-dire les prestations en argent acquittées par des privés à titre de rémunération en contrepartie d'une prestation offerte par l'état (p. ex. redevances de concession pour l'utilisation de terrains publics), mais aussi les impôts, c'est-à-dire les redevances publiques qui ne sont pas prélevées à titre de rémunération d'une prestation étatique spécifique (p. ex. distribution de bénéfice) (HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e édition, Zurich 2006, n. 2625 et 2661). Les travaux préparatoires relatifs à la législation sur l'approvisionnement en électricité ne précisent pas ce qu'il faut comprendre par «prestations». L'EICom entend par là une redevance qui n'est pas fournie sous forme d'argent (p. ex. éclairage public).

Il ressort en outre des travaux législatifs que les «redevances et prestations» font référence à des suppléments sur les coûts d'utilisation du réseau prévus par une loi (procès-verbal de la CEATE-CN des 21/22 mars 2005, p. 7 ss). On dispose d'une base légale suffisante dans la mesure où, conformément à la jurisprudence et la doctrine, les exigences s'appliquant aux bases légales pour le prélèvement de redevances publiques sont remplies.

2. Interprétation large de la notion de redevances et prestations fournies à des collectivités publiques

Ce qui précède montre que les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques peuvent être très diverses. Ce concept est interprété de manière large par l'EICom, pour les raisons suivantes:

Les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques au sens de la LApEI font partie de la rémunération pour l'utilisation du réseau et sont donc supportées par tous les consommateurs finaux d'une zone de desserte. Les redevances rentrant dans le cadre de la composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie sont supportées uniquement par les consommateurs finaux qui sont fournis en énergie par le gestionnaire de réseau correspondant. Elles ne sont ainsi p. ex. pas mis à la charge d'un consommateur final ayant changé de fournisseur. Cela n'est pas dans l'intérêt des communes et des consommateurs finaux ne pouvant pas changer de fournisseur d'énergie.

Seules peuvent être prélevées des redevances et prestations fournies à des collectivités publiques qui reposent sur une base légale. Il s'agit donc généralement de redevances ayant une légitimité politique et par rapport auxquelles les électeurs d'une zone de desserte donnée ont pu se prononcer. Cela justifie le fait que de telles redevances et prestations fournies à des collectivités publiques soient supportées par tous les consommateurs finaux et soient prélevées avec la rémunération pour l'utilisation du réseau.

Le Surveillant des prix a seulement un droit de recommandation par rapport aux prix fixés ou approuvés par les autorités (art. 14 LSPr). La LApEI a introduit la possibilité de vérifier les tarifs d'électricité fixés ou approuvés par les autorités. En même temps, les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques ont été explicitement exclues de la compétence d'examen de l'EICom.



Les redevances et les prestations doivent apparaître de manière transparente dans le cadre de la publication des tarifs, sur la facture adressée aux consommateurs finaux et dans la comptabilité analytique. Cela ne s'applique pas aux redevances hydrauliques et aux autres prestations reposant sur des concessions d'utilisation de la force hydraulique (cf. chiffre 4 ci-dessous). La transparence est un principe important de la législation sur l'approvisionnement en électricité et doit s'appliquer aussi largement que possible.

Ces raisons parlent en faveur d'une interprétation large du concept de redevances et prestations fournies à des collectivités publiques au sens de la LApEI et de l'intégration dans cette catégorie des redevances n'ayant pas de lien direct avec l'utilisation du réseau.

3. Conséquences juridiques en cas de redevances et prestations fournies à des collectivités publiques

Les gestionnaires d'un réseau de distribution doivent publier les tarifs d'électricité en présentant séparément l'utilisation du réseau, la fourniture d'énergie, les redevances et les prestations fournies à des collectivités publiques (art. 6, al. 3 LApEI). Les gestionnaires de réseau établissent par ailleurs des factures transparentes et comparables. Les redevances et prestations fournies aux collectivités publiques doivent être mentionnées séparément (art. 12, al. 2 LApEI). Les redevances et les prestations fournies à des collectivités publiques doivent également apparaître séparément dans la comptabilité analytique (art. 7, al. 3, let. k OApEI).

Conformément à l'article 22, alinéa 2, lettres a et b LApEI, l'EICom n'est pas compétente pour vérifier le montant des redevances et des prestations aux collectivités publiques (art. 22, al. 2, let. a et b LApEI). L'EICom vérifie toutefois s'il existe une base légale, prévoyant qu'une redevance ou une prestation est due et si la redevance ou la prestation a été fixée conformément à la base légale. L'EICom ne vérifie cependant pas si la base légale est suffisante.

4. Redevances liées à la production d'énergie

Les redevances et les prestations fournies à des collectivités publiques ne sont pas mentionnées dans le cadre de la composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie (art. 6, al. 3 et 4 LApEI, art. 4, al. 1 OApEI). Les redevances dues dans le cadre de la *production* d'énergie (la production d'énergie est considérée comme faisant partie de la composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie) telles que les redevances hydrauliques et les autres prestations reposant sur des concessions d'utilisation de la force hydraulique constituent des coûts de production et ne sont donc pas des redevances et prestations au sens de la LApEI (message LApEI, 1534). Ces redevances font ainsi partie de la composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie.

La législation sur l'approvisionnement en électricité ne prévoit pas que les redevances liées à la production d'énergie doivent apparaître séparément dans le cadre de la publication des tarifs ou dans la facture adressée aux consommateurs finaux. Elles ne relèvent pas de l'article 12, alinéa 2 LApEI, étant donné qu'il ne s'agit pas de redevances et prestations au sens de la LApEI.

En règle générale, l'EICom ne devrait pas être compétente pour vérifier les redevances hydrauliques et les autres prestations reposant sur des concessions d'utilisation de la force hydraulique. Le montant maximal de la redevance hydraulique ainsi que la compétence concernant sa fixation concrète sont p. ex. réglés aux articles 49 et 38 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80). L'EICom peut néanmoins vérifier si la redevance a été fixée conformément aux exigences légales.



C. Conséquences pour les vérifications des tarifs

Concernant les redevances et prestations fournies aux collectivités publiques mis à la charge des consommateurs finaux, l'EiCom vérifie uniquement s'il existe une base légale prévoyant qu'une redevance ou une prestation est due et si elle a été appliquée correctement. La vérification du caractère suffisant de cette base légale doit être laissée aux consommateurs finaux ou aux électeurs. Elle doit se faire en suivant les voies de droit cantonales ou communales.

Si un gestionnaire de réseau ne présente pas les redevances et prestations aux consommateurs finaux, il y a violation de l'article 6, alinéa 3 LApEI ainsi que de l'article 12, alinéa 2 LApEI. Ce gestionnaire de réseau a contrevenu à l'obligation de facturation transparente et peut par conséquent être puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 100 000 francs conformément à l'article 29, alinéa 1, lettre d LApEI. Dans un tel cas, l'EiCom déposera une plainte auprès de l'Office fédéral de l'énergie (art. 29, al. 3 LApEI).

D. Conclusion

On entend par redevances et prestations au sens de la LApEI les contributions perçues au niveau cantonal et communal et reposant sur une base légale. S'agissant des redevances, il peut s'agir aussi bien de taxes causales que d'impôts. Contrairement aux redevances, les prestations ne sont pas fournies sous forme d'argent. Le concept de redevances et prestations fournies à des collectivités publiques est interprété de façon extensive. L'EiCom vérifie s'il existe une base légale pour le prélèvement d'une telle redevance ou prestation et si, sur cette base, le montant versé à la collectivité publique a été calculé correctement. En revanche, elle ne vérifie pas si la base légale est suffisante.

Les redevances telles que les redevances hydrauliques et les autres prestations reposant sur des concessions d'utilisation de la force hydraulique ne constituent pas des redevances et prestations au sens de la LApEI et ne doivent donc pas être mentionnées séparément dans le cadre de la publication des tarifs ou sur les factures adressées aux consommateurs finaux. Ces redevances font partie de la composante tarifaire due pour la fourniture d'énergie et ne sont, en règle générale, pas vérifiées par l'EiCom.

Les violations de l'article 12, alinéa 2 LApEI feront l'objet d'une plainte auprès de l'Office fédéral de l'énergie (article 29, alinéa 1, lettre d LApEI).