

CH_VB 88.077 vom 21. Februar 1989

Bundesverwaltung, 1989-02-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_88.077

FR: CH_VB 88.077 du 21 février 1989

IT: CH_VB 88.077 del 21 febbraio 1989

Erwägungen

E. 21

décembre 1988 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Buser 1988 - 751 34 Feuille fédérale. 141e année. Vol. I
485

Condensé Lors de la session d'automne 1988 des Chambres fédérales, les députés ont transmis quelques postulats qui préconisaient des mesures d'économies d'énergie. Ils ont en revanche rejeté les interventions demandant des mesures dans le seul domaine de l'utilisation rationnelle d'électricité (loi sur l'électricité). L'arrêté fédéral pour l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie (arrêté sur l'énergé) répond bien à la situation politique et à celle de l'environnement. Les mesures qu'il propose se fonderont sur les dispositions constitutionnelles en vigueur (en particulier sur les articles 24^{sep}es pour les énergies fossiles et 24^{quater}, 1er alinéa, pour l'électricité). L'arrêté devrait un jour céder la place à la loi sur l'énergie, et son champ d'application être au besoin étendu. Il complète le Programme de politique énergétique de la Confédération et des cantons. Son traitement rapide devant les Chambres est indispensable pour lui permettre d'entrer en vigueur nettement avant la loi sur l'énergie. L'arrêté sur l'énergie prévoit des mesures dans les secteurs suivants: - prescriptions sur l'utilisation économe et rationnelle d'énergie (p. ex. sur la consommation des installations, véhicules et appareils ou sur l'introduction du décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude), - conditions de raccordement des autoproducteurs, - mesures d'aide (telles l'information et les conseils, la recherche, la formation professionnelle et la récupération de chaleur). L'ampleur des économies d'énergie dépend surtout de l'aménagement des mesures proposées ainsi que de leur exécution. Autant qu'on en peut juger aujourd'hui, les effets immédiats de l'arrêté sont limités. Mais il ne faut pas en sous-estimer le caractère incitatif, pouvant déclencher des efforts spontanés qui iront plus loin. Ainsi, le public comprendra que l'utilisation rationnelle de l'énergie est plus nécessaire que jamais. L'arrêté a donc bel et bien sa raison d'être. Il impose maintenant de mieux tirer parti des possibilités offertes par la constitution en vue d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Chaque année d'ajournement de leur mise en œuvre se traduit par un nouveau retard dans les économies d'énergie. Grâce à cet arrêté, la Confédération, les cantons et l'économie disposeront déplus de temps pour recueillir des expériences sur les mesures qui s'imposeront tôt ou tard. L'application de la future loi sur l'énergie en sera d'autant plus efficace. 486

* Message I Partie générale II Le point de la situation Certains postulats transmis par les Chambres lors de leur session d'automne 1988 invitaient le Conseil fédéral à étudier l'adoption accélérée de mesures pour l'utilisation rationnelle d'énergie. En revanche, les interventions qui réclamaient des mesures dans le seul secteur de l'électricité (loi sur l'électricité) ont été rejetées. Ultérieurement, l'arrêté fédéral pour l'utilisation économe et

rationnelle de l'énergie (arrêté sur l'énergie) devrait céder la place à la loi qui se fondera sur l'article énergétique, laquelle en complétera le champ d'application au besoin. Le cadre de cet arrêté est fixé par la constitution actuelle et par le Programme de politique énergétique de la Confédération et des cantons. Dans ce pays, la politique énergétique dépend inéluctablement de la coopération étroite entre toutes les autorités intéressées, les associations économiques, les entreprises du secteur énergétique et les consommateurs. Dès lors l'arrêté comme la loi sur l'énergie, qui suivra, tiennent compte des efforts des cantons et de l'économie. L'arrêté ne vise pas à déclencher des actions pour elles-mêmes. Son objectif est bien plutôt d'échelonner dans le temps des opérations qu'il faudra de toutes manières entreprendre ou intensifier. L'activation progressive de la politique énergétique se justifie. Consommer moins d'énergie, c'est réduire les atteintes portées à un environnement déjà très pollué, et du même coup, diminuer notre dépendance vis-à-vis de l'étranger. A cela s'ajoute qu'à long terme, l'offre d'électricité indigène pourrait n'être que juste suffisante dans certaines conditions.

12 Economies d'énergie possibles

Les effets que l'arrêté sur l'énergie exercera sur l'évolution de la demande dépendent largement de la façon dont les diverses mesures prévues seront aménagées et exécutées. Ainsi, les installations, véhicules et appareils devraient, dans un premier temps, être munis de l'indication de leur consommation d'énergie. Ensuite, selon les besoins, on adoptera des exigences de qualité. On entend par là des prescriptions sur la consommation d'énergie maximale admissible pour une prestation énergétique donnée, par exemple des kWh par litre réfrigéré et par année pour les armoires frigorifiques. Cette mesure est nettement plus efficace que la première. Quant aux mesures promotionnelles, leurs effets ne peuvent guère être appréciés, mais elles sont un complément indispensable. De même, il est difficile de se prononcer sur le bénéfice qu'on peut attendre des principes régissant les conditions de raccordement des autoproducteurs d'énergies de réseau. Ils constituent avant tout une manière de réduire les entraves du marché. L'arrêté sur l'énergie pourrait entrer en vigueur vers 1990, si le Parlement l'adopte rapidement et si un référendum n'est pas lancé. Une loi sur l'énergie, en revanche, 487

ne déploiera ses effets que vers 1995, vraisemblablement. Dans ces conditions, il y a cinq ans à gagner pour la mise en œuvre des mesures préconisées. Des prescriptions sur l'homologation d'installations et d'appareils seront-elles adoptées, et dans l'affirmative, quand le seront-elles? De la réponse à ces questions dépendent les principaux effets de l'arrêté (et de la loi qui lui succédera) sur la demande d'électricité. Il est permis d'admettre que la version modérée de l'arrêté sur l'énergie, proposée ici, atténuera la demande de chauffages électriques à résistances (autorisation obligatoire), tout en augmentant quelque peu l'offre d'électricité grâce aux conditions de raccordement des autoproducteurs. De même, si l'on en croit les expériences faites surtout à l'étranger, les recommandations tarifaires et l'étiquetage énergétique n'auront que des effets limités. Globalement, et selon une première estimation, l'arrêté fédéral et la loi sur l'énergie pourraient se traduire par 10 à 15 pour cent d'économies d'énergie d'ici en 2010, si des normes de qualité sont encore adoptées dans la seconde phase. Dans les secteurs ménages, artisanat, services, agriculture, l'arrêté sur l'énergie a surtout un double effet positif: le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude (DIFC) sera adopté plus rapidement et des mesures promotionnelles seront prises (économies d'agents fossiles surtout). Selon les observations faites dans le canton de Baie-Campagne, le DIFC autorise 15 à 20 pour cent d'économies dans les bâtiments où il est appliqué. L'arrêté sur l'énergie n'exerce aucune influence directe, mesurable, sur la demande de carburants. Dans le secteur des transports, il prévoit l'étiquetage énergétique des véhicules à moteur ainsi qu'une information plus active. Seules

des exigences sur la consommation spécifique desdits véhicules auraient vraisemblablement des effets notables. Autant qu'une première estimation est possible, les effets immédiats de l'arrêté sur l'énergie seront donc limités. Mais il ne faut pas sous-estimer l'incitation ainsi donnée à des efforts plus poussés, consentis sans obligation. La population comprendra que l'utilisation rationnelle d'énergie s'impose plus que jamais. A cela s'ajoute que la Confédération, les cantons et l'économie auront plus de temps à consacrer au renforcement de leur politique énergétique. Plus rapidement les mesures préconisées permettront de recueillir et d'approfondir des expériences pratiques, plus la politique énergétique sera efficace. 13 Interventions parlementaires Une série de postulats ont été transmis au Conseil fédéral durant la session d'automne 1988. Celui-ci propose par le présent message de classer ces interventions (tableau 1). 14 Avis de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie A plusieurs reprises ces dernières années, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie s'est prononcée à une nette majorité contre des mesures d'économies spécifiques de la Confédération dans le domaine de l'électricité. 488

Postulats des Chambres fédérales relatifs à L'utilisation économe et rationnelle d'énergie
Tableau 1 Intervention Décision Motion Salvioni du 18. 3.1988 (88.421)

Approvisionnement énergétique du pays Motion Schmidhalter du 18.3.1988 (88.423)

Législation sur les économies d'énergie Motion Bundi du 2. 3.1987 (87.305) Economies d'énergie. Programme d'incitation Motion Fischer-Seengen du 9. 6.1988 (88.467)

Approvisionnement du pays en électricité et sauvegarde de l'option nucléaire Motion Grendelmeier du 9.10.1988 (87.901) Décompte individuel des frais de chauffage Motion Grendelmeier du 9.10.1988 (87.902) Décompte individuel d'eau chaude Motion Gadiet du 15. 3.1988 (88.382) Energie électrique, approvisionnement, dépendance de l'étranger, sécurité Motion Schock du 18. 3.1988 (88.441) Approvisionnement en électricité, dépendance à l'égard de l'étranger Motion Hunziker du 9. 6.1988 (88.468)

Approvisionnement du pays en électricité et sauvegarde de l'option nucléaire transmis comme postulat N 27.9.1988 transmis comme postulat N 27. 9.1988 transmis comme postulat, le chiffre 1, points 2 et 3, et le chiffre 2 N 27. 9.1988 transmis comme postulat, les points 1 à 3 et 7) N 27.9.1988 transmis comme postulat N 27. 9.1988 transmis comme postulat N 27. 9.1988 Chiffre 1 transmis comme postulat E 5.10.1988 transmis comme postulat E 5.10.1988 transmis certaines questions comme postulat, points 1 à 3 et 7) E 5.10.1988 ') Ne classer le point 7 qu'avec la révision de la loi sur l'énergie atomique. La majorité de la Conférence a rejeté en particulier, le 28 avril 1988, un arrêté fédéral anticipé sur les économies d'énergie ou d'électricité, demandé par différentes interventions parlementaires. S'il faut prendre des mesures politiques dans ce domaine, que ce soit par une législation reposant sur l'article constitutionnel, estiment les directeurs de l'énergie (cf. FF 1988 I 317). Le 9 novembre 1988, le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) s'est entretenu avec le comité de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie au sujet de l'arrêté fédéral. La plupart des membres du comité présents se sont prononcés en faveur de l'adoption la plus rapide possible de cet an-été, un seul y étant opposé. Cette acceptation de principe repose sur la conviction que la tâche des cantons en matière de politique énergétique restera inchangée, pour l'essentiel. En outre, il ne sera pas porté atteinte aux mesures déjà engagées par eux. Enfin, on tiendra 489 compte des possibilités dont ils disposent pour assumer eux-mêmes la réalisation des mesures qui sont de leur compétence. Nous avons ainsi cerné les réserves formulées par le comité. La plupart des cantons ont d'ores et déjà adopté des dispositions qui recouvrent des

éléments importants de l'arrêté prévu. Selon le comité, il importe de ne pas sous-estimer les difficultés auxquelles ils se heurtent dans l'application. Tant les exigences financières que l'engagement de personnel supplémentaire requièrent une attention soutenue. Mais le comité approuve l'orientation générale du projet ainsi que la nature et l'ampleur des mesures prévues. 15 Autres avis au sujet d'un arrêté sur l'énergie . Pour gagner du temps, il a fallu renoncer à mener la procédure de consultation écrite, qui réduirait par trop l'avance prise par rapport à la loi sur l'énergie. Lors des entretiens du 2 septembre 1988 à la maison de Wattenwyl, les partis gouvernementaux se sont prononcés au sujet d'un arrêté anticipé sur l'énergie. Le PDC et le PSS en approuvent le principe, alors que les radicaux et l'UDC le rejettent. Les organisations de protection de l'environnement sont en faveur d'un arrêté fédéral sévère, comprenant des principes tarifaires contraignants, des normes de qualité pour les appareils, installations et bâtiments ainsi que des mesures promotionnelles (surtout recherche et développement, installations pilotes et de démonstration) dans le domaine de l'utilisation rationnelle d'énergie et de l'emploi des agents renouvelables. Un tel arrêté constituerait, pour ces organisations, le préalable à leur soutien d'un article constitutionnel sur l'énergie. Aux termes de leurs déclarations dans la presse, les organisations de l'économie énergétique rejettent, dans leur majorité, un arrêté sur l'énergie. Les éléments les plus combattus en sont les principes tarifaires formulés par la Confédération, ainsi que les conditions de raccordement pour les énergies de réseau. 16 L'arrêté fédéral par rapport à l'article constitutionnel sur l'énergie L'article constitutionnel sur l'énergie (FF 1988 I 297) et la loi qui lui fera suite visent à doter la Confédération des bases nécessaires pour mener une politique énergétique efficace, axée sur le long terme. Le Conseil national a approuvé l'article énergétique (BÖ N1988 1141). Les Etats en délibéreront vraisemblablement lors de la session de printemps 1989. La teneur de cet arrêté, qui ne doit déployer ses effets que durant quelques années, est limitée par le Programme de politique énergétique (cf. ch. 17) et par la constitution (cf. ch. 61). L'arrêté permet l'adoption échelonnée des mesures d'économies d'énergie réputées nécessaires. Il portera ses fruits à condition d'avoir une avance suffisante par rapport à la loi qui le relayera. C'est pourquoi il importe que le Parlement en délibère rapidement. 490

"t 17 L'arrêté fédéral par rapport au Programme de politique énergétique Le Programme de politique énergétique adopté conjointement, le 28 mars 1985, par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie et par le DFTCE, est exposé de manière détaillée dans le message concernant un article constitutionnel sur l'énergie (FF 1988I307). Il veut fonder la politique suisse de l'énergie sur une claire répartition des tâches ainsi que sur la coopération renforcée entre la Confédération et les cantons. Le deuxième bilan intermédiaire de l'avancement de ce programme, arrêté au 1er janvier 1988, a été fait lors de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie du 28 avril de cette année à Berne. Il en ressort que la plupart des cantons se sont donné des bases légales. Des problèmes se posent dans l'application. Seuls quelques cantons ont adopté le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude, qui reste donc l'exception, de même que les mesures cantonales d'économies d'électricité. Selon le Programme de politique énergétique, les mesures d'économies d'énergie dans les bâtiments relèvent avant tout des cantons. L'arrêté sur l'énergie tient compte de leurs efforts et il les complète. Il soumet en effet à autorisation tous les chauffages électriques à résistances et prescrit le DIFC dans les bâtiments à chauffage central. Ainsi, ces mesures seront introduites plus rapidement sur tout le territoire du pays. En vertu du Programme de politique énergétique, l'expertise-type et les conditions d'homologation des installations, véhicules et appareils relèvent de la Confédération

(cf. ch. 221). En sus de ce que prévoit ledit programme, la Confédération fixera les conditions de raccordement des autoproducteurs. Relèvent comme jusqu'ici aussi bien de la Confédération que des cantons les diverses mesures d'encouragement (information et conseils, formation initiale et permanente, installations pilotes et de démonstration, recherche et développement, dégrèvements fiscaux, promotion des transports publics). En matière de tarifs, la répartition actuelle des compétences ne change pas. 18 Grandes lignes de l'arrêté sur l'énergie 181 Teneur L'arrêté fédéral sur l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie comporte

E. 24

Mesures promotionnelles 241 Information et conseils (Art. 8) Il incombe tant à la Confédération qu'aux cantons d'informer et de conseiller la population et les autorités sur les possibilités d'utilisation économe et rationnelle d'énergie ainsi que sur l'emploi des énergies renouvelables (art. 1er). Les cantons créent les conditions nécessaires à une activité de conseil énergétique de qualité; la Confédération élabore du matériel et fixe le cadre de cette activité par l'information qu'elle dispense. Ses interventions doivent s'harmoniser avec celles des cantons. Bien conçues, des campagnes d'information de la Confédération permettent de motiver la population en faveur de l'utilisation économe et rationnelle d'énergie. Quant aux cantons, ils font connaître les possibilités concrètes données par la législation en vigueur. Information et conseils sont assumés surtout par les associations INFOSOLAR et INFOENERGIE, dont la Confédération et les cantons sont les principaux membres. A l'intention des autorités, la Confédération élabore, conjointement avec les cantons, des dossiers techniques facilitant l'application de la législation cantonale. Pour l'orientation des particuliers, la Confédération prépare des documents servant aux services cantonaux de l'énergie, aux centres d'information énergétique ainsi qu'aux associations INFOSOLAR et INFOENERGIE. En vertu du 2e alinéa, la Confédération peut soutenir avant tout des activités, des manifestations et des publications isolées émanant d'organisations énergétiques, pour autant que l'opération s'étende à l'ensemble du pays. Il ne s'agit pas d'accorder un appui immédiat, c'est-à-dire indépendant des opérations engagées. L'aide apportée par la Confédération doit compléter l'action des cantons et des spécialistes privés. A l'exception de la récupération des rejets de chaleur (art. 11), il n'y a pas lieu de soutenir l'application pratique de procédés, de matériaux et de produits ayant donné satisfaction. En revanche, il faut favoriser la formation initiale et permanente de spécialistes (art. 9) ainsi que la recherche et le développement de techniques énergétiques (art. 10). 504

242 Formation initiale et permanente (Art. 9) La formation professionnelle et le perfectionnement de spécialistes de l'énergie a déjà bénéficié des programmes «Amélioration thermique du bâtiment» (1979- 1982) et «Installations du bâtiment» (1983-1988). La Confédération veut continuer sur cette voie avec son nouveau programme «Construction et énergie» (message concernant le financement de mesures d'encouragement dans les domaines de la rénovation de constructions, de l'utilisation rationnelle de l'électricité ainsi que des énergies renouvelables, programme d'action Construction et Energie 1989 à 1995; FF 1989141). Il faudra harmoniser ce programme et le soutien apporté en vertu de l'article 9, pour éviter les recoupements. Seuls des spécialistes qualifiés dans tous les domaines et à tous les niveaux permettront de mettre en œuvre sans retard les résultats de la recherche et du développement. Or on observe une pénurie grandissante d'hommes du métier, sur les plans aussi bien quantitatif que qualitatif. Le fossé entre les

résultats de la recherche et la connaissance appliquée ne fait que s'approfondir. Le projet pour la formation initiale et permanente dans le domaine de l'énergie thermique, dont le Conseil fédéral a pris connaissance en avril 1987, vise à faire face à cette situation. Actuellement, sa mise en oeuvre se prépare avec la collaboration de représentants des cantons, des associations et des écoles. Mais elle incombera avant tout aux cantons et à l'économie. Elle devrait débiter en 1990. L'article 9 complète le droit fédéral actuel (loi du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle, RS 412.10; législation sur les EPF, RS 414; loi du 19 mars 1965 sur les bourses d'études, RS 416.0). Il ne le remplace pas et n'a qu'un caractère subsidiaire. En vertu du 1er alinéa, la Confédération peut, en collaboration avec les cantons, favoriser par divers moyens la formation professionnelle des personnes chargées de tâches découlant de l'arrêté: elle peut organiser elle-même des cours ou des colloques, par exemple, mais elle est également habilitée à soutenir financièrement les opérations dans ce sens mises sur pied par des cantons, des communes ou des organisations. Le 2e alinéa vise à promouvoir des opérations isolées, destinées à des spécialistes, mais non la formation individuelle, que la Confédération a la possibilité de soutenir au titre de la législation sur la formation professionnelle et les bourses d'études. Ainsi, cette disposition autorise la Confédération à soutenir des cours de formation de conseillers en économies d'énergie et la création de matériel didactique. 243 Recherche et développement (Art. 10) Le 1er alinéa vise à renforcer et à élargir la recherche et le développement des nouvelles techniques énergétiques. Il faut continuer de soutenir, comme par le passé, la recherche fondamentale, la recherche appliquée ainsi que le développe- 505

ment initial. L'élément nouveau est la possibilité de soutenir - de façon il est vrai limitée - les installations pilotes et de démonstration (2e al). Celles-ci doivent contribuer à la lutte contre la pollution de l'air et à l'utilisation économe et rationnelle d'électricité. Le renforcement de la recherche s'inspirera du Plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération, que le Conseil fédéral a approuvé le 7 décembre 1987 sur proposition de la Commission fédérale pour la recherche énergétique CORE. La stabilisation du volume des montants consacrés à la recherche nucléaire (fusion et fission) doit aller de pair avec une extension massive des moyens destinés aux secteurs «utilisation rationnelle d'énergie», «énergies renouvelables» et «techniques de soutien» (stockage, distribution d'énergie, etc.). Une attention particulière sera vouée aux questions de protection de l'environnement. L'intention est de faire passer les montants dépensés par la Confédération pour la recherche énergétique de 112 millions de francs par année en 1987 à quelque 200 millions en 1992. Chacun sait que les résultats de la recherche n'apparaissent qu'à long terme. La nécessité d'intensifier ces activités n'est cependant pas contestée. Des voix s'élèvent depuis des années pour inviter la Confédération à promouvoir la percée de nouvelles technologies en soutenant des installations pilotes et de démonstration. L'importance de telles installations est du reste dûment soulignée dans les rapports «Conditions et effets du recours accru aux énergies renouvelables en Suisse» (Programme national de recherche n° 44) et «Conférence sur les perspectives de la recherche énergétique» (mars 1988). En 1986, le Parlement a approuvé un crédit de programme de 20 millions de francs en faveur des installations énergétiques pilotes et de démonstration de la Confédération. La présente disposition vise à étendre cette aide à des installations ne relevant pas de la Confédération. Il est prévu d'y consacrer des montants croissants dès 1989, pour atteindre environ 20 millions en 1992. En principe, la Confédération ne devrait pas couvrir plus de 50 pour cent des coûts de l'installation. Dans chaque cas, il faut préconiser la participation du canton de site. Si les résultats des travaux de recherche et de développement financés avec l'aide de la

Confédération sont exploités sur le plan économique, celle-ci peut exiger d'être remboursée au prorata des bénéfices réalisés (3e al.). Aucune disposition constitutionnelle ne permet de soutenir systématiquement, par des subventions, des prêts sans intérêts ou à des conditions de faveur, les investissements destinés aux économies d'énergie (cf. ch. 61). Il faut toutefois mentionner ici les possibilités offertes par des lois fédérales spéciales (p. ex. la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne; RS 901.1). Le projet d'article constitutionnel prévoit que la Confédération pourra encourager le développement de techniques énergétiques (y compris les installations pilotes et de démonstration). En revanche, l'application pratique de procédés, de matériaux et de produits énergétiques ayant donné satisfaction ne bénéficiera toujours pas d'une telle aide (FF 1988 I 338 s). 506

244 Promotion de la récupération des rejets de chaleur (Art. 11) Dans l'optique de la protection de l'environnement, il faut éviter de produire des rejets de chaleur, des eaux usées et des déchets, s'efforcer de tirer parti de ceux qui sont néanmoins produits et éliminer les autres. L'utilisation économe et rationnelle d'énergie répond parfaitement à cette philosophie. Toute transformation d'énergie entraîne des pertes, qui aboutissent dans l'environnement sous forme de rejets de chaleur. Ceux-ci ont représenté 57 pour cent de la demande d'énergie brute en 1987. Les plus importants producteurs fixes de tels rejets sont les centrales thermiques ainsi que les entreprises industrielles et artisanales. Le potentiel théorique de réduction et de mise en œuvre est grand: il est évalué à 30 pour cent dans l'industrie (soit l'équivalent de 1 mio. de t de pétrole par année). De son côté, l'eau sortant des stations d'épuration représente également un potentiel théorique non négligeable, qui correspond à environ 1,3 million de t de pétrole par année. La mise en œuvre de ces potentiels se heurte à des limites non seulement techniques, mais aussi économiques: bien souvent, les acquéreurs ne sont pas suffisamment nombreux à distance utile de la source de chaleur. L'industrie ne prend généralement des mesures que si celles-ci sont payantes à brève échéance (délais d'amortissement de deux à trois ans). Même avec ce critère restrictif, certaines branches gourmandes d'énergie font état de résultats remarquables (plus de 50 % d'économies d'énergie dans certains cas). Fréquemment, les rejets de chaleur ne trouvent pas preneur dans l'entreprise même. Il n'est pas rare que l'on hésite à les offrir à des tiers, de peur que l'entreprise perde de sa souplesse. De leur côté, les acquéreurs possibles craignent de devenir dépendants. Quelques projets d'utilisation de la chaleur produite dans des stations d'épuration ont cependant été réalisés. Si quelques cantons prescrivent la récupération de chaleur dans les équipements d'une certaine importance, l'application se heurte encore à bien des difficultés. C'est pourquoi les mesures promotionnelles devraient être de nature surtout incitative. La disposition proposée permettra à la Confédération de soutenir financièrement (p. ex. par des prêts sans intérêts ou par des contributions à la construction et à l'exploitation) des projets de démonstration ainsi que certaines installations de récupération de chaleur. Mais les propriétaires d'installations devront continuer d'assumer le gros de la charge financière. L'aide fédérale complète d'autres mesures (information et conseils, formation initiale et permanente, recherche et développement) dans ce domaine. L'encouragement du chauffage à distance à partir de centrales nucléaires s'inscrit dans la stratégie de lutte contre la pollution de l'air, du 10 septembre 1986. Mais des raisons politiques font que le potentiel de remplacement des énergies fossiles ne sera pas entièrement utilisé. Il est néanmoins indiqué de favoriser, par des subventions, la récupération de chaleur. 507

Prescriptions d'application et exécution 251 Prescriptions d'application (Art. 12) Le 1er alinéa oblige le Conseil fédéral à édicter les dispositions nécessaires pour l'exécution de l'arrêté sur l'énergie. Ce sont en particulier: - des dispositions complétant la loi; le Conseil fédéral est expressément habilité à en édicter, - des dispositions d'application, qui concrétisent les obligations légales, par exemple en définissant certaines notions de manière plus précise, - des dispositions sur l'organisation de l'exécution, dans la mesure où celle-ci relève de la Confédération. La possibilité de charger le département compétent d'édicter des dispositions d'application se justifie en particulier pour des prescriptions techniques de détail et d'autres définitions. Il s'agira de mener les procédures de notification des projets de ces textes (cf. ch. 53 et 54). Le 2e alinéa exige que les ordonnances tiennent compte des mesures prises par les cantons et par l'économie pour réduire la consommation d'énergie. En effet, l'action de la Confédération en la matière doit compléter les efforts qui se font ailleurs et les coordonner. Dans ce contexte, il est primordial de ne pas perdre de vue l'avancement du Programme de politique énergétique dans les cantons. La retenue s'impose donc. 252 Dispositions cantonales sur l'énergie (Art. 13) Le 1er alinéa manifeste sans ambiguïté que les mesures prévues dans l'arrêté sur l'énergie ne constituent qu'une base. Les cantons peuvent et doivent prendre les mesures plus strictes, ou complémentaires, qui leur paraissent appropriées en vue de l'utilisation économe et rationnelle d'énergie et pour l'emploi des agents renouvelables. Selon le droit constitutionnel en vigueur, il s'agit d'une compétence au premier chef cantonale. L'arrêté sur l'énergie ne vise pas à se substituer à leur effort, mais à l'étayer et à le prolonger. 2e alinéa: des prescriptions cantonales relatives aux installations, véhicules et appareils produits en série ne sont admissibles qu'aussi longtemps que des dispositions fédérales en la matière font défaut. 253 Compétences d'exécution (Art. 14) Selon le 1er alinéa, il incombe aux cantons d'appliquer la plupart des prescriptions sur les économies d'énergie. Ils fixent la procédure; ils peuvent également adopter des procédures d'autorisation spécifiques pour les questions d'énergie. La plupart d'entre eux vérifient l'application des prescriptions énergétiques au cours de la procédure d'autorisation de construire. Tous possèdent un service de l'énergie, mais rien ne leur interdit de charger un autre organe de l'exécution. 508

Aux termes du 2e alinéa, la Confédération assume l'exécution des prescriptions et autres exigences figurant à l'article 3, ainsi que celle de ses mesures promotionnelles (section 4). Le soutien de la Confédération à l'activité de conseil sur projet (art. 8, 3e al.) passe par les cantons (1er al.). Le 3e alinéa oblige la Confédération à superviser l'exécution de tout l'arrêté et à y apporter son aide. Les autorités de surveillance sont le Conseil fédéral, ses départements et le Tribunal fédéral dans les limites des compétences que leur attribuent la constitution, la législation en général et l'arrêté en particulier. Là où l'exécution incombe à une autorité de la Confédération, c'est cette autorité qui en vérifie la conformité. En revanche, l'exécution par les cantons est placée sous la surveillance du Conseil fédéral, qui l'exerce dans le cadre de la surveillance ordinaire des cantons. Pour la Confédération, ce droit implique qu'elle coordonne l'exécution et qu'elle soutienne les cantons dans leur action. Il faut prévoir surtout des instruments d'exécution et des matériels pour la formation professionnelle, utilisables au titre du Programme de politique énergétique. Pour la coordination, la Confédération dispose de différents moyens (p. ex. l'ordonnance, les directives et les circulaires). 254 Application par des tiers (Art. 15) Les «autorités d'application» au sens du 1er alinéa peuvent se situer aussi bien à l'échelon du canton qu'à celui de la Confédération. Il est indiqué de s'assurer la coopération de collectivités de droit public ou d'organisations privées pour l'exécution de certaines tâches inscrites dans le droit

de l'énergie. Le contrôle et la surveillance des prescriptions techniques, en particulier, exigent en effet du personnel spécialement formé et des appareils sophistiqués; il est donc possible de confier ces tâches à des particuliers. Toutefois, même s'il y a délégation de compétences, le service qui en décide reste co-responsable de l'exécution; il ne peut donc pas déléguer le droit de surveillance. Le 2^e alinéa précise que les tiers chargés de tâches d'exécution doivent respecter les normes et recommandations d'organisations internationales spécialisées reconnues. 255 Obligation de renseigner et de coopérer (Art. 16) Les autorités ont besoin des informations et documents que leur fournissent les intéressés pour apprécier des cas d'espèce et pour édicter des prescriptions d'exécution. Si l'obligation de leur venir en aide n'était pas inscrite dans la législation, les données obtenues resteraient lacunaires. 509

256 Secret de fonction et secret d'affaires (Art. 17) Toutes les autorités d'exécution ainsi que d'éventuels experts, membres de commissions ou de groupes techniques chargés d'exécuter l'arrêté ou d'en préparer l'exécution sont soumis au secret de fonction selon le 1^{er} alinéa. L'obligation du secret ne touche pas seulement les organes de l'administration, mais également les personnes tierces chargées de certaines tâches d'exécution (cf. art. 16); elle s'applique indifféremment aux fonctionnaires et membres des autorités de la Confédération et des cantons. Les contrevenants seront punis conformément à l'article 320 du code pénal suisse. En vertu du 2^e alinéa, les autorités ne doivent pas transmettre des informations liées au secret de fabrication, même si c'est dans l'intérêt du public. Avant de donner des informations à des tiers, les autorités sont tenues de consulter les intéressés. Ceux-ci peuvent alors faire valoir leurs raisons de conserver le secret. En revanche, les autorités compétentes peuvent publier les chiffres de consommation d'énergie des véhicules, installations et appareils homologués: l'intérêt des consommateurs l'exige. Aucun secret de fabrication n'est ainsi trahi. 257 Emoluments (Art. 18) Aux termes du 7^e alinéa, des émoluments sont perçus pour les autorisations, contrôles et services particuliers liés à l'exécution de l'arrêté sur l'énergie. Leur montant ne doit pas figurer dans l'arrêté. Le Conseil fédéral est expressément habilité à le fixer. Les émoluments doivent couvrir les coûts, c'est-à-dire que leur montant est proportionné aux frais occasionnés. Selon le 2^e alinéa, l'information et les conseils sur des questions d'ordre général, émanant de la Confédération, restent gratuits. Les cantons sont libres de prélever des émoluments pour leurs tâches d'exécution.

E. 26

Procédure et protection juridique 261 Voies de droit (Art. 19) La procédure et les voies de droit sont régies par la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) et par la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 771770). Il est juste que le juge civil tranche les litiges liés au décompte des frais de chauffage et d'eau chaude (art. 4, 3^e al). En général, ces frais représentent en effet l'essentiel des charges. Pour les locataires, c'est la procédure de recours spéciale prévue dans le droit des baux qui s'applique. 510

262 Recours des autorités (Art. 20) Grâce au recours prévu au 1^{er} alinéa, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie dispose d'un instrument spécial pour assurer l'exécution uniforme de l'arrêté fédéral et de ses prescriptions d'application. Le 2^e alinéa instaure une obligation de notifier, qui assurera un minimum d'information de la Confédération par les cantons, indispensable à l'exécution uniforme de la loi.

E. 27

Dispositions pénales 271 Contraventions (Art. 21) Le 1er alinéa qualifie de contravention la violation intentionnelle des dispositions énumérées. Leur liste étant exhaustive, la violation de prescriptions non mentionnées dans cet alinéa n'est pas punissable. Cependant, quelques prescriptions d'application de l'arrêté seront nécessaires; comme les infractions à ces prescriptions doivent également être punies à titre de contraventions, la lettre f déclare punissable aussi celui qui contrevient à une prescription dont le non-respect a été déclaré punissable. Une amende maximale de 40 000 francs est prévue. Ce montant élevé n'entre en ligne de compte que dans le cas de contraventions extraordinairement graves. Il se justifie aussi dans l'optique de la prévention: il ne faut pas que l'infraction paie. Le 2e alinéa est nécessaire parce qu'en vertu du code pénal suisse (art. 104, 1er al.), la tentative et la complicité ne peuvent être punies que lorsque la loi le prévoit expressément. Selon le 3e alinéa, le fait de commettre par négligence l'une ou l'autre infraction figurant au 1er alinéa est également punissable. La sanction en est une amende pouvant atteindre 10 000 francs. 4e alinéa: les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif (RS 313.0) renferment des dispositions détaillées sur les infractions commises dans la gestion d'entreprises, dans l'exercice d'une activité pour des tiers, etc. Les chefs d'entreprise, les employeurs, les mandants et autres commettants sont soumis aux mêmes dispositions pénales que leurs mandataires légaux ou contractuels, ce qui les oblige à contrôler ces derniers de près. Il est indiqué de prévoir également, dans le présent arrêté, la possibilité de les punir, si les infractions de leur représentant sont imputables au fait qu'il a transgressé ses devoirs de surveillance et de diligence. 511

272 Poursuite pénale (Art. 22) II incombe à l'autorité cantonale de poursuivre et de juger les infractions selon l'article 21.

E. 28

Dispositions finales 281 Enquête (Art. 23) L'utilisation rationnelle de l'énergie ne déploie tous ses effets qu'à long terme, car elle n'intervient généralement dans les décisions qu'au moment où l'on renouvelle des biens de longue durée (installations, véhicules, appareils). Dans l'ignorance de ce que serait la consommation sans les mesures fédérales d'économies, on peut difficilement chiffrer les effets de l'arrêté. C'est pourquoi le premier bilan, après cinq ans, devra se fonder surtout sur les efforts consentis et l'exécution de l'arrêté. 282 Droit transitoire (Art. 24) Le 1er alinéa joue un rôle surtout au moment de l'adoption du décompte individuel des frais de chauffage et de préparation d'eau chaude (art. 4). Le 2e alinéa règle le DIFC des bâtiments existants à chauffage central. Leur rééquipement porte sur les dispositifs d'enregistrement de la consommation de chaleur et sur les appareils de réglage de la température des locaux (art. 4, 1er et 2e al.). La Confédération prévoit un délai de sept ans pour l'opération. Les cantons peuvent cependant fixer une échéance plus rapprochée. Une période transitoire appropriée est nécessaire. Des délais trop courts risqueraient d'entraîner des surcharges dans la branche des installations. La qualité du travail en souffrirait et il faudrait s'attendre à un net renchérissement. Expérience faite par Baie-Campagne, la mise en œuvre de cette mesure ne pose pas de problème de principe. Il faut ménager un délai suffisant pour l'adaptation des conditions de reprise du courant des autoproducteurs (art. 7). L'adaptation peut également se faire par étapes (3e al.). 283 Référendum et entrée en vigueur (Art. 25) Il s'agit d'un arrêté fédéral de portée générale; il est donc sujet au référendum facultatif. Il devrait être relayé par la loi sur l'énergie, mais sa validité est limitée au 28 décembre 1998. Son traitement rapide par les Chambres est souhaitable en prévision de la votation sur les deux initiatives populaires «Halte à la construction de

centrales nucléaires (moratoire)» et «Pour un abandon progressif de l'énergie atomique».
512

3 Conséquences

E. 31

Conséquences financières sur le plan de la Confédération En 1987, la Confédération a dépensé un total de quelque 120 millions de francs dans le domaine de l'énergie, selon une enquête de l'Office fédéral de l'énergie (voir tab. 2). Sur ce montant, 70,2 millions ont passé par le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales. Au sein de l'administration fédérale, le susdit office est en charge de cette activité, et lui assure les principaux apports financiers. D'autres offices fournissent en particulier des contributions pour les projets dépassant le seul domaine de l'énergie. Pour 1992, ces dépenses sont évaluées à 160 millions (sans arrêté et sans loi sur l'énergie). Cela signifie que le Plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération (1987) pourra être réalisé sans de nouvelles bases légales - pour autant que des chercheurs qualifiés en nombre suffisant s'y consacrent. En revanche, la législation fédérale actuelle ne permet pas de soutenir systématiquement les installations pilotes et de démonstration dans tout le domaine de l'énergie. La Confédération n'a que des attributions sectorielles à cet effet (p. ex. art. 24 iniquies est., énergie atomique). Avec l'arrêté anticipé sur l'énergie, les dépenses globales de la Confédération dans ce domaine atteindront 203 millions de francs en 1992. Ce montant englobe désormais la promotion sectorielle d'installations pilotes et de démonstration (même en dehors des bâtiments fédéraux), du développement initial de produits, plus actif, ainsi que de la récupération de chaleur. Par rapport au message relatif à un article constitutionnel (FF 19881340), l'arrêté prévoit de plus modestes contributions fédérales aux projets d'installations pilotes et de démonstration. L'accroissement progressif des dépenses se justifie pour les affectations suivantes: - formation d'un plus grand nombre de chercheurs qualifiés dans le domaine de l'énergie, - création des places de travail nécessaires (infrastructures), - adaptation structurelle au sein de l'administration fédérale en vue de rendre celle-ci capable de suivre les projets, d'en exploiter les résultats et de les faire connaître aux praticiens. Nous préconisons un renforcement accru de la recherche énergétique et du développement des techniques dans ce domaine par le biais de la loi sur l'énergie.

E. 32

Conséquences sur le plan du personnel de la Confédération La mise en œuvre d'une politique énergétique plus active ne va pas sans l'engagement de personnel supplémentaire. Ainsi, l'administration fédérale aura besoin rapidement d'au moins dix nouveaux collaborateurs, dont la moitié à l'Office fédéral de l'énergie, pour suivre convenablement les projets d'installations de recherche et de démonstration, en exploiter les résultats et les faire passer dans la pratique. Les autres postes sont requis pour les tâches d'information, d'exécution et de coordination (Confédération/cantons), les procédures d'expertise. 513

Dépenses de la Confédération pour l'utilisation économe et rationnelle d'énergie (en mio. de fr.) Tableau 2 1987 (enquête OFEN) Sans arrêté et sans loi sur l'énergie 1992 (valeur nominale) Avec arrêté mais sans loi sur l'énergie 1992 (valeur nominale) Recherche - Administration fédérale 37,3 " - Fonds national - Conseil des Ecoles polytechniques fédérales Installations pilotes et de démonstration Expertises-type, formation de spécialistes de l'énergie, information et orientation (y compris programme d'impulsion Installations du bâtiment) Promotion récupération de chaleur . Total dépenses

Confédération ... 3,3 70,2 1,02> 3,8 60 5 90 3 2> 2 3> 70 5 90 15 15 115,6 160 203 ' > Y compris 3,7 millions de francs pour les scénarios énergétiques (dépense exception- nelle). 2' Pour bâtiments fédéraux exclusivement. 3> Sans futurs programmes d'impulsions projetés. Si les crédits de la recherche énergétique relevant du Conseil des Ecoles sont également accrus, cela impliquera de nouveaux collaborateurs et un développe- ment correspondant des infrastructures. Le Conseil fédéral fixera le nombre de postes libérés par des transferts au sein de l'administration et le nombre de ceux sur lesquels le Parlement sera sollicité. Les emplois nouveaux figureront chaque année au budget.

E. 33

Conséquences pour les cantons et les communes Chaque canton a son service de l'énergie. De même, des communes d'une certaine importance ont désigné des responsables des questions énergétiques. Il serait indiqué de charger ces services des tâches liées à l'arrêté. Mais les cantons sont libres d'organiser comme ils l'entendent l'exécution de ce texte. Le renforcement du personnel s'imposera là où les efforts consentis sont encore insuffisants. En revanche, dans les cantons qui appliquent déjà une législation complète sur l'énergie, le surcroît de travail paraît devoir être modeste. 514

4 Programme de la législature Le projet d'un arrêté fédéral sur l'utilisation économe et rationnelle d'énergie n'est pas annoncé dans le Programme de la législature 1987-1991 (FF 19881343). Des postulats ont invité le Conseil fédéral à étudier un tel projet ou du moins certaines des mesures qui y figurent. L'arrêté annonce la loi sur l'énergie, indiquée comme devant voir le jour dans la seconde moitié de la législature. 5 Relation avec le droit européen et avec l'évolution internationale 51 Réglementations propres à la Communauté européenne Dans le domaine de l'utilisation rationnelle d'énergie, la Communauté européenne a édicté d'innombrables résolutions, décisions et recommandations, ainsi qu'un petit nombre de directives et de règlements. Ces derniers deviennent immédiatement droit: national dans les Etats membres; ils concernent l'aide au financement de projets d'installations pilotes et de démonstration dans l'industrie, ainsi qu'à la mise en œuvre des énergies indigènes dans des régions économiquement défavorisées. Quant aux directives, il en existe sur les installations de chauffage, les chauffe-eau, les accumulateurs de chaleur et les systèmes de distribution de la chaleur, ainsi que, depuis 1988, sur les produits de construction en général. Les Etats membres sont tenus d'édicter chez eux des prescriptions juridiques répondant aux objectifs de ces directives. Certes, les exigences qui en découlent concrètement peuvent prendre des formes très différentes d'un pays à l'autre, notamment en fonction du climat. Dans la perspective du Marché unique de 1992, la CE projette un système normatif complet régissant l'élaboration de projets de bâtiments et les travaux d'ingénieurs. En principe, les futures directives générales renverront à des normes techniques existantes. Il reste cependant à élaborer de telles normes communes dans bien des domaines, notamment pour «l'utilisation rationnelle d'énergie dans le bâtiment». La CE veut confier ce projet au Comité européen des normes (CEN). La Suisse y participe par un membre de l'Association suisse de normalisa- tion (ASN), la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA). De son côté, l'Association européenne de libre-échange (AELE) cherche d'ores et déjà à faire faire à ses membres des progrès parallèles à l'évolution qui se dessine dans la CE, en particulier dans le secteur du bâtiment. Il existe depuis assez longtemps une directive générale de la CE sur l'expertise-type et sur l'indication uniforme de la consommation des appareils électro-ménagers. On dispose en outre d'une directive d'application des fours électriques. Il est prévu d'en élaborer pour les lave-linge,

lave-vaisselle, armoires frigorifiques, sèche-linge, chauffe-eau et cuisinières à gaz. Toute l'électrotechnique relève du Comité européen des normes électrotechniques (CENELEC). Pour ce qui est des appareils ménagers, celui-ci met l'accent sur le bruit et la consommation d'électricité. La Suisse est associée à ces travaux par le biais du Comité des normes (Comité électrotechnique suisse CES) de l'Association suisse des électriciens (ASE). A ce jour, quatre des douze Etats de la 515

CE ont adopté dans la pratique des indications uniformes de consommation d'électricité. En revanche, aucun Etat européen ne fait figurer dans la loi des exigences de qualité. Ces dernières années, le Conseil de la CE a édicté des principes et recommandations pour la formation des prix de l'énergie, en particulier pour les tarifs du gaz et de l'électricité. On cherche par là à harmoniser progressivement les politiques des prix et à les axer sur l'utilisation rationnelle d'énergie. Les principes généraux s'inspirent essentiellement de la prise en compte des prix sur le marché mondial ainsi que des coûts à long terme du renouvellement des sources d'énergie. Deux éléments ont joué un rôle déterminant dans la réflexion de la Commission des CE sur les énergies de réseau: la juste imputation des coûts aux différentes catégories de consommateurs et l'équilibre financier des entreprises qui assurent l'approvisionnement. Les tarifs ne devraient pas encourager la consommation, ni être faussés par des objectifs de politique industrielle ou sociale. On souligne l'importance que revêt la transparence des prix, surtout pour les acquéreurs d'énergies de réseau au bénéfice d'un contrat spécial. De son côté, le projet d'arrêté fédéral sur l'énergie ne comporte pas de principes tarifaires. Au début de novembre 1988, les ministres de l'énergie de la CE ont adopté des recommandations touchant les conditions de raccordement des autoproducteurs d'électricité. Quelques pays réglementent dans la loi la coopération des autoproducteurs avec les centrales, tandis que d'autres comptent sur l'entente spontanée. La recommandation proposée à la CE ne précise pas si des critères d'accord uniformes devraient être imposés au moyen de conventions ou par voie législative. A l'heure actuelle, le dédommagement accordé aux autoproducteurs est parfois fixé par les centrales qui reprennent le courant (p. ex. en Grande-Bretagne). Dans d'autres pays, c'est une autorité nationale qui s'en charge. Il en va ainsi en Espagne: à titre promotionnel, le prix payé pour le courant injecté dans le réseau y est même supérieur aux «coûts évités». Pour ce qui est de l'utilisation économe et rationnelle d'énergie, l'évolution en-dehors de l'Europe a son importance aussi. Le Japon par exemple s'est donné des exigences de qualité (consommation spécifique d'énergie) pour les installations de climatisation et, jusque tout récemment, pour les réfrigérateurs. Dans ce pays, lesdites exigences sont imposées «en douceur» par le gouvernement. Les Etats-Unis disposent du système le plus complet de marquage d'appareils et d'installations électriques. On y précise la consommation moyenne d'électricité, en comparaison avec les produits de la concurrence, ainsi que les coûts d'électricité prévisibles. Depuis peu, des exigences fédérales de qualité y sont prescrites; elles touchent les installations de climatisation, pompes à chaleur, chauffages électriques, chauffe-eau, congélateurs et réfrigérateurs, lave-vaisselle, lave-linge, sèche-linge, cuisinières et fourneaux électriques. En outre, ces deux pays appliquent des exigences contraignantes touchant la consommation spécifique de carburant par les véhicules à moteur. Ainsi, les Etats-Unis ont recours à un système de bonus-malus; les séries d'automobiles (voitures de tourisme et utilitaires légers) que chaque producteur met en vente dans l'année sont soumises à certaines exigences. Toutefois, le carburant peu coûteux et la tendance générale à acheter de plus gros modèles ont fait qu'il 516

n'était plus possible de respecter les normes de qualité; pour les années 1986 et suivantes, elles ont été réduites. Dans ce même pays, on a également recueilli depuis dix ans les expériences faites après l'adoption de réglementations fédérales très poussées en matière de conditions de raccordement des autoproducteurs d'électricité. Il s'est aussi clairement avéré que les méthodes les plus diverses permettaient de déterminer les «coûts évités». 52

Compatibilité des réglementations suisses et européennes La CE poursuit des objectifs de politique énergétique communs, politiquement contraignants pour les Etats membres. Ces objectifs permettent de comparer l'orientation des activités de chaque Etat et de les analyser. Ils servent également à obtenir des efforts de même intensité. Néanmoins, on tient compte aussi des forces du marché, des spécificités en matière d'économie énergétique ainsi que des possibilités de chaque pays et des contraintes auxquelles il se heurte. L'arrêté sur l'utilisation de l'énergie que nous vous proposons n'est pas en contradiction avec les lignes directrices de la CE; pour l'essentiel, il vise les mêmes objectifs. Juridiquement, le marché unique européen prévu pour 1992 n'implique aucune obligation pour la Suisse. Toutefois, la CE s'efforce de mettre en branle une harmonisation englobant toutes les normes techniques, qu'elles émanent du secteur privé ou de l'Etat. Pour des motifs de politique économique et commerciale, la Suisse a de bonnes raisons d'appliquer autant que possible les prescriptions européennes existantes ou futures (en particulier les standards techniques) pour résoudre des problèmes énergétiques du même genre. Les associations helvétiques spécialisées participent aux travaux communautaires; il sera donc possible de tenir compte, dans le droit suisse, des développements intervenant sur le plan international. Les dispositions prévues en matière de conditions de raccordement des autoproducteurs (art. 7) correspondent en substance à la vision de la CE. Celle-ci souligne notamment qu'il faut tenir compte des coûts évités (coûts de capacité) lors du calcul des dédommagements accordés aux autoproducteurs. Les efforts d'intégration de la CE en matière de politique énergétique n'affectent pas, pour le moment, la marge de manœuvre de la Suisse. Toutefois, en matière d'énergie, il y a lieu, de suivre attentivement l'évolution en vue du marché unique. Mais cela ne signifie nullement que la Suisse doive renoncer à mener sa politique énergétique comme elle l'entend. 53

Rapports de l'arrêté sur l'énergie avec la Convention AELE et l'Accord de libre-échange Suisse-CEE0 La Convention instituant l'AELE (RS 0.632.31) et l'Accord de libre-échange entre la Suisse et la CEE (RS 0.632.401) n'obligent aucunement notre pays à adopter une politique économique et énergétique commune à d'autres Etats ou à ') Cf. rapport du DFTCE du 8 août 1988 «L'article énergétique et sa législation d'exécution à la lumière des obligations internationales de la Suisse».

E. 36

Feuille fédérale. 141e année. Vol. I 517

harmoniser son droit en la matière. Il faut tout de même signaler ce qu'impliquait la notion de libre-échange pour notre politique énergétique. La future législation sur l'énergie sera compatible en principe avec ces accords, dans la mesure où ses prescriptions s'appliqueront tant aux produits indigènes qu'à ceux provenant de l'étranger (mesures dites applicables sans distinction). Les nouvelles règles techniques susceptibles de limiter les importations doivent être harmonisées au niveau international. Il existe une procédure de notification obligatoire des projets de futures règles techniques, notamment dans le cadre du GATT (cf. ch. 54) et de la convention AELE. Une procédure de notification obligatoire liant la CE et les pays de l'AELE est actuellement en préparation pour les projets de règles techniques. Les différentes procédures de notification garantissent la transparence des prescriptions

envisagées; elles sont les meilleurs préalables à la reconnaissance réciproque des épreuves et des certificats de conformité. C'est une condition importante de la libre circulation des marchandises. Il est quelquefois difficile d'éviter, en matière d'énergie, les réglementations spéciales propres à chaque pays, lorsque les normes internationales se bornent à fixer le plus grand commun dénominateur ou qu'elles font tout simplement défaut. En effet, de telles normes peuvent s'avérer insuffisantes dans le cas d'un approvisionnement énergétique donné, spécifique à un pays, ou lorsque la situation d'un pays en matière d'environnement nécessite des mesures plus sévères. Il est certain que les appareils, les véhicules ainsi que les installations produits en série sont soumis au régime du libre-échange. Toutefois, on ne peut prévoir pour l'instant dans quelle mesure le commerce de l'énergie, l'harmonisation de la politique énergétique ou les mesures pour l'utilisation rationnelle de l'énergie y seront intégrés. Selon les traités internationaux en vigueur, la Suisse n'est pas tenue d'aligner sa législation interne (y compris les règles techniques) sur celle de la CE ou des pays membres de l'AELE. Toutefois, son ordre juridique ne doit rien contenir qui soit incompatible avec ces accords. Il s'agirait en particulier de mesures de restriction au commerce qui, même si elles étaient motivées par des raisons d'ordre public, ne devraient être ni discriminatoires ni disproportionnées. Mais il est évident que la Suisse, pour des raisons de politique économique et commerciale, appliquera autant que possible les normes et prescriptions internationales en vigueur pour résoudre des problèmes du même genre dans le domaine de l'énergie. Ce sont les meilleurs préalables à la reconnaissance réciproque des expertises-type, marques et déclarations. Dorénavant, chaque pays de l'AELE sera tenu de reconnaître les résultats d'essais effectués par les services compétents des Etats membres sans qu'on doive procéder à de nouveaux examens. On tend également à un accord dans le même sens entre l'AELE et la CE. 518

54 Arrêté sur l'énergie et accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) L'accord du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) (RS 0.632.21) veut éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce. Sans viser à une véritable unification des politiques économique et énergétique des Etats membres, il les soumet à certaines contraintes importantes. Les mesures de politique énergétique doivent être a priori non discriminatoires, et les restrictions quantitatives à l'importation sont proscrites. Les normes internationales doivent être appliquées chaque fois que c'est possible. On peut déroger à ces principes, dans les limites de l'accord, lorsque des prescriptions sur l'énergie sont adoptées sans intention protectionniste. Celles-ci doivent alors avoir pour objet la protection de l'homme, des animaux et des végétaux, ou des mesures d'économies proprement dites au sens de l'accord général. L'accord relatif aux obstacles techniques au commerce (Code; RS 0.632.231.41) permet d'envisager, au chapitre des normes techniques, des dérogations directes pour la protection de l'environnement comme pour des raisons de politique énergétique. En vertu du Code, les projets de nouvelles prescriptions techniques sont soumis obligatoirement à une procédure de notification (procédure d'information et de consultation), afin que les parties à l'accord puissent se prononcer à temps sur d'éventuelles entraves au commerce qui en résulteraient. Durant la procédure, l'Etat d'où émane le projet connaît l'obligation de statu quo. Tant les principes du GATT que l'engagement au statu quo pris dans le contexte de l'Uruguay-Round exigent qu'on ne fasse usage qu'avec retenue des réglementations d'exception possibles. Les prescriptions d'application de l'article 3 (expertise-type et exigences applicables aux installations, véhicules et appareils) devront s'inspirer avant tout des dispositions du Code. 6 Bases juridiques 61 Constitutionnalité L'arrêté sur l'énergie se

fonde sur différentes dispositions constitutionnelles. Celles-ci sont énumérées dans le préambule. Elles ont pour objet les attributions fédérales suivantes: - Economie hydraulique article 24bis, est., - Transport et distribution d'énergie électrique article 24c^{uater}, 1er alinéa, est., - Energie atomique article 241^{"1"}"05, est., - Protection de l'environnement article 24sePties, est., - Recherche article 27sexies, est., - Protection des consommateurs article 31 sTM68, est., - Formation professionnelle article 34ter, 1er alinéa, lettre g, est., - Poids et mesures article 40, est., - Droit privé article 64, 1er et 2e alinéas, est. 519

L'article sur l'électricité (art. 24^{uater}, 1er al., est.) habilite le législateur fédéral à adopter les mesures nécessaires pour l'utilisation économe et rationnelle d'électricité (avis de droit de la Division de la justice du 23 mai 1980 relatif à l'adoption d'une loi sur l'électricité).

L'article sur la protection de l'environnement (art. 24 seP^{ies} est.) habilite la Confédération à prendre les mesures nécessaires pour l'utilisation économe et rationnelle d'énergie (les économies d'énergie sont une contribution à la lutte contre la pollution de l'air). Chaque mesure doit se prêter directement ou indirectement à la réduction de la pollution de l'air.

Cette disposition constitutionnelle touche avant tout les énergies fossiles ainsi que le bois de feu. Il s'agit donc de diminuer les nuisances imputables à l'énergie (cf. ch. 211). Etant donné la relation qui existe entre l'approvisionnement et la consommation d'énergie, d'une part, et la pollution de l'environnement, de l'autre, l'article sur la protection de l'environnement donne à la Confédération des compétences non négligeables jusque dans le domaine de l'énergie (cf. à ce sujet K. Eichenberger, Rechtsgutachten über Fragen der

verfassungsrechtlichen Regelungen des schweizerischen Energiewesens, avril 1976, p. 49, 57 s.). L'article sur la recherche (art. 27sexies est.) couvre l'ensemble de l'éventail qui s'étend de la recherche fondamentale à la recherche appliquée, y compris le développement initial de nouvelles techniques. Quant à des mesures allant plus loin (p. ex. contributions à des installations pilotes et de démonstration, et autres subventions), la Confédération peut les prendre dans les secteurs où elle est habilitée à légiférer ou à prendre des mesures

d'encouragement (p. ex. art. 24quinquies^{^^} énergie atomique, art. 24sePties, protection de l'environnement). Quelques-unes des mesures prévues dans le projet ont un effet plus ou moins perceptible d'entraves au commerce (art. 3 à 6). Comme leur objectif n'est pas d'ordre économique, il faut considérer de telles prescriptions d'économies d'énergie comme légitimes, pour autant qu'elles s'inscrivent dans les limites de leur base constitutionnelle (cf. FF 1988 I 237 s.).

62 Délégation de la compétence de légiférer Certaines dispositions de l'arrêté autorisent le Conseil fédéral à édicter des ordonnances de substitution (art. 3, 6 et 12). C'est nécessaire, parce que la loi ne convient pas pour fixer des exigences techniques et des dispositions de détail. De plus, l'article 12, 1er alinéa, autorise une sub-délégation limitée. Ainsi, le Conseil fédéral peut transférer au département compétent la possibilité

d'édicter des prescriptions techniques ou administratives (cf. ch. 251). 63 Forme En vertu de l'article 6, 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), les actes législatifs de durée limitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés sous forme d'arrêté fédéral de portée générale. L'arrêté sur l'énergie a une validité limitée (art. 25, 3e al.). C'est un arrêté fédéral de portée générale, non urgent. 520 32642

Arrêté fédéral Projet pour l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie (Arrêté sur l'énergie) du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 24bis, 24^{uater}, 1er alinéa, 24quinuies, 24sePties, 27sexies, 31sexies, 34ter, 1er alinéa, lettre g, 40, 64, 1er et 2e alinéas, de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 21 décembre 1981), arrête: Section 1: Objectif, principes régissant les économies d'énergie Article

premier Objectif En favorisant l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le présent arrêté vise à contribuer à un approvisionnement énergétique sûr, suffisant, économique, diversifié et compatible avec l'environnement. Art. 2 Principes applicables à l'utilisation économe et rationnelle d'énergie 1 Les autorités ainsi que les entreprises assurant l'approvisionnement en énergie appliquent les principes ci-après: a. Toute énergie doit être utilisée de la manière la plus économe et la plus rationnelle possible; b. Il faut recourir de manière accrue aux énergies renouvelables. 2 Utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle signifie avant tout: a. Investir le moins possible d'énergie pour obtenir un résultat donné (haut rendement énergétique); b. Récupérer les rejets de chaleur; c. Réduire la quantité d'énergie utilisée. 3 Les coûts de la production, de la transformation et de la distribution d'énergie seront répercutés, dans la mesure du possible, sur les consommateurs auxquels ils sont imputables. On tiendra compte des dépenses consenties pour éviter les dégâts à l'environnement dus à l'énergie, ou pour les éliminer. 4 Des mesures ne seront ordonnées que pour autant qu'elles soient réalisables, des points de vue technique et de l'exploitation, et supportables économiquement. Elles devront être conformes aux intérêts supérieurs de la collectivité. D FF 1989 I 485 521

Utilisation économe et rationnelle de l'énergie Section 2: Prescriptions régissant l'utilisation économe et rationnelle d'énergie Art. 3 Expertises-type et exigences applicables aux installations, véhicules et appareils 1 Après consultation des milieux économiques touchés, le Conseil fédéral formule a. Des prescriptions selon lesquelles on indiquera au consommateur la consommation spécifique d'énergie d'installations, véhicules et appareils bien déterminés, et cela de manière uniforme et comparable; b. Des exigences sur la manière de déterminer les caractéristiques énergétiques des installations, véhicules et appareils fabriqués en série. 2 Après consultation des milieux économiques touchés, il peut fixer des conditions à l'homologation des installations et appareils qui consomment beaucoup d'énergie. 3 Il règle la procédure applicable à la reconnaissance des services de vérification, des résultats et des certificats de conformité suisses ou étrangers. Il peut soutenir les services de vérification du pays. 4 Ce faisant, il tient compte des normes internationales et des recommandations des organisations spécialisées reconnues. Art. 4 Décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude 1 Les bâtiments neufs à chauffage central desservant plusieurs utilisateurs doivent être équipés des appareils nécessaires pour enregistrer la consommation de chaleur (chauffage et préparation d'eau chaude) de chacun. 2 Les locaux chauffés seront dotés d'un dispositif permettant d'y fixer la température et de la régler soi-même individuellement. 3 Dans les bâtiments équipés d'appareils enregistreurs, les coûts de la chaleur consommée devront être facturés pour leur plus grande part en fonction de la consommation effective. On tiendra compte de la situation de l'appartement et de la consommation forcée de chaleur. Art. 5 Chauffage électrique fixe 1 L'installation d'un chauffage électrique à résistances fixe et son renouvellement sont soumis à autorisation. 2 L'autorité cantonale compétente octroie l'autorisation lorsque: a. Il n'y a pas possibilité de raccordement au gaz ou au chauffage à distance; b. Le recours à une pompe à chaleur électrique est impossible ou disproportionné; c. L'isolation thermique du bâtiment correspond à l'état de la technique; d. Le distributeur d'électricité est en mesure de fournir le courant nécessaire. 522

•S Utilisation économe et rationnelle de l'énergie 3 S'il est nécessaire pour la protection de la nature et du paysage ou pour la conservation des monuments, le chauffage électrique sera autorisé même si les conditions selon le 2e alinéa ne sont pas entièrement remplies. 4 Celui

qui produit lui-même, à l'aide d'agents renouvelables, l'électricité dont il a besoin (autoproducteur) échappe au régime de l'autorisation. Art. 6 Installations spéciales consommant de l'énergie 1 Dans la mesure où la sécurité de la population est garantie, le Conseil fédéral peut adopter des prescriptions sur les économies d'énergie touchant: a. Les chauffages de plein air; b. Les rideaux à air chaud et équipements semblables; c. Les équipements d'éclairage (éclairage de rues et publicitaires, etc.); d. Les escaliers roulants. 2 Les équipements sportifs et de loisirs (patinoires artificielles, terrains de sport, canons à neige et piscines, etc.) seront construits et exploités conformément à l'état de la technique, afin que leur consommation d'énergie soit économe et rationnelle. 3 Le Conseil fédéral peut édicter, à l'adresse des cantons, des recommandations sur l'assainissement énergétique des équipements existants. Section 3: Autoproducteurs Art. 7 Conditions de raccordement 1 Les entreprises assurant la distribution publique d'énergie sont tenues d'accepter l'injection d'énergie par des autoproducteurs sous une forme appropriée pour le réseau. 2 Les prix payés se fonderont sur les tarifs applicables pour de l'énergie de même valeur provenant de nouvelles installations productrices dans le pays. 3 Les entreprises fournissent l'énergie en pratiquant les prix applicables aux preneurs de la même catégorie qui ne sont pas autoproducteurs. 4 L'autorité cantonale compétente approuve les conditions de raccordement des autoproducteurs. Section 4: Mesures promotionnelles Art. 8 Information et conseils 1 L'Office fédéral de l'énergie dispense informations et conseils au public et aux autorités sur les possibilités d'utilisation économe et rationnelle d'énergie ainsi que sur l'emploi des énergies renouvelables. Il tient compte des efforts des cantons. 523

Utilisation économe et rationnelle de l'énergie 2 La Confédération peut soutenir les efforts d'information et d'orientation sur les économies d'énergie et sur l'emploi des énergies renouvelables, consentis par des organismes privés. Elle prolonge l'action des cantons et des spécialistes privés. Art. 9 Formation initiale et permanente 1 En collaboration avec les cantons, la Confédération favorise la formation initiale et permanente des personnes chargées des tâches découlant du présent arrêté. 2 La Confédération peut soutenir des cours s'inscrivant dans la formation initiale et permanente des spécialistes de l'énergie. Art. 10 Recherche et développement 1 La Confédération encourage la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le développement initial, notamment en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables. 2 Elle peut soutenir des installations pilotes ou de démonstration qui atténuent la pollution de l'air due à l'énergie ou qui encouragent un emploi rationnel de l'électricité. 3 Dans la règle, la contribution financière ne dépassera pas 50 pour cent des coûts; en cas d'exploitation commerciale des résultats de la recherche, elle sera restituée au prorata des bénéfices réalisés. Art. 11 Promotion de la récupération des rejets de chaleur La Confédération peut soutenir des mesures pour la récupération de la chaleur rejetée notamment par les centrales en exploitation, par les équipements d'incinération des ordures, d'épuration des eaux, de service et industriels. Section 5: Prescriptions d'application et exécution Art. 12 Prescriptions d'application 1 Le Conseil fédéral édicte les prescriptions d'application nécessaires, touchant en particulier les conditions de raccordement des autoproducteurs et les pertes d'énergie par les effluents gazeux du chauffage. Il peut habiliter le département compétent à édicter des prescriptions techniques ou administratives. 2 On tiendra compte des efforts déployés par les cantons, l'économie et les ménages en faveur des économies d'énergie. Art. 13 Dispositions cantonales sur l'énergie 1 Les cantons peuvent adopter des mesures plus strictes en faveur de l'utilisation économe et rationnelle d'énergie ainsi que pour l'emploi des énergies renouve- 524

Utilisation économe et rationnelle de l'énergie labiés, ou des mesures complémentaires, dans les limites du présent arrêté et des dispositions d'exécution. 2 Les prescriptions cantonales sur les installations, véhicules et appareils produits en série (art. 3) restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de celles que prendra la Confédération. Art. 14 Compétences d'exécution 1 Les cantons exécutent les articles 4 à 7. 2 La Confédération exécute les autres dispositions du présent arrêté. 3 Elle supervise et soutient l'ensemble de l'exécution. Art. 15 Exécution par des tiers 1 Les autorités d'exécution peuvent charger des tiers d'assumer des tâches de vérification, de contrôle, de surveillance, d'information et de conseil. 2 Les normes et recommandations internationales émanant d'organisations spécialisées reconnues devront être observées dans tous les cas. Art. 16 Obligation de renseigner et de coopérer Celui qui fabrique, met en circulation ou utilise des installations, des véhicules et des appareils consommant de l'énergie est tenu de donner aux autorités les renseignements requis pour l'exécution du présent arrêté, de mettre à leur disposition les documents nécessaires et de leur ouvrir l'accès aux installations. Art. 17 Secret de fonction et secret d'affaires 1 Toute personne chargée de l'exécution du présent arrêté est soumise au secret de fonction. 2 Les secrets de fabrication et d'affaires seront gardés dans tous les cas. Art. 18 Emoluments 1 Des émoluments seront perçus pour les autorisations, contrôles et services particuliers fournis par la Confédération. Le Conseil fédéral en fixe le montant. 2 La Confédération ne perçoit pas d'émoluments pour les activités d'information et de conseil qu'elle exerce en vertu de l'article 8, 1er alinéa. 525

Utilisation économe et rationnelle de l'énergie Section 6: Procédure et protection juridique Art. 19 Voies de droit 1 La procédure et les voies de droit sont régies par la loi fédérale sur la procédure administrative¹ et par la loi fédérale d'organisation judiciaire² 2 Les litiges portant sur le décompte des frais de chauffage et d'eau chaude (art. 4, 3e al.) relèvent des tribunaux civils. En cas de location, la procédure de recours fixée par le droit des baux est applicable. Art. 20 Recours des autorités 1 Le département est habilité à faire usage des voies de droit prévues par le droit fédéral contre les décisions des autorités cantonales prises en application du présent arrêté et de ses textes d'application. 2 Les décisions de l'autorité cantonale de dernière instance, attaquables par recours administratif devant le Conseil fédéral ou par recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, sont notifiées immédiatement et sans frais au département. Section 7: Dispositions pénales Art. 21 Contraventions 1 Sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 40 000 francs, celui qui aura intentionnellement a. Enfreint les prescriptions sur les installations, véhicules et appareils (art. 3); b. Enfreint les prescriptions sur le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude (art. 4); c. Accompli, sans y être autorisé, des opérations soumises à autorisation (art. 5); d. Omis de prendre des mesures d'économies d'énergie ordonnées par les autorités (art. 6); e. Refusé des informations demandées par l'autorité compétente ou lui aura fourni des données inexactes (art. 16); f. Enfreint une prescription d'application dont le non-respect a été déclaré punissable, ou qui ne se sera pas conformé à une décision à lui signifiée sous la menace de la peine prévue au présent article. 2 La tentative et la complicité sont punissables. 3 La peine sera l'amende jusqu'à 10 000 francs au plus si l'auteur a agi par négligence. !) RS 172.021 2> RS 173.110 526

Utilisation économe et rationnelle de l'énergie 4 Si l'infraction est commise dans la gestion d'une entreprise ou dans l'exercice d'une activité pour un tiers, etc., les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹ sont applicables. Art. 22 Poursuite La poursuite pénale incombe aux cantons. Section 8: Dispositions finales Art. 23 Enquête Le Conseil

fédéral fait faire une enquête destinée à indiquer, après une période d'observation de cinq ans, à quel point les mesures prises en vertu du présent arrêté ont contribué à atteindre les objectifs formulés à l'article premier. Art. 24 Droit transitoire 1 Par bâtiments neufs (art. 4, 1er al.), on entend ceux qui, au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté, n'avaient pas encore fait l'objet d'une autorisation de construire entrée en force. 2 Dans la mesure où la technique et l'exploitation le permettent, les bâtiments existants à chauffage central qui ont plusieurs utilisateurs seront équipés, dans les sept ans dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (chauffage et eau chaude) de chacun. 3 Les conditions de reprise de courant applicables aux autoproductions devront correspondre aux exigences de l'article 7 au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du présent arrêté. Art. 25 Référendum et entrée en vigueur 1 Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. 3 Le présent arrêté déploie ses effets jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur l'énergie, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1998. 32642 !> RS 313.0 527

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant un arrêté fédéral pour l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie (Arrêté sur l'énergie) du 21 décembre 1988 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1989 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 07 Cahier Numero Geschäftsnummer 88.077 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 21.02.1989 Date Data Seite 485-527 Page Pagina Ref. No 10 105 697 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.