



Grand Conseil  
Commission de l'économie et de l'énergie

Grand Conseil  
Kommission für Volkswirtschaft und Energie

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

# Rapport de la commission EE sur le projet de décret modifiant la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques

## 1. Déroulement des travaux

La Commission de l'économie et de l'énergie s'est réunie comme suit:

Membres	12.01.2023	16.01.2023
BENDER Nathan, Le Centre, président	X	X
CRETTON Nathalie, Les Vert.e.s, vice-présidente	X	X
MAISTRE Yvan, PLR/FDP, rapporteur ad hoc	X	X
BARRAS Dominique, Le Centre	X	X
CONTAT Pierre, UDC	AQUILINO Andreas	GASSER Christian
DELASOIE Stève, PLR/FDP	X	X
KALBERMATTER Marc, PS/GC	X	X
MOTTET Xavier, PLR/FDP	DUCHOUD Andrea	DUCHOUD Andrea
PELLUCHOUD François, UDC	X	X
SCHAFEITEL Fabien, Le Centre	X	X
SCHNYDER Michel, CSPO	X	X
SONNATI Guillaume, PS/GC	X	SAVOY Carole
STUDER Rainer, Die Mitte Oberwallis	X	X

### Service parlementaire

WILLINER Sarah, adjointe du chef du Service parlementaire

### Département de l'économie et de la formation

SCHMIDT Roberto, conseiller d'Etat, chef du Département des finances et de l'énergie

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

MICHELOUD Marc-Antoine, juriste au Service de l'énergie et des forces hydrauliques

GASPOZ Jean-Noël, juriste au Service de l'énergie et des forces hydrauliques

### Invités (16 janvier 2023)

PIASENTA Florian, président de la commune de Salvan

RIDOLFI Andrea, président de la commune de Finhaut

REVAZ MARTIGNONI Stéphanie, présidente de la commune de Vernayaz

## 2. Présentation du projet

La législation fédérale fixe le prix maximum des redevances hydrauliques, qui se monte actuellement à 110 francs par kilowatt de puissance brute (fr./kWbr). Dans le canton du Valais, sur la base de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques (LcFH), les communes ont le droit de percevoir 40% de cette redevance. Le canton peut percevoir les 60% restants des redevances hydrauliques, sous la forme d'un impôt sur les forces hydrauliques. Comme les CFF étaient auparavant considérés comme un établissement non personnalisé de la Confédération, ils étaient exonérés de toute imposition. Cette exonération fiscale a été maintenue jusqu'en 2010. Puisque le canton perçoit la redevance hydraulique sous forme d'impôt, il ne pouvait pas percevoir la part de 60% des CFF, organisme fédéral exonéré d'impôt. Afin de ne pas favoriser les CFF vis-à-vis d'autres concessionnaires, un alinéa 3 avait été introduit à l'art. 65 LcFH selon lequel la redevance hydraulique doit être payée entièrement aux communes. Cela permettait d'éviter que les CFF doivent payer 60% de moins que d'autres concessionnaires pour la concession de droits d'eau.

En 2010, l'exonération fiscale des CFF a été levée. A la suite d'une expertise réalisée en 2012, le canton a commencé à percevoir 60% de la redevance hydraulique sous forme d'impôt sur les forces hydrauliques. Selon un arrêt du Tribunal fédéral d'août 2021<sup>1</sup>, cette manière de procéder n'est pas conforme au droit tant que l'art. 65, al. 3 LcFH est en vigueur. En février 2022, le canton a informé les communes concernées, Finhaut, Martigny, Martigny-Combe, Salvan, Trient et Vernayaz, que cet alinéa devait être abrogé. Avec cet alinéa, les communes concernées peuvent prétendre actuellement à une redevance annuelle maximale d'environ 5 millions. L'abrogation de l'alinéa 3 aurait pour conséquence que toutes les communes seraient traitées de manière égale au niveau cantonal et pourraient percevoir 40% de la redevance hydraulique. Cela entraînerait en outre des recettes supplémentaires de 3 millions de francs par année en moyenne pour le canton. Pour empêcher que le canton ne puisse pas encaisser ce montant durant les années à venir, le Conseil d'Etat propose d'exécuter la modification de loi sous la forme d'un décret.

## 3. Entrée en matière

### 3.1. Débat d'entrée en matière

#### Décret

Le canton a cherché le dialogue avec les différents acteurs afin de trouver une solution à l'amiable, mais cette tentative a échoué. En outre, plusieurs procédures juridiques sont encore en cours. C'est pour ces raisons que le Conseil d'Etat n'a pas présenté le décret plus tôt au Grand Conseil.

Chaque année, le canton perd environ 3 millions de francs (selon l'hydrologie) s'il ne peut pas percevoir la part de 60% de la redevance hydraulique. Le Conseil d'Etat considère donc la situation urgente et souhaite exécuter la modification de loi sous la forme d'un décret.

#### Décision du Tribunal fédéral

1. Le Tribunal fédéral a décidé que les CFF étaient imposables depuis la réforme de 2010.
2. La décision a surpris le Département du fait que le Tribunal fédéral part du principe que l'eau a été réquisitionnée, bien qu'il n'y ait pas de décision formelle du Département fédéral compétent en la matière, nécessaire pour cela, et que seule une concession ait été octroyée. Le Tribunal fédéral suppose que la concession signée, c'est-à-dire un contrat entre les communes et les CFF, constitue une réquisition conventionnelle, que l'art. 65, al. 3 LcFH est donc applicable et

<sup>1</sup> Arrêts du Tribunal fédéral 2C\_454/2020 et 2C\_453/2020 du 5 août 2021

que les communes peuvent revendiquer la redevance hydraulique complète tant que cet alinéa n'est pas supprimé. Si le Tribunal fédéral n'était pas parti de cette hypothèse, le Département aurait appliqué la répartition définie à l'article 65, alinéa 2 LcFH, comme dans tous les autres cas.

### Redevance hydraulique réduite

Les communes ont conclu un accord avec les CFF selon lequel ceux-ci ne doivent payer que 60% du montant maximal. Ce rabais se fonde sur des contrats de droit privé entre les communes et les CFF et n'entraîne pas de réduction du montant pour le canton.

### Concession

La concession a été octroyée en 1920. En 2017, une décision provisoire de cinq ans sur l'utilisation des forces hydrauliques a été prise, étant donné que la procédure juridique était toujours en cours et qu'il y avait des procédures d'autres installations hydroélectriques contre la décision portant sur l'utilisation des forces hydrauliques des CFF. Comme la procédure juridique n'était toujours pas terminée en 2022, une autre décision provisoire de cinq ans sur l'utilisation des forces hydrauliques a été prise. Puisqu'il ne s'agit que d'une décision provisoire depuis 2017, les communes et les CFF ont de la possibilité de négocier, en particulier sur la base de calcul du rabais accordé par les communes aux CFF. La nouvelle concession, définitive, qui doit être approuvée par le Conseil d'Etat, montrera si les communes factureront aux CFF le total des 40% ou un montant inférieur. Il est souhaitable que toutes les questions ouvertes soient clarifiées avant l'octroi de la concession définitive.

Le chef du Service ne part pas du principe qu'une rétrocession de l'utilisation de l'eau était prévue dans la concession antérieure.

### Montants encaissés

Depuis 2012, sur la base d'une expertise, le canton facture aux CFF l'impôt sur les forces hydrauliques de 60% et l'a encaissé ; ce montant a été mis en provision par sécurité en attendant les décisions judiciaires. Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral d'août 2021 mais comme d'autres litiges sont toujours en cours, le Conseil d'Etat n'est pas encore au fait du montant exact que le canton doit rembourser aux CFF.

### Péréquation financière intercommunale

Comme les redevances hydrauliques ne sont pas prises en compte dans le calcul de la péréquation financière intercommunale, l'abrogation de l'article 65, al. 3 LcFH n'aura pas de répercussion sur ce point.

### Audition des communes concernées

Les six communes concernées par le décret, Finhaut, Martigny, Martigny-Combe, Salvan, Trient et Vernayaz, se sont adressées au chef du Département dans un courrier daté au 10 janvier 2023<sup>2</sup>, que les membres de la Commission ont également reçu en copie. Dans ce courrier, elles se montrent étonnées que le Conseil d'Etat présente ce décret au Grand Conseil sans avoir cherché au préalable le dialogue avec les communes. Le 12 janvier 2023, la Commission a donc décidé d'inviter les représentants des communes à la séance du 16 janvier 2023.

Les présidentes et présidents des communes ne voient pas d'urgence dans cette affaire. Ils demandent un peu plus de temps pour chercher des solutions avec le canton et les CFF. Les communes estiment que l'acceptation du décret influencera les négociations avec les CFF. Il faut notamment trouver des solutions concernant les rabais accordés par les communes aux CFF, les paiements en suspens et les problèmes juridiques passés. Sur le principe, les présidentes et

---

<sup>2</sup> Ce courrier est annexé au présent rapport.

présidents de commune sont d'avis que l'abrogation de l'art. 65, al. 3 est nécessaire pour garantir l'égalité de traitement de toutes les communes valaisannes. En raison des réductions que les communes accordaient auparavant aux CFF, l'abrogation de l'art. 65, al. 3 LcFH défavoriserait cependant ces six communes par rapport à d'autres communes. Ces réductions s'expliquent comme suit: les CFF payaient toujours la redevance hydraulique très tôt. En 2017, lorsque les prix de l'énergie ont chuté, cela a posé un problème aux CFF et ils ont refusé, dans un premier temps, de continuer à payer la redevance. Avec l'aide d'un médiateur, une solution a ensuite pu être trouvée: les CFF bénéficient d'une réduction de 40% sur la part des communes, qui représente aussi 40%. Cette réduction se montait à 800 000 francs. Lorsque le Tribunal a tranché en 2021 que le canton ne pouvait pas prélever d'impôt sur les forces hydrauliques aux CFF en raison de l'art. 65, al. 3 LcFH, les communes ont ensuite réclamé le montant total aux CFF, mais leur ont accordé une réduction de 40% sur le montant total (les 100%), soit 2 millions de francs. Ces chiffres ont été intégrés au projet de concession, qui est actuellement en consultation, et devraient être remaniés, puisque les communes ne recevront plus à l'avenir le montant total, mais seulement 40% du montant total, comme toutes les autres communes.

Les communes demandent de repousser l'affaire à une session ultérieure afin de pouvoir expliquer exactement à la Commission, au moyen d'un rapport, quelles seraient les conséquences de l'abrogation de l'art. 65, al. 3 LcFH sur les finances communales. Il s'agit d'un dossier très complexe impliquant plusieurs procédures juridiques, dont certaines sont encore en cours. Il faut du temps pour résumer l'affaire. Les présidentes et présidents de communes n'ont pas non plus pu donner de réponse définitive concernant les montants issus de la redevance hydraulique inscrits dans les budgets 2023.

Les membres de la Commission contestent principalement le fait que ce rapport influence la prise de décision cantonale sur le projet de décret. Le chef du Département s'oppose à effectuer un récapitulatif orienté sur le passé. Pour le canton, il est important de résoudre cette affaire pour l'avenir et donc de supprimer l'art. 65, al. 3 LcFH, afin que le canton puisse exiger à l'avenir l'impôt sur les forces hydrauliques. L'urgence est due au fait que les CFF ne paient plus d'impôt sur les forces hydrauliques depuis la décision du Tribunal fédéral.

Un membre de la Commission relève qu'un report de quelques mois n'aurait pas de grosse influence sur la situation du canton. On lui répond que l'art. 65, al. 3 LcFH sera de toute façon supprimé et que les négociations du canton, des communes et des CFF n'ont aucune influence sur ce point. Retarder l'affaire n'y changerait rien. La complexité de l'affaire est tout à fait reconnue, notamment en ce qui concerne les paiements, les paiements en suspens, d'éventuels remboursements, etc. L'affaire présentée à la Commission n'est toutefois pas complexe. Selon l'arrêt du Tribunal fédéral, le canton doit abroger l'art. 65, al. 3 LcFH afin de pouvoir percevoir l'impôt sur les forces hydrauliques auprès des CFF. Tant que cela n'est pas fait, le canton ne peut pas percevoir ces recettes. Plus le canton attend pour abroger cet alinéa, plus il perd d'argent.

En l'absence des représentants des communes, la Commission refuse la demande des communes de repousser l'affaire de quelques mois, à l'issue de deux votes (6 voix pour, 6 voix contre et une abstention; 7 voix contre, 6 voix pour).

### **3.2. Vote sur l'entrée en matière**

En cas de renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat, la forme du décret ne pourrait pas être maintenue. Le Conseil d'Etat devrait attendre la révision de la LcFH, qui ne sera pas être présentée au Parlement avant 2024/2025. Si la révision de la LcFH n'est pas acceptée dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du décret, celui-ci devient caduc et la situation juridique actuelle retrouve sa validité.

La Commission décide d'entrer en matière sur le décret par 9 voix contre 4.

## 4. Lecture de détail

### IV.

Proposition d'un député	Le présent décret entre en vigueur rétroactivement le 1 <sup>er</sup> janvier 2023 <del>4</del> .
Justification	Une entrée en vigueur en 2024 donnerait un peu de marge de manœuvre aux communes. Le décret n'aurait pas d'influence sur les budgets communaux 2023.
Explications du Département	Comme les communes n'ont apparemment pas inscrit au budget le montant total et qu'elles reconnaissent l'urgence d'une entrée en vigueur prochaine du décret, le Département s'oppose à une modification de la date.  Il paraît également envisageable qu'une entrée en vigueur rapide du décret soit favorable financièrement pour le canton et les communes, après négociation avec les CFF.
Vote	<b>La proposition de modification est refusée par 7 voix contre 6.</b>

Proposition d'un député	D'une durée limitée à <del>5</del> <u>3</u> ans, il a effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation cantonale qui le remplace.
Justification	La durée de cinq ans pour un décret correspond au maximum légal. Il devrait être possible de procéder à la révision de la loi en trois ans.
Explications du Département	En principe, le Département est d'accord avec l'argument du député. Comme d'autres grandes lois sont au programme, comme la loi sur l'énergie en deuxième lecture et son ordonnance, le Service ne pourra pas engager l'ensemble de ses ressources disponibles pour travailler sur la révision de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques.
Vote	<b>La proposition de modification est refusée par 8 voix contre 5.</b>

## 5. Débat final et vote final

### 5.1. Débat final

Un membre de la Commission est favorable à veiller aux recettes du canton. Une acceptation du décret montre l'importance de recettes supplémentaires de 3 millions, en particulier dans la situation financière actuelle.

Certains déplorent que les communes entendues n'aient pas été suivies et que le traitement du décret n'ait pas été repoussé.

Une autre critique porte sur le fait que la Commission doit agir comme législateur et non pas comme médiateur, contrôleur ou soutien aux communes ou au canton dans les négociations. L'intention du décret était claire et incontestée dès le départ. La Commission devrait donc agir en conséquence et accepter le décret.

### 5.2. Vote final

La Commission EE accepte le décret modifiant la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques sans modification par 11 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

Sion, le 20 janvier 2023

Le président  
Nathan Bender

Le rapporteur ad hoc  
Yvan Maistre



Communes de Finhaut, Martigny,  
Martigny-Combe, Salvan, Trient et Vernayaz

### Recommandé

Conseil d'Etat  
M. Roberto Schmidt,  
Président  
Palais du Gouvernement

1950 Sion

Le 10 janvier 2023

### **Projet de décret modifiant la LcFH**

Monsieur le Président,  
Messieurs les Conseillers d'Etat,

Nous avons appris par hasard que vous avez adressé au Grand Conseil un projet de décret modifiant la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques.

Nous regrettons vivement cette démarche unilatérale qui risque de causer un préjudice important aux finances des collectivités publiques valaisannes. Nous tenons donc à rappeler quelques éléments importants :

#### **a) Les répercussions financières**

Les concessions qui nous lient au CFF sont arrivées à échéance en 2017. Depuis cette date, nous avons volontairement renoncé à 40% de la redevance hydraulique, ce qui a permis à l'Etat du Valais de facturer un impôt spécial dans la même proportion.

Si la loi est modifiée, le rabais ne profitera plus au canton à travers l'impôt spécial mais aux CFF qui économiseront une partie de la redevance. La situation se présente de la manière suivante :

	Situation actuelle	Nouvelle situation avec le décret
communes	redevances (100% - 40%) : 3 millions	Redevances (40% - 40%) : 1.2 millions
canton	impôt spécial (40%) : 2 millions	Impôt spécial 60% : 3 millions
CFF	coût total : 5 millions	coût total : 4.2 millions, soit une économie de 800'000 francs

Alors que les collectivités publiques encaissent aujourd'hui une recette totale de 5 millions de francs, avec la modification législative ce montant baisserait à 4.2 millions et la diminution profiterait aux CFF !

#### **b) L'égalité entre les communes**

D'un point de vue économique, les concessions hydrauliques sont importantes pour les communes non seulement en raison des redevances mais également parce que les sociétés hydroélectriques ont en principe leur siège en Valais et paient des impôts aux communes qui leur concèdent la force hydraulique.

Dans le cas des CFF, en raison de l'exonération fiscale prévue à l'art. 23 LHID, de nombreuses recettes fiscales échappent aux communes concédantes. Il s'agit en particulier des impôts fonciers, des impôts sur le capital et des impôts sur le bénéfice.

Avec le rabais de 40% que les communes ont accordé aux CFF, les communes concernées perçoivent certes une part plus importante de la redevance que les autres communes concédantes, mais la différence des recettes fiscales permet de justifier ce traitement différent. A défaut, les communes auraient intérêt à refuser de concéder la force hydraulique aux CFF, ce qui n'irait pas non plus dans l'intérêt du pays.

Nous relevons que nous sommes disposés à examiner dans le détail, et en comparaison de la situation des autres communes concédantes, si le rabais de 40% est suffisant pour rétablir ou non une inégalité de traitement. Nous l'avons du reste déjà fait savoir aux représentants du SEFH lors de notre entrevue du 14 février 2022 mais nous n'avons malheureusement plus eu de nouvelles depuis cette séance.

#### **c) La procédure du décret**

Le choix du décret viole la Constitution cantonale car il n'existe aucune situation d'urgence. S'agissant de l'impôt spécial, l'exonération fiscale des CFF a été abolie le 20 mars 2009. Il n'est pas possible d'affirmer en 2022 que la situation est urgente et ne peut pas attendre 2024 !

De plus, la rétroactivité du décret au 1<sup>er</sup> janvier 2023 est particulièrement malvenue. Une loi ne peut pas avoir d'effet rétroactif, ce que confirme du reste l'article 140 LOCRP. Nous avons déjà fait valider nos budgets 2023 aux assemblées primaires et engagé des dépenses. Une remise en question de la redevance 2023 à ce stade est inacceptable.

**d) La nécessité d'un compromis**

Le 4 novembre 2013, notre avocat vous avait écrit pour vous indiquer que nous étions ouverts à la discussion et que nous proposons donc d'entamer des démarches dans ce sens. Malheureusement, vous n'avez pas souhaité donner suite à cette proposition, si bien que l'affaire a finalement été tranchée par le Tribunal fédéral en 2021.

Lors de notre rencontre du 14 février 2022 avec le SEFH, la question d'une abolition de l'art. 65 al. 3 LcFH a été abordée. Nous avons alors soulevé la question du rabais que nous avons accordé aux CFF et le SEFH devait examiner la question de savoir si cela suffisait à rétablir l'égalité entre les communes concédantes.

D'autres questions doivent encore être résolues car l'Etat du Valais n'a semble-t-il toujours pas restitué aux CFF les impôts spéciaux qu'il a perçus à tort depuis 2012.

Dans ces circonstances, nous réitérons notre demande d'ouvrir des discussions pour permettre à toutes les parties de trouver une solution satisfaisante à cette affaire. Dans l'intervalle, nous vous prions de sursoir à la procédure législative que vous avez entamée.

Dès lors que le sujet est déjà sur la table du Grand Conseil, nous transmettons copie de la présente aux membres de la Commission EE.

Nous vous souhaitons bonne réception de la présente et vous adressons, Monsieur le Président, Messieurs les Conseillers d'Etat, nos salutations distinguées.

*Au nom des Communes de Finhaut, Martigny, Martigny-Combe, Salvan, Trient et Vernayaz*

Commune de Salvan

Le Président  
PIASENTA Florian



Le Secrétaire  
GILARDI Cédric