

**Zeitschrift:** Bulletin de l'Association suisse des électriciens  
**Herausgeber:** Association suisse des électriciens  
**Band:** 2 (1911)  
**Heft:** 9  
  
**Rubrik:** Communications ASE

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 16.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Communications des organes des l'Association.

### Communications du comité de l'A. S. E.

1. Conférence de l'Union des chemins de fer secondaires suisses. La 54ème conférence de cette association aura lieu du 5 au 7 octobre 1911, à Yverdon.

2. Liste des membres. Les admissions suivantes ont été enregistrées:

#### a) Membres anonymes.

Einwohnergemeinde Hochdorf . Hochdorf  
Staub & Kreis, Elektr. Installationen und mech. Werkstätte Zug  
Elektrizitätskorporation Marthalen . . . . .  
Commune de Valangin . . . Valangin  
Elektra Mettlen . . . . . Mettlen  
Municipalité de Moutier . . . Moutier

#### b) Membres effectifs.

Alexandre Panzarasa, Ingegnere  
Foro Bonaparte 42 . . . . . Milano  
E. Wikander, Direktor der Geschäftsstelle für Elektrizitätsverwertung, Potsdamerstr. 68 Berlin W 57  
Hugo Evers, Ingenieur der Firma Wiesmann & Weber, Thunstr. 6 Bern  
A. Perrottet, Sekretär des V.S.E.J. Basel  
Paul Dutoit, Ingénieur, 29 rue du Rhône . . . . . Genève  
Albert Steinegger, Ingenieur, in Firma Trüb, Täuber & Co. . Hombrechtikon  
Edouard Cessenat, Ingénieur de la Sté. Fermière des mines du Val d'Annivers . . . . . Grimentz (Valais)

En outre les sorties suivantes sont à relater:

#### a) Membres anonymes:

A. G. Rigi, Fabrik Elektrischer Glühlampen (Konkurs) . . . Goldau  
G. Fischer, Metallurg. Versuchsanstalt (Austritt erklärt) . . . Schaffhausen  
Impresa elettrica Poschiavo (Firma erloschen) . . . . . Poschiavo  
Stuber & Cie., Parquerterie (Austritt erklärt) . . . . . Schüpfen  
Forstverwaltung der Stadt Zürich (Austritt erklärt) . . . . . Sihlwald  
A. Bucher, Leitungsbau und Installationen (Konkurs) . . . Solothurn  
P. Bucher, Leitungsbau und Installationen (Konkurs) . . . Solothurn  
Rob. Jakob & Cie. (Austritt erklärt) . . . . . Winterthur

#### b) Membre effectifs.

O. Bickel, Betriebsorganisator . Zürich  
H. Grob, Ing. . . . . Berlin  
A. Hostache, électricien . . . Lausanne  
Dr. W. Redard . . . . . Zürich  
Louis Brandon, Ingenieur . . . Madrid  
R. Jéquier, directeur . . . . Fleurier  
† Ed. Kunkler, Ingenieur . . . Genève.

#### 3. Loi fédérale sur l'exploitation des eaux.

Le rapport de la commission fédérale de rédaction, chargée de la mise au point de l'avant-projet de loi fédérale sur l'exploitation des eaux, a été publié à la fin du mois d'août. En même temps, il a été accordé un délai expirant le 15 octobre pour la présentation des demandes de modifications ou de compléments.

Nous reproduisons ci-dessous le rapport de la commission fédérale de rédaction et l'avant-projet de loi élaboré par elle. Les voeux que les membres de l'A. S. E. pourraient avoir à présenter à l'égard de cet avant-projet doivent être adressés jusqu'au 9 octobre 1911, au plus tard, à Mr. le Dr. E. Frey, président de la commission de l'A. S. E. et de l'U. C. S. pour la loi fédérale sur l'exploitation des eaux. Quant à la position que prendront l'A. S. E. et l'U. C. S., elle sera arrêtée à l'assemblée générale qui aura lieu à Genève, du 14 au 16 octobre.

Pour d'autres détails, nous renvoyons au rapport de notre commission dans le Bulletin du mois d'octobre.

### Annexe N° 1: Rapport de la Commission fédérale de Rédaction de

l'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques au département fédéral de l'intérieur.

(Du 26 juillet 1911.)

#### A. Généralités.

##### I.

Comme le Conseil fédéral le faisait prévoir dans son message du 30 mars 1907 (F. féd. 1907, II, 678), les travaux préliminaires pour l'élaboration d'un projet de loi sur l'utilisation des forces hydrauliques furent entrepris déjà avant l'acceptation définitive de l'article constitutionnel. En 1907, le département de l'intérieur chargea M. le Dr. Emile Frey, directeur des usines électriques à Rheinfelden, d'élaborer un avant-projet. M. le Dr. Frey remit le 22 février 1908 au dé-

partement son projet avec exposé des motifs. Ce projet, remanié au département même, ayant reçu diverses adjonctions et subi des modifications de forme et de fond, fut soumis à une grande commission d'experts, comme projet du département; toutefois, comme le chef du département l'exposa à la commission, ce travail ne devait pas représenter un projet achevé, mais simplement servir de base et d'objet à la discussion. La commission d'experts était composée des membres ci-après désignés, dont la plupart avaient déjà fait partie de la commission précédemment constituée pour la discussion de l'article constitutionnel, savoir MM. Dr. Biedermann, secrétaire du département des chemins de fer, à Berne; Boveri, directeur à Baden; professeur Dr. W. Burckhardt, chef de division au département de justice, à Berne; Dubuis, conseiller national, à Lausanne; Dr. J. Epper, chef du bureau de l'hydrographie nationale, à Berne; Dr. Emile Frey, à Rheinfelden; Geel, conseiller aux Etats, à St-Gall; professeur Dr. Eugène Huber, à Berne; F. Jenny-Dürst, à Ziegelbrück; Dr. E. Klöti, à Zurich; Kuntschen, conseiller national, à Sion; L. Kürsteiner, ingénieur, à St-Gall; Lachenal, conseiller aux Etats, à Genève; P. Miescher, directeur des services du gaz; de l'eau et de l'électricité, à Bâle; de Morlot, chef de l'inspectorat fédéral des travaux publics, à Berne; O. Munzinger, conseiller aux Etats, à Soleure; H. Müri, conseiller national, à Aarau; professeur A. Palaz, ingénieur, à Lausanne; A. Pauli, inspecteur de la section technique du département des chemins de fer, à Berne; Dr. Pfleghart, avocat, à Zurich; de Reding, conseiller aux Etats, à Schwyz; E. Rusca, ingénieur, à Locarno; Sand, directeur général des chemins de fer fédéraux, à Berne; A. Vital, conseiller national, à Fétan; Dr. O. Wettstein, rédacteur, à Zurich; E. Will, conseiller national, à Berne, et professeur Zürcher, conseiller national, à Zurich. M. le conseiller fédéral Ruchet présidait aux délibérations. La commission eut deux sessions, du 10 au 12 février et du 3 au 7 mai 1909, à Berne. Le département modifia son projet conformément aux décisions de la commission, et chargea M. Palaz de traduire en français le nouveau projet. Mais comme, sous la forme qu'il reçut alors, le projet ne pouvait servir de base aux délibérations parlementaires, le département nomma, en janvier 1910, une commission restreinte, chargée de la soumettre à une nouvelle révision. Cette commission était composée comme suit: MM. Will, conseiller national, président; Dr. Emile Frey; professeur Dr. E. Huber; professeur Palaz et professeur Dr. W. Burckhardt. Elle se réunit

une première fois le 25 février 1910, à Berne, pour arrêter la marche à suivre. Elle se prononça en ce sens que, quant à la forme, le projet de la grande commission avait besoin d'un remaniement complet, mais que, quant au fond, la commission restreinte devait, vu sa composition, s'en tenir autant que possible aux décisions de principe de la commission d'experts; elle chargea M. le professeur Burckhardt de procéder à la révision du projet, dans le sens indiqué.

Le remaniement de la rédaction du projet devait inévitablement entraîner des modifications d'ordre matériel; les décisions de la commission d'experts n'avaient pas toujours été prises sous forme d'une rédaction arrêtée, et elles avaient été insérées dans le projet sans être harmonisées avec l'ensemble; d'autre part, dans l'intérêt de la clarté, une nouvelle répartition des matières s'imposait. Le nouveau projet, que M. le professeur Burckhardt remit à la commission restreinte au commencement de mars 1911, parut donc fort différent du précédent, mais il l'était davantage dans la forme extérieure qu'au fond. La commission restreinte discuta le projet en deux sessions, les 3 et 4 mai et le 29 juin 1911, auxquelles assistait le chef du département de l'intérieur, M. le conseiller fédéral Schobinger. Il a été tenu compte, dans le projet ci-annexé, des décisions de la commission.

## II.

Les limites de l'action du législateur fédéral lui sont tracées par la constitution fédérale. A teneur de l'article 24<sup>bis</sup> de cette constitution, la Confédération n'a pas à édicter une loi sur l'ensemble du droit des eaux. Le droit des sources et les rapports de voisinage, en ce qui concerne le règlement de l'écoulement des eaux, du drainage et des conduites, dans les relations entre propriétaires fonciers, sont contenus dans le code civil. La police des endiguements est aussi déjà réglée, en partie par le droit cantonal, en partie par le droit fédéral. Même l'utilisation des eaux n'a pas été déferlée dans toute son étendue à la législation fédérale, mais seulement en tant qu'elle est destinée à produire de la force utilisable. C'est pourquoi la commission d'experts avait déjà supprimé les dispositions du précédent projet concernant d'autres modes d'utilisation.

Aux termes de la constitution, la Confédération serait à la vérité compétente pour édicter des dispositions législatives sur le transport et la distribution de l'énergie électrique, et il existe une corrélation indéniable entre cette matière et l'utilisation des forces hydrauliques; mais d'autre part la première matière dépasse de beaucoup

le cadre de la seconde, et comme il existe déjà une loi fédérale sur les installations électriques, il a paru opportun de ne pas compliquer encore, par la révision de cette dernière loi, le règlement du droit des eaux, déjà assez difficile en soi-même.

Enfin, le régime de la navigation n'est pas placé purement et simplement dans la compétence de la Confédération; le législateur fédéral, dit la constitution, édicte des dispositions générales sur l'utilisation des forces hydrauliques, en tenant compte des intérêts de la navigation, c'est-à-dire qu'il doit régler l'utilisation des forces hydrauliques de manière à ce qu'elle n'entrave pas le développement de la navigation; mais il ne peut pas édicter des règles indépendantes sur la navigation, par exemple des prescriptions uniformes sur la construction et l'entretien des voies navigables, et sur leur utilisation, quelque désirables que fussent des dispositions de ce genre.

Et en ce qui concerne l'objet propre de la loi, l'utilisation des forces hydrauliques, la constitution fédérale a de nouveau tracé au législateur des limites strictes: l'alinéa 2 de l'article 24<sup>bis</sup> paraît bien autoriser la Confédération à prendre toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder l'intérêt public et pour assurer l'utilisation rationnelle des forces hydrauliques; mais il ajoute: „*les dispositions générales*“, et l'alinéa 3 explique ce terme en déclarant que, sous cette réserve, il appartient aux cantons de régler l'utilisation des forces hydrauliques. Le législateur fédéral ne doit donc pas aller jusqu'à régler les détails, mais doit laisser cela aux cantons. Parmi les dispositions cantonales ainsi réservées, on comprenait sans doute avant tout celles concernant la procédure d'octroi des concessions; en effet, l'alinéa 4 développe en quelque sorte cette idée sous-entendue, lorsqu'il dit: il appartient *cependant* à la Confédération d'octroyer la concession, pour les cours d'eau intercantonaux. Une autre restriction à la liberté d'action du législateur fédéral découle du fait que les droits et redevances à payer pour l'utilisation des forces hydrauliques appartiennent aux cantons; la législation fédérale doit à la vérité fixer des limites à ces droits et redevances (alinéa 6), mais il est extrêmement difficile de limiter efficacement le montant de ces prestations par des règles générales; si l'on veut tenir compte de toutes les éventualités, on arrive à fixer comme maximum un chiffre élevé, et par là même on incite en quelque sorte tous les cantons à aller jusqu'au maximum admis; si l'on s'arrête à un montant moins élevé, on se heurte inévitablement à la

résistance des fiscs cantonaux. Au surplus, une pareille réglementation des redevances ne serait efficace et équitable que si elle atteignait les usines hydrauliques des communes et des cantons aussi bien que les usines privées, ce qui ne serait guère praticable. Enfin il faut observer que la concession forme économiquement un tout, dont les droits et redevances ne constituent qu'une partie, et que la limitation du droit d'eau n'a qu'un résultat imparfait si les autorités cantonales peuvent fixer à leur guise les autres conditions de la concession. Néanmoins, pour obéir à la disposition constitutionnelle, nous avons à l'article 36 fixé la redevance maximum à trois francs par cheval brut.

Enfin, le fait que la plupart des cantons ont, en ces derniers temps, édicté des lois sur l'utilisation de leurs cours d'eau, impose au législateur fédéral une certaine réserve, s'il ne veut pas se heurter à des difficultés insurmontables.

La tâche positive que la Confédération peut utilement se proposer, dans les limites constitutionnelles et de fait indiquées, consistera à orienter sa réglementation dans trois directions principales:

1<sup>o</sup> elle peut pourvoir à ce que les cours d'eau utilisables ne demeurent pas inutilisés, mais soient exploités de façon économiquement rationnelle;

2<sup>o</sup> elle peut pourvoir à ce que le mode d'utilisation des eaux par l'ayant-droit tienne compte des autres intérêts attachés au cours d'eau, et à ce que le mode d'emploi de l'énergie produite tienne compte des intérêts généraux attachés à la production de cette richesse nationale;

3<sup>o</sup> elle peut s'interposer pour concilier les conflits d'intérêts, d'ordre intercantonal ou international.

Le premier et le second de ces buts sont en corrélation intime: il ne sera satisfait aux intérêts généraux que si les eaux sont réellement utilisées, et si elles le sont de façon rationnelle; or l'utilisation sert mal les intérêts généraux si elle ne tient pas compte des autres intérêts publics attachés au cours d'eau, notamment si elle ne cède pas à des prix raisonnables l'énergie produite.

C'est aux cantons qu'il appartient de pourvoir à ce que les forces hydrauliques ne restent pas inutilisées et à ce qu'elles soient utilisées rationnellement, car d'après la délimitation des compétences fédérales, exposée ci-dessus, ils conservent le droit de disposer des cours d'eau. Mais le projet a tenté, par une série de dispositions, de favoriser la réalisation de ce but.

A teneur de l'article 10, la Confédération peut astreindre le canton, le district ou la commune qui a le droit d'utilisation, si le cours d'eau demeure inutilisé pendant un temps prolongé, sans de justes motifs. En outre, d'après les articles 6 et 12, elle peut d'une part empêcher que l'utilisation soit entravée par des obstacles artificiels, dans les travaux hydrauliques de tout genre, et d'autre part augmenter et améliorer les forces hydrauliques, par la régularisation des cours d'eau. Les articles 4, 6, 27 et 7 sont destinés à mettre la Confédération en mesure de lutter contre le morcellement des chutes. Enfin, chose qui n'est pas la moins importante, le projet tend à favoriser l'utilisation des eaux en créant pour l'ayant-droit une situation juridique claire et sûre, ce qu'on s'est efforcé d'obtenir notamment au chapitre III.

Le public a un double intérêt à la façon dont les forces d'un cours d'eau sont utilisées et exploitées: un intérêt négatif à ce que, dans l'installation et l'exploitation de l'usine hydraulique, on tienne compte des autres intérêts attachés au cours d'eau, la pêche, les endiguements, la navigation, etc. (cfr. les art. 13 à 19), et un intérêt positif à ce que les forces utilisables produites soient mises à la portée du public, c'est-à-dire ne soient pas grevées de charges excessives, par mesure fiscale ou de spéculation. Comme on l'a relevé à toutes les périodes des délibérations sur l'article constitutionnel et le projet de loi, ceci est l'une des tâches les plus importantes, peut-être la plus importante qui incombe au législateur fédéral. Puisque la nature a mis à notre disposition des forces s'adaptant si facilement à tous les besoins de l'industrie, et que notre propre sol produit, l'Etat ne devrait rien négliger pour obtenir que ce bien précieux soit conservé intact au profit du public. Malheureusement, il est fort difficile à la Confédération d'atteindre ce but. L'octroi des concessions et par conséquent la fixation des conditions dans chaque cas appartiennent aux cantons, de par la constitution; les cantons fixeront donc les droits et redevances que l'usine hydraulique devra payer. La Confédération a, il est vrai, le droit de fixer des limites à ces redevances, comme on l'a déjà fait remarquer; mais elle se heurte là aux pires difficultés. Le projet a néanmoins tenté, dans certaines dispositions, de limiter en quelque mesure l'enchérissement de l'énergie électrique produite par des forces hydrauliques. L'article 35, al. 2, dispose que les prestations imposées au concessionnaire ne doivent pas

grevier outre mesure l'entreprise concédée; l'article 36 limite le montant de la redevance annuelle; en outre l'interdiction conditionnelle de l'exportation de force hydraulique ou d'énergie agira dans le sens voulu, et indirectement aussi l'obligation d'exploiter les cours d'eau non utilisés (art. 10). Les intérêts de l'avenir sont sauvegardés par les dispositions sur la durée de la concession (art. 43), le transfert (art. 30), le droit de retour, le rachat et le retrait de la concession (art. 40, lettre f, art. 31).

Des compétences plus étendues sont attribuées à la Confédération en ce qui concerne l'utilisation des cours d'eau intercantonaux et internationaux. Pour les cours d'eau intercantonaux, il lui incombe de prononcer sur le droit d'utilisation, si les cantons intéressés ne peuvent s'entendre. Il ne faut pas qu'un canton, par son refus, puisse empêcher la réalisation d'une œuvre qui est dans l'intérêt bien compris de tous, comme c'est possible dans l'état actuel du droit; comme détenteurs de la souveraineté sur les eaux, les cantons n'ont pas seulement le droit d'exclure les cantons voisins du droit de disposer de leurs eaux; ils ont aussi le devoir de se prêter, par une coopération active, à la réalisation des entreprises d'intérêt commun. A cet effet, la médiation d'une autorité administrative est nécessaire, et comme il s'agit de résoudre des conflits intercantonaux, cette autorité ne doit pas être liée strictement au droit cantonal. Pour les cours d'eau internationaux, l'intervention de la Confédération s'entend de soi; pour que les autorités fédérales puissent défendre efficacement les intérêts nationaux, il faut leur donner le droit de prendre part déjà aux négociations et d'examiner les conventions avec les Etats voisins avant qu'elles soient devenues obligatoires. En conséquence, le projet fait intervenir le Conseil fédéral dans tous les cas où des droits d'utilisation sur des sections de cours d'eau internationales doivent être constitués soit unilatéralement, soit par convention entre les Etats riverains; le Conseil fédéral doit conduire les négociations avec l'Etat étranger et approuver les conventions avant leur conclusion (art. 8).

Enfin, on peut mentionner ici déjà une dernière tâche incomplète à la loi: c'est la solution de la question de savoir quelles prétentions la Confédération peut faire valoir sur les cours d'eau de la force desquels elle a besoin pour son propre usage. Un pareil droit de la Confédération ne résulte pas du texte même de l'article constitutionnel; mais lors de la discussion de cet article, l'opinion unanime était que la

future loi fédérale devait donner à la Confédération le moyen de se procurer la force nécessaire pour la traction électrique des chemins de fer fédéraux (cfr. le message du Conseil fédéral du 30 mars 1907, *F. féd.* 1907, II, 671; Bulletin sténographique de 1907, Conseil des Etats, p. 412, Conseil national, p. 700, 707, 711, 715, 731). La Confédération ne doit pas être livrée au bon plaisir des cantons, communes ou districts auxquels appartient la souveraineté sur les eaux, si elle a besoin des forces hydrauliques pour accomplir les tâches que la constitution lui impose; c'est pourquoi le projet lui confère un droit de disposition indépendant (v. art. 11).

### III.

La répartition des matières du projet n'a pu être faite d'après les buts pratiques mentionnés ci-dessus, car ceux-ci se confondent parfois et peuvent être atteints par divers moyens de droit. La division du projet repose plutôt sur cette considération logique qu'il s'agit avant tout de déterminer clairement qui dispose du droit d'utiliser les eaux, en d'autres termes qui a le droit d'accorder des droits d'eau, ou d'utiliser lui-même les cours d'eau (chapitre 1<sup>er</sup>); qu'il y a lieu ensuite de fixer les règles applicables à toute utilisation, quelle que soit sa base juridique (chapitre 2); et enfin de régler spécialement la concession de droits d'eau, savoir l'octroi de la concession et la condition juridique du concessionnaire (chapitre 3).

En conséquence, le chapitre premier traite la question de savoir qui a le droit de disposer, en vue de leur utilisation, des forces hydrauliques qui n'ont pas encore été utilisées ou qui redeviennent disponibles, c'est-à-dire des cours d'eau mêmes. Ce droit de disposition reste en principe aux cantons, mais il subit diverses restrictions. La première est que les cantons ne sont plus aussi libres que précédemment dans l'exercice de leur droit; une autre est que la Confédération peut, sous certaines conditions, disposer elle-même du cours d'eau, soit au nom et à la place du canton, soit pour son propre compte. Quant à savoir quelle communauté, canton, district, commune, a dans chaque canton le droit de disposer des cours d'eaux, il appartiendra au droit cantonal d'en décider, comme par le passé; à ce point de vue, le projet ne restreint l'autonomie des cantons qu'en ce qu'il prescrit que si ce n'est pas le canton lui-même, mais le district ou la commune qui possède le droit de disposition, ceux-ci ne pourront disposer du cours d'eau qu'avec l'approbation de l'autorité cantonale (art. 4), prescription qui est du reste

déjà en vigueur dans tous les cantons qu'elle concerne.

Le chapitre II contient les prescriptions qui seront applicables à toutes les usines hydrauliques, que le droit d'utilisation repose ou non sur une concession. Quelques-unes de ces prescriptions sont destinées à sauvegarder, envers l'exploitation industrielle des forces hydrauliques, les autres intérêts attachés aux cours d'eau, intérêts parmi lesquels ceux de la navigation exigeaient des dispositions spéciales. Les autres prescriptions concernent les relations réciproques des titulaires de droits d'utilisation. Il convenait d'autant plus d'édicter dès maintenant ces prescriptions qu'aujourd'hui déjà une grande partie des forces hydrauliques utilisées ne sont pas dans les mains de concessionnaires privés, mais dans celles de communes ou de cantons et que la nationalisation ou la communalisation des usines hydrauliques progressera sans doute encore.

Le chapitre III traite des concessions. Les dispositions concernent en partie la procédure qui, dans des grandes lignes, demeure du ressort des cantons, en partie les droits et obligations du concessionnaire, avec une distinction selon qu'ils reposent sur la loi ou seulement sur la concession. Ici aussi, les détails de la concession ont dû être abandonnés à l'autorité qui octroie celle-ci, car les circonstances sont trop diverses pour qu'il paraisse opportun d'établir un régime uniforme; le projet s'est borné, en substance, à imposer au concessionnaire les obligations que l'intérêt public réclame en tout cas. Mais il tend aussi à donner au concessionnaire la sécurité de droit sur laquelle il doit pouvoir compter en fondant son entreprise.

En général, de nombreuses dispositions du projet procèdent des projets antérieurs, notamment de l'avant-projet de code civil et du projet Frey.

### B. Détail de disposition du projet.

#### I. Droit de disposition.

Tout cours d'eau, quelque favorables conditions qu'il offre pour la production d'énergie utilisable, exige, pour livrer cette énergie, des installations artificielles par lesquelles la force brute est transformée en force utilisable. Mais le droit de faire ces installations n'appartient pas à chacun: est *investi du droit de disposition*, dans le sens du projet, celui qui a le droit de décider de l'établissement d'installations pour l'utilisation d'un cours d'eau, par opposition au *titulaire du droit d'utilisation*, qui a le droit

d'utiliser le cours d'eau au moyen d'une installation déterminée. D'après le droit en vigueur, dans les cantons où la régale des eaux sur les cours d'eau publics appartient à l'Etat, c'est le canton lui-même qui possède le droit de disposition; dans ceux où cette régale appartient aux communes ou districts, ce sont ces corporations qui doivent être considérées comme investies du droit de disposition, en tant que le droit cantonal ne les limite pas, au profit du canton, dans l'exercice de cette faculté; dans le canton de Schwyz, ce sont les districts (avec l'approbation du Grand Conseil), dans le canton de Glaris les communes (avec la participation de l'Etat), dans le canton des Grisons les communes (avec l'approbation du Conseil d'Etat) et dans le canton du Valais, pour les affluents du Rhône, les communes (avec l'approbation du Conseil d'Etat). Le présent projet, de même que celui de la commission d'experts, ne fait en cela que confirmer le droit existant, sous réserve des droits attribués à la Confédération (art. 6 à 12); la règle selon laquelle l'autorité cantonale doit contrôler l'exercice du droit de disposition par les districts ou communes qui en sont investis (art. 4), cette règle disons-nous, est déjà contenue dans les législations cantonales.

Le projet ne règle dans le détail que l'utilisation des cours d'eau *publics*; en ce qui concerne les cours d'eau privés, l'article 5, se rattachant à la disposition de l'article 927 de l'avant-projet de code civil, dit que l'utilisation de leurs forces hydrauliques ne peut avoir lieu qu'avec l'agrément de l'autorité cantonale compétente, lorsqu'elle touche à des intérêts publics ou à des droits d'utilisation existants. L'intervention opportune de l'autorité écartera bien des différends entre les propriétaires d'usines établies sur des cours d'eau privés et d'autres usagers des mêmes cours d'eau. Il serait dangereux d'accorder au titulaire d'un droit d'utilisation d'un cours d'eau privé le droit d'expropriation pour l'établissement de son usine, comme la direction de l'usine électrique de Lucerne-Engelberg l'a demandé dans un mémoire du 24 septembre 1910; pour cela, il faudrait encore exiger que l'usine fût d'utilité publique; les autorités cantonales peuvent se prononcer à ce sujet d'après le droit cantonal en matière d'expropriation. Sont considérés comme cours d'eau publics tous les lacs, rivières et ruisseaux, tant qu'il n'est pas prouvé qu'ils sont propriété privée (art. 1<sup>er</sup>, al. 2). L'article 911 de l'avant-projet de code civil avait une teneur semblable (cfr. art. 664 c. c. s.). Un certain nombre de cantons déclarent également

cours d'eau publics tous les cours d'eau sur lesquels nul ne justifie d'un droit de propriété privée; d'autres désignent nommément les cours d'eau publics (Uri, Schwyz, Obwalden, Thurgovie), d'autres enfin ne possèdent pas de disposition expresse à ce sujet: Nidwalden, Glaris (d'après la loi d'introduction du c. c. s., tandis que la loi du 4 mai 1890 concernant la police des cours d'eau publics énumérait ceux-ci); Fribourg (code rural du 27 novembre 1879, art. 144) déclare cours d'eau privés toutes les eaux courantes qui ne peuvent être utilisées pour faire mouvoir un moulin ou un rouage équivalent.

Du reste, l'utilisation de toutes les eaux, publiques ou privées, est soumise à la *haute surveillance* de la Confédération. Le droit de haute surveillance ne constitue pas seulement la base théorique des droits de la Confédération, il a aussi ses conséquences pratiques immédiates; il permet notamment à la Confédération de veiller à ce que les cantons procèdent selon les règles de la loi, même lorsque la compétence décisive appartient exclusivement à ces derniers (v. p. ex. les art. 27, 35, 36).

A la vérité, il va de soi que le canton, le district ou la commune investi du droit de disposition peut non seulement remettre l'utilisation du cours d'eau à autrui, par voie de concession, mais l'utiliser lui-même (art. 3); pourtant, dans l'intérêt de la clarté des dispositions suivantes, il n'était pas inutile de faire la distinction. Afin de tenir compte des deux éventualités, il a fallu choisir pour les articles suivants des chapitres 1 et 2 une rédaction qui embrasse aussi bien la concession de droits d'eau à autrui que l'utilisation par le canton, le district ou la commune investi du droit de disposition. Si la prescription du premier alinéa de l'article 3 paraît de prime abord aller de soi, on ne peut en dire autant de celle du 2<sup>e</sup> alinéa du même article, d'après laquelle le droit d'utilisation accordé par le canton à une commune, ou inversément, n'est par nécessairement octroyé sous la forme d'une concession soumise aux dispositions du chapitre III. La concession est la forme juridique qui convient pour la cession du droit d'utilisation par la communauté à des particuliers; mais les relations réciproques de corporations de droit public d'un même Etat peuvent fort bien être réglées sur une autre base juridique; les intérêts publics d'une part, et d'autre part les droits de l'usager fondés sur la concession n'exigent pas la même protection que dans le cas de l'utilisation par des entrepreneurs privés. Ainsi le canton peut accorder à une commune, par une loi spéciale,

le droit d'utiliser un cours d'eau public pour un temps indéterminé, tout en se réservant de modifier les obligations de la commune envers l'Etat selon la répartition en vigueur des charges publiques entre le canton et la commune. Pour des motifs analogues, le *privilège de la Confédération* (projet de la commission d'experts, art. 29 à 31), n'a pas été réglé comme un droit à une concession, mais comme un droit de disposition immédiat, excluant le droit du canton, et dont l'exercice est lié à l'obligation d'indemniser celui qui en est privé (article 11). Si l'on veut réellement accorder à la Confédération un *droit* à l'utilisation des eaux dont elle a besoin pour ses buts d'utilité publique, il serait absurde de lier ce droit à la forme de la concession, car la concession presuppose que l'autorité concédante est fondée à fixer les conditions de la concession. Le droit d'expropriation ne répond pas non plus aux exigences spéciales de la situation; il n'existe encore aucun droit réel relatif à un immeuble (art. 1<sup>er</sup> de la loi sur l'expropriation), qui pourrait être exproprié, et toute la procédure d'expropriation, du dépôt des plans à l'estimation du droit à céder, ne s'applique pas au présent cas. La Confédération invoquera le droit d'expropriation pour l'établissement de ses usines hydrauliques existantes; mais il n'est pas nécessaire de le lui accorder. La Confédération doit pouvoir s'attribuer de par son droit propre les forces hydrauliques dont elle a besoin, mais elle doit indemniser pour cela les cantons ou les autres communautés investies du droit de disposition; en d'autres termes, elle doit dédommager le canton de ce qu'il ne peut concéder les forces hydrauliques ailleurs, mais elle ne doit pas lui bonifier la contrevalue de l'utilité que les forces hydrauliques ont pour elle, Confédération. Le canton ne doit pas faire une affaire aux dépens de la Confédération.

Outre ce droit de s'attribuer de par la loi l'utilisation d'un cours d'eau, le chapitre 1<sup>er</sup> du projet accorde à la Confédération une série d'autres droits qui limitent l'exercice des droits de disposition que les cantons possédaient jusqu'ici.

L'article 6 est destiné à mettre la Confédération en mesure d'empêcher une utilisation irrationnelle des chutes. Prescrire en général que tous les projets d'usines hydrauliques doivent être soumis à l'approbation de l'autorité fédérale, aboutirait dans beaucoup de cas à compliquer inutilement la procédure. En revanche, le Conseil fédéral doit, pour des sections de cours d'eau

déterminées, pouvoir interdire des installations irrationnelles ou prescrire l'approbation préalable. Les mesures hydrométriques déjà exécutées lui fourniront la base d'appréciation nécessaire.

Dans le sens opposé, l'article 10 accorde à la Confédération le droit d'intervenir lorsqu'une section de cours d'eau demeure inutilisée par suite de l'étroitesse de vues ou de l'égoïsme du titulaire du droit de disposition. Si l'on veut mettre la Confédération en mesure d'atteindre un des buts principaux de la révision constitutionnelle, il faut lui donner un moyen d'intervenir aussi positivement dans le domaine de l'utilisation des eaux. Elle ne fera du reste usage de son droit que lorsque le canton, le district ou la commune laissera le cours d'eau inutilisé sans motifs sérieux; mais si par exemple il repousse des demandes de concession parce qu'il veut réserver la force hydraulique pour une usine qu'il se propose de construire lui-même, mais dont la construction ne peut être entreprise immédiatement, le Conseil fédéral n'aura pas à intervenir. L'article 10 ne donne pas de droit de recours au demandeur de concession évincé.

Les articles 7 et 8 réglementent l'utilisation des eaux *intercantionales et internationales*. L'article 7 se rattache à l'article 924 du projet de code civil et aux articles 8, al. 1, 52, al. 3, et 54 du projet de commission d'experts, à la différence près qu'il ne vise pas seulement les cas de la concession, et qu'il impose au Conseil fédéral l'obligation de tenir compte, pour l'octroi de la concession, des législations des cantons intéressés et, pour la répartition des droits et des recettes résultant de la concession, des avantages et des inconvénients de l'entreprise pour chacun de ces cantons (non seulement de la quote-part de force hydraulique afférente au territoire de chaque canton). L'alinéa 3 prescrit au Conseil fédéral de n'autoriser qu'avec le consentement du canton qui en subit les inconvénients des ouvrages hydrauliques qui modifieraient considérablement le niveau et l'écoulement d'un cours d'eau. C'est au Conseil fédéral qu'il appartiendra de décider si l'on se trouve en présence d'un cas de ce genre. Cette disposition rassurera les cantons au cas où ils craindraient que le Conseil fédéral n'approuvât, en se passant de leur consentement, des projets qui promettraient peut-être ou bénéfice matériel considérable, tout en lésant une quantité d'autres intérêts, d'ordre personnel ou idéal, comme par exemple dans le cas où toute une vallée serait submergée par un barrage et où les habitants seraient forcés d'aller gagner leur vie ailleurs.

Au surplus, la décision n'appartient au Conseil fédéral, dans tous les cas, que lorsque les cantons ne peuvent s'entendre pour accorder ou refuser une concession.

L'article 8 assure au Conseil fédéral le droit d'intervenir dans la constitution de droits d'utilisation sur les cours d'eau internationaux et dans la conclusion de conventions par lesquelles les Etats riverains s'engagent à approuver l'établissement d'usines sur ces cours d'eau.

L'article 9 confirme, dans une teneur quelque peu modifiée, l'arrêté fédéral du 31 mars 1906 concernant la dérivation à l'étranger de forces hydrauliques suisses (*Rec. off.*, nouv. série, XXII, 171). L'arrêté fédéral ne parle que de la dérivation d'énergie électrique provenant de forces hydrauliques suisses. Le projet de la commission d'experts, article 4, a étendu l'obligation de demander l'autorisation du Conseil fédéral à la dérivation d'eau.

Enfin l'article 12 propose, à l'alinéa 1, de donner à la Confédération le droit d'entreprendre la *régularisation des lacs*, dans l'intérêt de la navigation et d'une meilleure utilisation des forces hydrauliques. Si l'on considère l'influence qu'une régularisation exerce sur tout le cours inférieur des eaux, on reconnaît facilement qu'une pareille amélioration est une affaire intercantionale qui ne peut être abandonnée à la décision unilatérale des cantons riverains du lac; la compétence de la Confédération peut aussi avoir son importance au point de vue des relations internationales entre la Suisse et les Etats voisins. De même, l'établissement de grands bassins d'accumulation dans le cours supérieur d'une rivière est au fond une affaire commune à tous les cantons riverains; il est juste que les frais ne tombent pas uniquement à la charge du canton sur le territoire duquel l'ouvrage est exécuté. L'intervention de la Confédération facilitera la réalisation de l'œuvre et une répartition équitable des frais. La commission a écarté, en raison des difficultés d'application, une disposition qui tendait à introduire de façon générale la compensation des avantages entre les cantons et stipulant que le canton favorisé était tenu de fournir une contribution à celui sur le territoire duquel avaient été établis des ouvrages hydrauliques améliorant sensiblement les conditions d'utilisation de tout le cours d'eau.

## II. Utilisation des cours d'eau.

Ce chapitre contient les dispositions selon lesquelles toute utilisation d'un cours d'eau doit s'effectuer, qu'elle repose sur une concession

ou sur une autre base juridique. Divers intérêts publics doivent être sauvegardés envers tout entrepreneur d'une usine hydraulique, qu'il soit une personne privée ou une corporation de droit public. En revanche, d'autres intérêts généraux n'ont besoin d'être sauvegardés qu'envers les entreprises privées concessionnées, p. ex. la fourniture d'eau pour le service du feu (art. 39) et la limitation de la redevance annuelle (art. 36).

Les dispositions qui, d'après ce chapitre, s'appliquent à toutes les usines hydrauliques, concernent tout d'abord la police des eaux, la pêche, la navigation, le flottage, l'hydrométrie et le registre des droits d'eau (13 à 20); puis les relations des usines hydrauliques entre elles, y compris la formation de sociétés (21 à 25).

Les dispositions des premiers articles offrent peu de difficultés. L'article 13 établit tout d'abord la règle générale que les usines hydrauliques doivent être conformes aux prescriptions fédérales et cantonales sur la *police des eaux*: à l'alinéa 2 il confirme la compétence que l'article 3 de la loi fédérale sur la police des eaux, du 22 juin 1877, accordait déjà à la Confédération; en dérogation à l'article 12 de cette loi, il dispose que la décision du Conseil fédéral sera définitive. L'article 14 ne fait que mentionner une obligation des propriétaires d'usines qui est définie plus explicitement par les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur la *pêche*, du 21 décembre 1888.

Des dispositions nouvelles, en regard du droit actuel, sont celles des articles 15 et 16 concernant la sauvegarde des intérêts de la *navigation*. Le principe que les usines hydrauliques ne doivent pas entraver la navigation, dans la mesure où elle existe, avait été approuvé par la commission d'experts. Le présent projet diffère dans sa teneur du projet de la commission d'experts, article 14, en ce qu'il ne parle pas seulement des *installations* nécessaires à la navigation, mais bien de la navigation en général, et en ce qu'il ne garantit pas le maintien des bacs. L'article 15 règle la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu de tenir compte de la navigation existante ou future dans l'établissement des usines hydrauliques; l'article 16 définit les obligations qui incombent au propriétaire d'usine au cours de l'exploitation de celle-ci. D'après l'article 15, l'entrepreneur doit en tout cas construire son usine de façon à ne pas gêner la navigation existante. Mais en outre, le Conseil fédéral peut désigner des sections de cours d'eau sur lesquelles, lors de la construction d'usines hydrauliques, il y a lieu de tenir compte de la navigation future, soit en créant des écluses

ou autres installations, soit en aménageant l'usine de façon à permettre l'exécution ultérieure de pareilles installations. En ce qui concerne les frais, l'augmentation des frais d'installation de l'usine (art. 15) résultant des travaux prescrits tombe en premier lieu à la charge de l'entrepreneur, comme en général les frais de construction de l'usine; mais pour ne pas entraver trop l'exécution de pareils ouvrages, il est prescrit que les frais en question ne devront pas grever outre mesure le concessionnaire. Il appartient à la communauté investie du droit de disposition de réunir les contributions de corporations publiques ou d'associations d'intéressés; la loi ne peut instituer l'obligation de fournir des contributions. En revanche, il y aura avantage à ce que la Confédération puisse, le cas échéant, verser une subvention à l'entrepreneur qui exécute les travaux. Si la Confédération veut obtenir dans ce domaine les résultats auxquels tend l'article constitutionnel, il ne faut pas seulement qu'elle ordonne, mais qu'elle paie. Quant aux frais d'établissement des installations pour la navigation qui ne rentrent pas dans les installations de l'usine, le propriétaire de celle-ci n'a pas à y contribuer; pour la clarté, cela a été dit expressément à l'article 16. En ces matières aussi, conformément aux principes généraux admis dans le projet, et contrairement au projet de la commission d'experts, il n'y a pas de recours à l'Assemblée fédérale.

Article 17. Bien que le *flottage* n'ait plus grande importance, il convient de donner aux intéressés l'assurance qu'il en sera tenu compte, lorsque cela peut avoir lieu sans frais exagérés.

L'article 18 oblige le propriétaire d'usine, de façon un peu plus précise que ne le faisait le projet de la commission d'experts, à établir et desservir toutes les installations servant aux mesures *hydrométriques*.

La disposition de l'article 19, donnant aux autorités, pour l'exercice de leurs fonctions, libre accès aux usines, semble presque superflue, mais il paraît pourtant que tel n'est pas le cas, et que le besoin s'en est parfois fait sentir.

L'article 20 prévoit la création d'un *registre des droits d'eau*. Il est destiné à donner en tout temps un aperçu de l'état des droits sur les eaux. L'inscription au registre n'a pas pour effet de créer des droits; cela ne serait compatible ni avec la façon dont les droits d'eau naissent et s'éteignent, ni avec le régime du registre foncier (cfr. art. 46). Vu le caractère plutôt local du rôle qu'il est appelé à jouer, il n'est pas nécessaire que le registre des droits d'eau soit tenu partout

d'après des règles strictement uniformes, comme le registre foncier dont le rôle est de servir aux relations de droit; c'est pourquoi le règlement du Conseil fédéral n'est prévu à l'alinéa 2 qu'à titre facultatif.

Les dispositions de la seconde catégorie, destinées à régler les *rapports des usines entre elles*, se rattachent à celles du projet de code civil. L'article 22 oblige de façon générale les propriétaires d'usines, dans l'exercice de leurs droits, à tenir compte des intérêts d'autrui. La commission d'experts avait admis comme alinéa 2 une disposition plus explicite, contenant entre autres l'interdiction d'entraver l'écoulement normal de l'eau au détriment des usines d'aval mais, sous une forme aussi générale, cette disposition n'était pas admissible. La question devra être tranchée selon l'étendue du droit d'utilisation acquis; c'est pourquoi le projet, d'accord avec l'article 928 du projet de code civil, sans édicter lui-même de dispositions positives, remet aux cantons ou, s'il y a plusieurs cantons intéressés, à la Confédération, le soin de régler les détails de l'utilisation du cours d'eau.

Les articles 22 à 25 règlent la *formation de sociétés* pour l'établissement d'ouvrages destinés à la production, à l'augmentation ou à la meilleure utilisation de la force hydraulique, dans l'intérêt commun. La constitution facultative de pareilles sociétés (art. 22) n'exige pas de réglementation explicite. L'article 23 institue le droit des intéressés à accéder à la société; le premier alinéa est conforme à l'article 930 du projet de code civil. Le 2<sup>e</sup> alinéa prévoit que les contestations relatives à l'accession seront tranchées par l'autorité (administrative) cantonale, tandis qu'au surplus les tribunaux ordinaires demeurent compétents pour trancher les contestations entre les membres de la société. Les articles 24 et 25 traitent de la constitution de sociétés obligatoires par ordre de l'autorité cantonale ou fédérale compétente. Les conditions d'une pareille mesure sont réglées en conformité du projet de code civil; l'article 24 exige en effet que la constitution de la société offre un avantage considérable à la plupart des usiniers du cours d'eau, et que la majorité des intéressés, représentant la majeure partie des forces hydrauliques, la réclame, alors que la commission d'experts (art. 28), d'accord avec le projet Frey (art. 32) exigeait que les deux tiers des ayants-droit se déclarassent favorables à la constitution de la société, et que l'entreprise présentât non seulement un avantage important pour la plupart des ayants-droit, mais encore un intérêt public considérable. Cette dernière con-

dition ne doit pas être exigée à l'égard d'une société de droit privé, tant que l'entreprise est uniquement dans l'intérêt des ayants-droit, et d'autre part, exiger le consentement des deux tiers des intéressés, sans égard à l'importance de leurs droits d'eau, c'est trop d'un côté, et trop peu de l'autre. On ne voit pas clairement non plus quelles sont les « indemnités » qui doivent être réservées en faveur des ayants-droit contraints de faire partie de la société; la compensation des avantages et des charges entre les membres de la société doit être réglée par les statuts. Le 3<sup>e</sup> alinéa prévoit le cas où, après la constitution de la société, il est concédé un droit d'utilisation participant aux installations de celle-ci.

La société, même formée par contrainte, ne doit pas être considérée comme une corporation de droit public; en conséquence, le droit fédéral ne lui confère pas les priviléges d'une corporation de ce genre, p. ex. pour la rentrée des contributions qui lui sont dues et dans la faillite d'un sociétaire; elle n'est pas soumise non plus à la surveillance permanente de l'autorité administrative; celle-ci n'intervient que lorsqu'il y a lieu d'appliquer la contrainte envers la société (droit d'accession) ou envers des ayants-droit (obligation d'accéder), auquel cas elle fixe les conditions de l'accession ou approuve les statuts. L'article 25 donne en outre à l'autorité compétente le droit de reviser les statuts dans la suite, si des circonstances modifiées ou l'équité l'exigent. Mais au surplus, les associés ne sont soumis qu'à l'empire des statuts, et les contestations entre eux sont tranchées sur la base de ceux-ci par les tribunaux ordinaires.

D'autres lois de date récente prévoient la formation d'associations de droit public, tant pour les buts indiqués ici que pour d'autres buts (endiguement, irrigation), p. ex. la loi badoise du 26 juin 1899, la loi bavaroise du 23 mars 1907 et la loi saxonne du 12 mars 1909. La loi fédérale ne pourrait guère adopter ce système, qui exige une organisation uniforme des autorités administratives; il faudrait aussi édicter, sur la coopération et la surveillance de ces autorités, des prescriptions détaillées que l'importance de l'objet n'exige pas.

Les cantons ne peuvent pas astreindre les intéressés, pour les buts indiqués à l'article 22, à la formation d'autres associations, de droit public par exemple. En revanche, il demeure réservé au droit cantonal de prescrire la formation d'associations de droit public entre tous les intéressés à d'autres fins, p. ex. pour les endi-

gements, ou bien d'astreindre les propriétaires d'usines hydrauliques, par mesure de droit public, à fournir des contributions pour augmentation de valeur à des travaux publics tels que des corrections de rivières.

### III. Des concessions hydrauliques.

Comme on l'a déjà indiqué, il n'incombe pas à la Confédération de régler dans tous leurs détails les concessions hydrauliques. Elle doit laisser aux cantons, dans une large mesure, la faculté de statuer ce qui doit figurer dans la concession; en particulier, pour des raisons d'ordre pratique, elle ne peut régler la procédure de façon détaillée.

Sous la lettre A des titres marginaux, l'article 26 règle la *compétence pour l'octroi des concessions*. Est compétent dans la règle le canton sur le territoire duquel est situé la section de cours d'eau à utiliser, et exceptionnellement la Confédération, lorsque plusieurs cantons sont intéressés et ne peuvent s'accorder. Pour mieux définir la situation de droit, il est dit que dans ce cas le Conseil fédéral n'octroie pas la concession en son propre nom, mais au nom des cantons en cause; les cantons seuls acquièrent des droits et assument des obligations de ce chef. Le Conseil fédéral, qui a octroyé la concession, est l'autorité naturellement désignée pour trancher les contestations surgissant entre les cantons en cause sur l'interprétation de la concession.

L'article 27 reproduit sous une forme plus simple la disposition de l'article 9 du projet de la commission d'experts. En cas d'inobservation de cette prescription, le Conseil fédéral pourrait intervenir en vertu de son droit de haute surveillance.

Les dispositions concernant la *personne du concessionnaire* qui, dans le précédent projet, étaient dispersées en divers endroits (art. 10, 30, 33, 34), sont réunies sous la lettre C. La règle selon laquelle la concession doit être accordée à une personne physique ou morale déterminée était déjà contenue dans le projet de code civil (art. 918), ainsi que dans les projets subséquents.

Pour le cas de *compétition*, l'article 29, d'accord avec l'article 917, alinéas 3 et 4 du projet de code civil, institue tout d'abord le principe général que la préférence sera donnée à celui des demandeurs dont l'entreprise assure le mieux l'utilisation rationnelle du cours d'eau. Le cas plus spécial dans lequel la concession est demandée à la fois par des particuliers et

une communauté, est traité à l'alinéa 2. A l'article 10 de son projet, la commission d'experts donnait toujours, en pareil cas, la préférence à la communauté et stipulait seulement qu'entre demandeurs du même rang, la préférence devait être déterminée par l'exploitation la plus rationnelle de l'eau. La règle inverse paraît plus juste. En général, du reste, le *privilège de la communauté* est réglé par le présent projet autrement que par celui de la commission d'experts. D'après celui-ci, il ne consistait qu'en un droit de préférence pour la concession; d'après le présent projet, la communauté investie du droit de disposition peut disposer des forces hydrauliques de son territoire, en faveur d'une autre communauté du même canton, sous une autre forme que celle de la concession (art. 3, al. 2). Si elle le fait, il n'y a ni concession ni compétition. L'article 29, alinéa 2 ne concerne donc que les cas dans lesquels le droit d'utilisation est demandé par une corporation de droit public du même canton, à laquelle la communauté investie du droit de disposition n'a pas accordé ce droit sous une autre forme, ou bien par un autre canton ou encore une commune d'un autre canton; pour ce cas, l'article cité dispose que la communauté, même étrangère au canton, doit avoir la préférence sur les particuliers, pourvu que son entreprise serve aussi bien les intérêts publics. Ces dispositions suffisent à assurer à chaque canton le droit de réservé l'utilisation de ses forces hydrauliques, en première ligne, aux corporations de droit public de son territoire, si ces corporations sont capables de garantir une utilisation rationnelle des forces; mais en même temps un droit de préférence est donné aux autres cantons, ainsi qu'à leurs districts et communes, sur les particuliers, ce qui paraît équitable. Il n'est plus nécessaire de mentionner le *privilège de la Confédération*, puisqu'elle possède le droit de disposition de l'article 10, qui prime les autres.

D'accord avec le projet de code civil, l'article 30 dispose en outre que la concession ne peut être transférée sans l'agrément de l'autorité concédante. Cela suffit; quant à dire, comme le faisait le projet de la commission d'experts à l'article 34, que le transfert par contrat n'est pas valable sans l'approbation de l'autorité concédante, cela créerait de la confusion. Comme le projet de code civil, celui de la commission d'experts obligeait l'autorité concédante à donner son approbation dans le cas où l'usine concédée avait déjà été exploitée et où le nouvel acquéreur satisfaisait à toutes les conditions

de la concession. Il semble cependant qu'on doive donner la préférence à une formule générale, permettant de s'opposer non seulement à la spéculation sur les ventes de concessions, mais aussi à toute vente contraire à l'intérêt public, p. ex. à une société étrangère, de l'usine même achevée. En revanche, le recours au Conseil fédéral doit être donné contre le refus non fondé de l'approbation.

Les articles suivants, 31 à 39, sont destinés à définir la *situation juridique* du concessionnaire, ses droits et devoirs tant à l'égard de l'autorité concédante qu'à l'égard des tiers, en tant que l'exige la sécurité du droit.

L'article 31 pose en principe que le droit d'utilisation, une fois concédé, ne peut être *retiré* ou restreint que pour cause d'utilité publique et moyennant pleine et entière indemnité. Un canton peut par exemple, pour établir une usine cantonale, se trouver amené à porter atteinte aux droits des usines existantes; il doit pouvoir le faire, mais non sans indemniser pleinement les concessionnaires (cfr. le projet de la commission d'experts, art. 35, al. 2).

Il en est autrement si le canton restreint des entreprises existant dans la jouissance de leurs droits par des ouvrages, exécutés non pas au profit du fisc, mais dans l'intérêt public, tels que des travaux de correction. En principe, il n'est pas juste de refuser dans ce cas toute indemnité au concessionnaire qui se trouve particulièrement atteint par ces travaux, comme le font quelques lois cantonales, entre autres celles des Grisons et de Vaud; mais aucune loi cantonale n'accorde au concessionnaire une indemnité complète. La plupart des lois qui contiennent une disposition à ce sujet ne reconnaissent au concessionnaire le droit à une indemnité que dans le cas où son exploitation est longuement ou inutilment interrompue, et l'obligent à exécuter à ses frais les modifications de ses installations nécessitées par les travaux de correction. Le projet a adopté, pour l'indemnité, cette solution moyenne; mais les cantons peuvent imposer au concessionnaire, par la concession, des charges plus étendues.

En ce qui concerne les *relations du concessionnaire avec les tiers*, l'article 33 dit que la concession ne préjudice point aux droits privés des tiers ni aux concessions antérieures. A la vérité, les conflits de cette nature sont souvent liquidés avant l'octroi de la concession; les personnes dont les droits sont menacés font opposition, et plusieurs lois cantonales obligent le demandeur à faire lever les oppositions avant

que la concession soit accordée. Une disposition est néanmoins nécessaire pour régler le rapport entre la concession et les droits antérieurs; en effet c'est précisément d'après ce principe que doit se trancher la question de savoir qui peut faire opposition avec succès contre la concession ou les droits concédés. Donc, s'il est concédé un droit d'eau empiétant sur des droits préexistants, ceux-ci priment le droit ultérieur. Les concessions imposent souvent aussi au concessionnaire la charge des procès ultérieurs avec des tiers. A la vérité, l'équité voudrait que, si le concessionnaire ne peut faire reconnaître entièrement le droit qui lui a été concédé, l'autorité concédante lui accordât une réduction proportionnelle de ses prestations ou une indemnité pécuniaire, mais la commission de rédaction a trouvé qu'une disposition dans ce sens, contraire à la pratique actuellement suivie, aurait peu de perspectives d'être admise. Pour permettre au concessionnaire de faire reconnaître son droit d'utilisation, l'autorité concédante peut lui accorder le *droit d'expropriation*, tant à l'égard des propriétaires des biens-fonds dont il a besoin qu'à l'égard des titulaires des droits d'utilisation antérieurs. Ces derniers ne pourront donc pas être purement et simplement restreints dans leurs droits par une concession subséquente, et renvoyés à la voie peu sûre d'une action pour obtenir une indemnité; ils doivent pouvoir s'en tenir à leur droit, tant qu'ils n'auront pas été expropriés et indemnisés. Tout titulaire d'un droit d'utilisation ne possède pas le droit d'expropriation de par la loi, comme p. ex. les usines électriques pour leurs conduites; il faut que ce droit lui ait été expressément accordé par l'autorité (de même dans le projet de la commission d'experts, art. 22); le projet de code civil subordonnait en outre le droit d'expropriation à la condition que l'entreprise servît l'intérêt public (art. 922), condition que le présent projet ne stipule que pour l'expropriation de droits d'utilisation concédés antérieurement, selon le principe de l'article 31.

L'étendue du droit d'expropriation sera déterminée par l'autorité qui l'accorde. Au surplus, l'expropriation sera régie par le droit fédéral. L'alinéa 3 relève spécialement que les usines hydrauliques existantes lésées dans leur droit d'utilisation peuvent, suivant l'appréciation du juge, être indemnisées en énergie au lieu d'argent; le Tribunal fédéral a souvent admis dans sa jurisprudence que l'indemnité peut aussi être allouée en nature.

A teneur de l'article 35, l'autorité concédante détermine en principe, conformément au droit

cantonal, les *prestations* que le concessionnaire doit effectuer en échange du droit concédé. Le projet ajoute que ces prestations ne doivent pas grever outre mesure l'entreprise concédée et qu'une fois fixées dans la concession, elles ne peuvent être augmentées par la suite. Cette dernière disposition se conçoit d'elle-même; mais il convient qu'elle figure dans la loi fédérale pour jouir de la protection du droit fédéral. Comme la loi fédérale du 25 juin 1885, article 15, l'a fait pour les entreprises d'assurance, l'alinéa 4 de l'article 36 cherche à parer à ce que ce principe soit éludé par le prélèvement d'impôts spéciaux. Il prescrit en outre à l'alinéa 5 que les émoluments, redevances annuelles et autres droits ne seront pas plus élevés pour l'énergie exportée dans d'autres cantons que pour celle employée dans le canton concédant.

A l'article 36, la commission de rédaction propose de limiter la redevance annuelle à trois francs par cheval théorique, avec une réduction équitable pour les entreprises qui créent à leurs frais des barrages d'accumulation annuelle et avec cette autre restriction que, pendant les 6 premières années à partir du commencement de l'exploitation, la redevance annuelle ne sera perçue qu'en proportion de la puissance réellement installée. Comme on l'a déjà relevé, la compétence législative en matière de forces hydrauliques a été conférée à la Confédération afin qu'elle favorise la production et la mise en valeur de ces forces. Le législateur a donc la tâche de fixer une limite aux charges fiscales imposées aux usines hydrauliques. Le maximum de 3 francs par cheval théorique correspond aux redevances actuellement payées dans le canton de Berne. Nous avons estimé qu'une disposition aussi importante devait figurer dans la loi et ne pas être renvoyée à une ordonnance du Conseil fédéral, comme le proposait la commission d'experts (art. 53).

Comme contrepartie de cette disposition, on devrait à la vérité pourvoir à ce que les usines hydrauliques livrent l'énergie électrique à un prix réduit en proportion, ou en d'autres termes à ce qu'elles ne tirent pas, aux dépens des consommateurs, un gain exagéré du bien commun que représente la force hydraulique. La commission d'experts avait en effet admis une disposition portant que, lorsque le bénéfice net annuel d'une entreprise industrielle dépasse le 6 % du capital social, la moitié de l'excédent doit être affectée, s'il s'agit d'une usine privée, à la réduction du prix courant, et, s'il s'agit d'une usine publique, au profit des intérêts publics

(art. 59). Sous cette forme, la disposition en question n'était pas admissible; en effet, les usines publiques et les usines de corporations de droit public n'ont pas de capital social; leur rendement ne peut se déterminer comme celui d'une entreprise privée. M. le professeur Burckhardt proposa par conséquent à la commission de limiter l'empire de cette disposition aux entreprises privées, et de lui donner la teneur suivante, empruntée en partie au projet Frey:

«Lorsque le bénéfice net annuel d'une usine hydraulique privée dépasse le 6% du capital social, sous déduction du capital-obligations, la moitié de l'excédent doit être bonnifiée aux consommateurs d'énergie, proportionnellement au montant de leurs factures de courant.

«Si cet excédent s'est produit pendant 3 années consécutives, l'autorité concédante peut exiger une réduction proportionnelle et générale des tarifs, applicable tant que le bénéfice net ne sera pas tombé en dessous de 6% durant deux années consécutives.»

Mais, après mûr examen, la commission se décida à supprimer entièrement cette disposition. Le fait que son empire serait limité aux entreprises privées lui ôterait déjà la moitié de son efficacité. On n'atteindrait donc pas de la sorte la réduction *générale* des prix du courant; entre les usines privées, la disposition en question aurait pour effet d'accentuer les différences de prix plutôt que de les égaliser, car les entreprises prospères seraient contraintes à réduire leur prix déjà peu élevés, tandis que les clients d'une usine moins florissante, peut-être voisine, devraient continuer à payer des prix élevés. En outre, pour des entreprises étendues et comprenant diverses branches d'activité, il serait à peu près impossible d'établir des comptes séparés du rendement des divers objets concessionnés, comme les cantons l'exigeraient, ou de disjoindre le bénéfice réalisé sur la livraison de courant de celui fait sur l'utilisation industrielle du courant par l'entreprise elle-même; il ne serait pas moins difficile d'établir, en vue de la réduction du prix du courant, une démarcation entre les zones de débit de réseaux accouplés. De même, la commission de rédaction a jugé inapplicable la disposition du projet de la commission d'experts astreignant les usines hydrauliques à établir des tarifs généralement obligatoires; en effet, d'une part, les usines hydrauliques n'ont pas encore réussi à établir, pour leurs propres réseaux, des systèmes de tarifs uniformes et définitifs, et se trouvent encore à ce point de vue dans la période des tâtonnements; d'autre part, les mêmes dis-

positions devraient être applicables à toute énergie électrique, qu'elle soit produite par une force hydraulique ou thermique. C'est donc plutôt à l'occasion de la révision de la loi sur les installations électriques qu'il y aura lieu de chercher à établir une règle générale à ce sujet. Les cantons peuvent naturellement insérer dans les concessions des dispositions sur les tarifs et leur réduction en cas d'augmentation du rendement (art. 41, lettre d').

Comme l'article 36 fixe le maximum de la redevance annuelle, il faut aussi indiquer comment la puissance d'une usine doit être calculée; c'est ce que fait l'article 37, conforme à l'article 55 du projet de la commission d'experts. L'unification du mode de calcul rendra aussi de bons services en facilitant l'entente dans les relations d'affaires.

Si les cantons veulent obliger le concessionnaire à livrer à prix réduit l'énergie produite sur leur territoire, ils peuvent le faire dans la concession; il n'est pas nécessaire de statuer à ce sujet dans la loi une obligation générale; une pareille disposition ne serait du reste pas applicable aux concessions existantes. C'est pourquoi l'article 58 du projet de la commission d'experts n'a pas été reproduit dans le présent projet.

Le projet précédent disposait à l'article 54 non seulement que les émoluments et taxes des concessions accordées par le Conseil fédéral appartiennent aux cantons en cause, mais encore comment il devaient être répartis entre ceux-ci, savoir en proportion de la puissance afférente à la partie du cours d'eau utilisée sur le territoire de chacun d'eux. Comme nous l'avons déjà fait remarquer à propos de l'article 7, ce mode de répartition n'est pas toujours équitable; lorsque par exemple un canton est tenu de faire construire sur son territoire un grande barrage d'accumulation, il contribue à l'entreprise davantage que ne le comporterait la proportion de la puissance afférente à chaque canton, c'est-à-dire la résultante du débit et de la chute. Il est donc plus juste de laisser au Conseil fédéral le soin de déterminer équitablement les prestations dues à chaque canton.

D'accord avec plusieurs lois cantonales, l'article 39 impose au concessionnaire l'obligation de laisser relier les installations de l'usine aux hydrantes et de fournir l'eau nécessaire au service du feu. D'autres obligations, telles que la participation du concessionnaire à l'entretien et à la correction du cours d'eau (art. 41, lettre e), ne doivent pas être imposées au concessionnaire

de par la loi; si les cantons veulent les lui imposer, ils doivent le faire dans la concession, soit par une clause formelle de celle-ci, soit par un renvoi général aux charges prévues par la loi cantonale.

L'article 40 énonce les points qui doivent être réglés dans la concession; il fait une distinction entre les concessions de plus et de moins de 50 chevaux; les premières doivent fixer les délais pour le commencement des travaux et la mise en service, et prévoir le droit de retour et de rachat de l'usine. Mais en général, des dispositions obligatoires ont été limitées au strict nécessaire. Les détails des conditions de la concession, de même que l'emploi de la force hydraulique rendue utilisable, le contrôle financier, les prestations spéciales du concessionnaire, etc., doivent être réglées selon les circonstances de chaque cas, et des indications à ce sujet peuvent d'autant moins être rendues obligatoires que le contenu de dispositions y relatives de la concession ne peut pas être réglé par la loi fédérale. L'article 42 prévoit toutefois, contrairement au projet de la commission d'experts, que le Conseil fédéral peut établir, pour toutes les concessions ou certaines catégories d'entre elles, des dispositions normales qui feront règle pour les cantons; il sera possible ainsi de développer sans difficulté le droit légal, avec les expériences acquises.

L'article 43 fixe la *durée* de la concession à 80 ans au plus, à compter de la mise en service de l'usine, conformément à la décision de la commission d'experts. Quant à prévoir encore, à titre exceptionnel, de plus longues durées, comme le faisait le projet de la commission d'experts à l'article 12, cela ne se justifie pas, à notre avis; en ce qui concerne les concessions internationales, pour lesquelles il sera le cas échéant nécessaire de déroger à la règle, il n'y a pas besoin d'une disposition spéciale de la loi. Une exception en faveur des corporations de droit public n'est pas nécessaire non plus, puisque le projet ne lie pas les cantons, districts et communes à la forme de la concession; entre cantons aussi, l'un peut octroyer le droit d'utilisation à l'autre par convention, au lieu de le faire sous forme de concession. Si les corporations de droit public veulent néanmoins se servir de la forme de la concession, elles doivent s'accommoder des règles de droit commun. Enfin il ne serait pas justifié d'assimiler aux corporations de droit public les sociétés privées dont le capital est fourni ou a été acquis par des cantons ou communes; ces sociétés ne peuvent se prévaloir à la fois de leur caractère privé et

de leur caractère public; du reste, les actions ou les parts sociales peuvent changer de propriétaires avec le temps.

Les articles 44 et 45 règlent la compétence pour la solution des *contestations*, en tant qu'elle n'est pas déjà réglée par les articles précédents. Les contestations entre le concessionnaire et d'autres usagers du même cours d'eau sont tranchées par le juge, n'importe que le droit en litige concerne l'utilisation de la force hydraulique ou tout autre genre d'usage particulier, pourvu qu'il s'agisse d'un droit et non d'une faculté précaire. Il en est autrement des contestations entre l'autorité concédante et le concessionnaire, qui peuvent être tranchées en instance cantonale par des autorités administratives ou des tribunaux du contentieux et en instance fédérale par le Tribunal fédéral statuant comme cour de droit public. Le régime que le projet de la commission instituait aux articles 62 à 65 n'était ni clair ni complet.

L'article 46 règle l'immatriculation des droits d'eau au *registre foncier* par une disposition que l'article 56 du titre final du code civil rend déjà applicable jusqu'à la promulgation de la loi fédérale sur la matière.

La *procédure de concession* demeure en principe cantonale. Une réglementation fédérale n'est nécessaire que pour les cas où le droit formel est la condition nécessaire de l'application de dispositions matérielles de la loi fédérale, ou dans lesquels plusieurs cantons participent à la concession. C'est pourquoi on n'a inséré dans le projet que les deux règles des articles 47 et 48; la première exige que les concessions ne soient pas octroyées sans que les demandeurs concurrents ou les opposants aient été mis en mesure de s'annoncer; la prise en considération des *oppositions* n'est à la vérité pas en relation nécessaire avec une autre disposition de la loi, mais il convient d'admettre cette règle, qui est pour ainsi dire partout en vigueur. Si, par la suite, le besoin d'autres dispositions sur la procédure se faisait sentir, l'alinéa 2 de l'article 47 donne au Conseil fédéral la compétence nécessaire pour les édicter.

L'article 48 dispose que si la concession intéresse plusieurs cantons, on appliquera dans chacun d'eux les règles de sa procédure particulière (cfr. projet de code civil, art. 936).

Les articles 49 à 54 contiennent les dispositions nécessaires sur la *fin de la concession* et sur ses conséquences. Les articles 49 à 51 n'énoncent pas toutes les causes de fin de la concession, mais seulement celles qui exigent

des règles spéciales. En premier lieu (art. 49) *l'extinction*: la concession ne doit s'éteindre de plein droit que par l'expiration de sa durée et par la renonciation expresse du concessionnaire. Ni la non-observation des délais prescrits pour la justification financière, la construction et la mise en service, ni l'interruption de l'exploitation, ni la renonciation tacite ne doivent par contre entraîner cette conséquence rigoureuse, que l'autorité ne réclame du reste pas, dans la règle. Le projet de la commission d'experts a été modifié dans ce sens. Pour les concessions cantonales, ces dispositions fédérales sur les causes d'extinction ne sont peut-être pas indispensables; mais elles sont dans l'intérêt de la sécurité du droit, et pour les concessions intercantonales, des prescriptions uniformes sont nécessaires.

L'article 50 mentionne ensuite la *caducité*; la concession peut être déclarée caduque lorsque le concessionnaire n'observe pas les délais prescrits, lorsqu'il interrompt l'exploitation pendant 2 ans et lorsqu'il contrevient à des devoirs importants.

Enfin, le *droit de rachat* doit être réglé dans la concession; mais le rachat ne peut avoir lieu avant que le tiers de la durée de la concession soit écoulé et il doit être annoncé 2 ans à l'avance.

Le projet de la commission d'experts prévoyait le cas de *renouvellement* d'une concession éteinte (art. 47); il n'est pas nécessaire de faire mention spéciale de cette faculté, qui ne peut être mise en doute; au surplus, le renouvellement n'est pas soumis à d'autres principes que l'octroi d'une concession nouvelle. Le projet de la commission d'experts n'y attachait du reste qu'une seule conséquence pratique, c'est qu'entre plusieurs demandeurs, le précédent concessionnaire devait avoir la préférence. Mais, dans le seul cas où cette disposition pourrait être appliquée pratiquement, c'est-à-dire dans celui de l'expiration de la durée de la concession, il convient aussi de laisser pleine liberté à l'autorité concédante.

Comme conséquences de *l'extinction ou de la caducité de la concession*, le projet mentionne l'obligation d'enlever les ouvrages et le droit de retour.

A l'encontre du projet de la commission d'experts, *l'obligation d'enlever les ouvrages* est statuée ici de façon générale, même pour le cas d'expiration de la durée de la concession. Mais dans le cas où les installations faites par le concessionnaire sont utilisées par son successeur, il est juste que celui-ci bonifie au précédent

concessionnaire la valeur qu'elles ont pour lui. Tout cela sauf disposition contraire de la concession.

Au sujet du *droit de retour*, le projet de la commission d'experts contenait deux dispositions: L'article 49, qui d'après le titre marginal ne s'appliquait pas seulement aux usines hydrauliques, disposait qu'à l'échéance du délai de concession, toute l'usine devrait faire retour gratuitement à la communauté concédante, et réglait la participation de plusieurs cantons et de la Confédération au droit de retour. L'article 50 déterminait de plus près, pour les usines hydrauliques, l'objet du droit de retour. Les articles 53 et 54 du présent projet se distinguent du précédent tout d'abord en ce qu'ils ne contiennent que des règles subsidiaires, applicables seulement sauf disposition contraire de la concession, et en ce qu'ils ne s'appliquent, comme toute la loi, qu'aux usines hydrauliques. Dans leur teneur, ils diffèrent du projet de la commission d'experts sur les points suivants: A l'article 53, alinéa 2, l'objet du droit de retour est défini un peu autrement que dans l'article 50 du projet de 1909. La commission de rédaction a ajouté notamment la disposition qu'à l'égard des usines électriques, l'autorité qui fait valoir le droit de retour peut reprendre, contre une indemnité équitable, les installations pour la production et le transport de l'énergie électrique, et qu'elle est tenue de le faire si le concessionnaire le demande et que les installations soient en état d'être exploitées. La disposition portant que les autres installations doivent être remises en bon état et prêtes à fonctionner (projet de 1909, art. 50, al. 3) n'a pas été reproduite parce que, pour être appliquée avec efficacité, elle presuppose un contrôle de l'exploitation et de la comptabilité qui n'est pas prévu dans la loi et ne pourrait guère être réglé de façon uniforme. L'article 54 du présent projet règle le droit de retour des installations situées sur le territoire de plusieurs cantons. Il faut distinguer entre le droit de disposition et le droit aux installations existantes. Le droit de disposition fait naturellement retour à la communauté qui en était précédemment investie; quant aux installations, la solution qui paraît la plus juste est qu'en principe elles fassent retour au canton sur le territoire duquel elles se trouvent. Pour la continuation de l'exploitation en commun, les cantons intéressés doivent de nouveau s'entendre, et, s'ils ne le peuvent, le Conseil fédéral décidera, comme dans le cas d'une concession nouvelle. Le projet de la commission d'experts voulait faire intervenir d'emblée, de par le droit de retour, un

rapport de copropriété entre les cantons intéressés à l'usine. Mais cette solution ne peut suppléer à l'entente entre les cantons, et la rend même plus difficile, s'il n'est pas dit quelle est la part de chaque canton intéressé à la copropriété. Enfin, le droit de la Confédération de revendiquer pour elle-même le droit de retour, n'est pas justifié. Si la Confédération a besoin, pour des buts d'utilité publique, d'une force hydraulique, elle doit pouvoir se l'attribuer en vertu du droit de souveraineté que lui reconnaît l'article 10. Mais l'institution du droit de retour n'est pas une raison d'autoriser la Confédération à mettre la main sur une force hydraulique, sans égard aux conditions prévues; si ce droit était reconnu à la Confédération, elle pourrait au cours des années s'emparer de toutes les forces hydrauliques, ce qui n'est pas dans les intentions de l'article constitutionnel.

#### *IV. Mesures d'exécution et dispositions transitoires.*

Il ressort de l'article 55 que, lorsque la loi ne désigne pas une autre autorité fédérale, le Conseil fédéral agit comme organe de la Confédération; il est autorisé de façon générale à édicter toutes les prescriptions fédérales nécessaires à l'application de la loi.

La deuxième disposition d'exécution (art. 56) autorise le Conseil fédéral à instituer une *commission* chargée de préaviser sur les décisions qu'il est appelé à prendre, comme l'a fait la loi sur les installations électriques, à l'article 19; l'organisation et le mode de procéder de la commission seront déterminés par règlement.

Comme *disposition transitoire*, l'article 55 prescrit, conformément à l'article 24<sup>bis</sup>, alinéa 8, de la constitution fédérale, que les dispositions de la loi auxquelles il ne peut être dérogé par voie de concession sont applicables à toutes les concessions octroyées depuis le 25 octobre 1908; les dispositions de la loi qui n'ont qu'un caractère subsidiaire ne peuvent revendiquer cette force rétroactive, puisqu'elles ne priment pas même les concessions nouvelles.

Enfin, l'article 58 oblige les cantons à édicter, dans un délai qui sera fixé par le Conseil fédéral, les dispositions d'exécution nécessaires, et à établir le registre des droits d'eau jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1915; ils devront constater l'existence des droits ne résultant pas d'une convention par une sommation publique à laquelle pourra être attaché cet effet que les droits non produits seront déclarés nuls ou du moins présumés tels. Le règlement d'exécution bernois du 26 juin 1907, § 5,

par exemple, a attaché cette conséquence rigoureuse au défaut de production.

\* \* \*

#### Annexe N° 2:

#### Projet de loi fédérale

##### sur l'utilisation des forces hydrauliques.

###### Chapitre I.

###### *Droit de disposition.*

Art 1. La Confédération exerce la haute surveillance sur l'utilisation des forces hydrauliques des cours d'eau publics et privés.

Sont cours d'eau publics au sens de la présente loi les lacs, rivières et ruisseaux, pour autant qu'il n'est prouvé qu'ils sont propriété privée.

Art. 2. Le droit cantonal détermine si le droit de disposer de la force motrice des cours d'eau publics appartient au canton, au district ou à la commune.

Art. 3. Le canton, le district ou [la commune peuvent utiliser eux-mêmes la force motrice des cours d'eau dont ils ont la disposition ou concéder à autrui le droit de l'utiliser.

Le droit cantonal peut prévoir une autre forme que celle de la concession pour l'octroi des droits d'utilisation accordés par le canton au districts et communes de son territoire ou par ceux-ci au canton, lorsque le droit de disposition leur appartient.

Art. 4. Lorsque le droit de disposition appartient au district ou à la commune, l'octroi de tout droit d'utilisation, pour être valable, et toute utilisation effectuée par le district ou la commune eux-mêmes, doivent être approuvés par l'autorité cantonale.

L'approbation sera refusée si le mode d'utilisation projeté est contraire à l'intérêt public, en particulier à l'exploitation rationnelle des eaux.

Art. 5. L'utilisation des forces hydrauliques des cours d'eau privés, lorsqu'elle touche à des intérêts publics ou à des droits d'utilisation existants, ne peut avoir lieu qu'avec l'agrément de l'autorité cantonale compétente.

Art. 6. La Confédération peut édicter, pour garantir l'utilisation rationnelle des forces hydrauliques de certains cours d'eau ou sections de cours d'eau, des prescriptions qui feront règle pour l'octroi des droits d'utilisation à accorder ou pour la mise en valeur de la force hydraulique par le canton, le district ou la commune investi du droit de disposition.

Elle peut en particulier désigner des sections de cours d'eau dont les forces hydrauliques ne pourront être, sans son approbation, ni exploitées par l'autorité qui en dispose, ni concédées valablement par elle.

Art. 7. Si la section de cours d'eau à utiliser est située sur le territoire de plusieurs cantons et que ceux-ci ne puissent s'accorder sur l'utilisation en commun du cours d'eau ou sur l'octroi en commun d'un droit d'utilisation, le Conseil fédéral en décidera.

Il tiendra équitablement compte de la législation des cantons intéressés, ainsi que des avantages et des inconvénients de l'entreprise pour chacun d'eux.

Il n'autorisera des installations hydrauliques modifiant considérablement le niveau et l'écoulement du cours d'eau qu'avec le consentement du canton touché par ces modifications.

Art. 8. Aucun droit d'utilisation ne peut être constitué sans l'approbation du Conseil fédéral sur les sections de cours d'eau qui ne sont pas situées entièrement sur le territoire suisse.

Les conventions avec un Etat voisin concernant l'utilisation de ces cours d'eau seront, avant leur conclusion, soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral conduira les négociations avec l'Etat voisin.

Art. 9. L'eau d'un cours d'eau suisse ne peut être dérivée à l'étranger pour y être employée à la production de force hydraulique et l'énergie produite par une usine hydraulique suisse ne peut être exportée qu'avec l'autorisation du Conseil fédéral.

L'autorisation ne sera accordée que si la force hydraulique ou l'énergie produite par elle ne trouvent pas d'emploi en Suisse.

Elle sera accordée pour une durée déterminée, sous réserve des restrictions que le Conseil fédéral y mettra; si l'intérêt public l'exige, elle pourra être révoquée avant son expiration, moyennant une indemnité qui sera fixée en cas de contestation par le Tribunal fédéral, statuant comme cour de droit public.

Art. 10. Si le canton, le district ou la commune, malgré des offres d'utilisation équitables et sans de justes motifs, s'abstiennent pendant un temps prolongé d'utiliser eux-mêmes ou de faire utiliser par d'autres les forces hydrauliques d'un cours d'eau dont ils ont la disposition, le Conseil fédéral pourra accorder des droits d'utilisation en leur nom.

Art. 11. La Confédération peut s'attribuer, pour les besoins de son administration, le droit d'utilisation d'un cours d'eau, à charge d'indemniser le canton, le district ou la commune qui en disposent, de la perte de ce droit.

Si le Conseil fédéral et le canton, le district ou la commune ne peuvent s'accorder sur le montant de l'indemnité, elle sera fixée par le Tribunal fédéral, statuant comme cour de droit public.

Art. 12. La Confédération peut, d'entente avec les cantons intéressés, entreprendre, en y participant pécuniairement, la régularisation du niveau et de l'écoulement des lacs, dans l'intérêt d'une meilleure utilisation des forces hydrauliques et dans celui de la navigation.

Elle peut aussi participer pécuniairement à la création de bassins d'accumulation servant aux mêmes fins.

## Chapitre II.

### *Utilisation des cours d'eau.*

Art. 13. Les usines hydrauliques doivent être établies conformément aux prescriptions fédérales et cantonales sur la police des eaux.

Sur les cours d'eau corrigés à l'aide de subventions fédérales, il ne pourra être établi d'usines hydrauliques qu'avec l'approbation préalable du Conseil fédéral, dont la décision sera définitive.

Art. 14. Les usines hydrauliques seront aménagées de façon à éviter, autant que possible, tout dommage à la pêche.

Art. 15. Les usines hydrauliques seront construites de façon à ne pas gêner la navigation, dans la mesure où elle existe.

Le Conseil fédéral désigne, d'entente avec les cantons intéressés, les cours d'eau ou sections de cours d'eau sur lesquels, lors de la construction d'usines hydrauliques, il y a lieu d'exécuter, conformément à ses prescriptions, des installations servant à la navigation, ou de réservé la possibilité d'exécuter ultérieurement des travaux d'agrandissement.

Le concessionnaire ne devra pas être grevé outre mesure par les frais qui résulteront de ces travaux.

La Confédération pourra prendre à sa charge une partie de ces frais.

Art. 16. Dans l'intérêt de la navigation, les propriétaires d'usines hydrauliques construites sur les cours d'eau ou sections de cours d'eau désignés par le Conseil fédéral pourront, sous réserve des obligations plus étendues que leur

imposerait la concession, être tenus de céder gratuitement, mais de façon à gêner le moins possible leur exploitation, l'eau nécessaire à l'alimentation des écluses ou autres installations servant à la navigation.

Ils ne sont toutefois pas tenus de contribuer aux frais d'établissement de ces installations.

Si leur exploitation subit une gêne sensible du fait de l'exécution des travaux, ils doivent être indemnisés.

Art. 17. Le titulaire du droit d'utilisation est tenu d'établir et de desservir une passe ou une écluse à radeaux, lorsque les frais qui en résultent sont proportionnés à l'importance du flottage.

Art. 18. Les propriétaires d'usines hydrauliques sont tenus d'établir et de desservir toutes les installations servant aux mesures hydro-métriques.

Art. 19. Les propriétaires d'usines hydrauliques sont tenus de donner libre accès à leurs installations aux autorités cantonales et fédérales chargées de la police des eaux, de celle de la pêche et de la navigation, ainsi que du service hydrométrique.

Art. 20. Les cantons tiendront un registre des droits d'eau de toute espèce existants sur les cours d'eau publics, ainsi que des installations qui s'y rapportent.

Le Conseil fédéral peut édicter, par voie de règlement, les dispositions nécessaires relatives à l'organisation et à la tenue de ce registre.

Art. 21. Les titulaires de droits d'utilisation d'un cours d'eau pouvant demander que, dans la régularisation du niveau et du débit du cours d'eau, ainsi que dans l'exercice des droits d'utilisation, il soit tenu compte, autant que possible, des intérêts de tous.

Il appartient aux cantons et, dans le cas où les titulaires de droits d'utilisation de plusieurs cantons y sont intéressés, à la Confédération de régler, dans la limite des droits existants, les détails de l'utilisation des cours d'eau, spécialement en ce qui concerne la retenue des eaux et l'enlèvement des objets charriés.

Art. 22. Les titulaires de droits d'utilisation d'un même cours d'eau peuvent se constituer en sociétés pour établir en commun des réservoirs et d'autres ouvrages destinés à produire, à augmenter et à employer la force motrice.

Art. 23. Tout titulaire d'un droit d'utilisation qui justifie de son intérêt a le droit d'entrer dans la société des intéressés au même cours d'eau.

Si les parties ne peuvent s'entendre sur les conditions de son accession et sur sa partici-

pation aux charges et aux avantages de la société, il en sera décidé par l'autorité cantonale compétente ou, si les usines intéressées sont situées dans des cantons différents, par le Conseil fédéral.

Au surplus, les contestations entre les membres de la société seront tranchées par les tribunaux ordinaires.

Art. 24. Lorsque la plupart des usiniers d'un même cours d'eau ont un avantage considérable à constituer une société, l'autorité cantonale compétente ou, lorsque les droits d'utilisation s'étendent à plusieurs cantons et que ceux-ci ne peuvent s'entendre, le Conseil fédéral peut ordonner la constitution de la société.

Cette mesure ne sera prise qu'à la requête de la majorité des intéressés, représentant la majeure partie des forces hydrauliques et à la condition que l'établissement des ouvrages communs n'impose à aucun des participants des charges excédant ses ressources.

Si, après la constitution de la société, il est concédé un droit d'utilisation participant aussi aux installations de la société, le titulaire de ce droit peut être astreint par l'autorité compétente à accéder à la société, à laquelle il devra payer une contribution d'entrée équitable.

Art. 25. Les statuts seront adoptés par la société et devront être approuvés par l'autorité compétente.

Ils contiendront des dispositions sur les conditions d'entrée et de sortie des sociétaires et sur l'organisation de la société, sur la participation de ses membres aux avantages et aux charges des installations communes, sur la révision des statuts et sur la dissolution de la société.

L'autorité compétente peut réviser les statuts dans la suite si les circonstances se modifient ou que d'autres raisons le fassent paraître équitable.

Au surplus, les contestations entre les membres de la société sont tranchées par les tribunaux ordinaires.

### Chapitre III. *Des concessions hydrauliques.*

Art. 26. Est compétente pour accorder la concession hydraulique l'autorité du canton sur le territoire duquel est située la section de cours d'eau à utiliser.

Si cette section est située sur le territoire de plusieurs cantons et que ceux-ci ne puissent s'accorder sur l'octroi de la concession, il appartient au Conseil fédéral d'en décider.

Dans ce cas, le Conseil fédéral arrête la teneur de la concession, l'octroie au nom des cantons en cause et décide entre eux, s'ils ne peuvent s'accorder, sur l'étendue des droits que la concession leur donne ou sur la façon de les exercer en commun.

Art. 27. L'autorité compétente décide de l'octroi de la concession en tenant compte de l'intérêt public, en particulier de l'utilisation rationnelle du cours d'eau et des intérêts existants.

La beauté des sites sera protégée dans la mesure du possible.

Art. 28. La concession est accordée à une personne physique ou morale, ou à une communauté déterminées.

Art. 29. Entre plusieurs demandes, la préférence sera donnée à celui dont l'entreprise assure le mieux l'utilisation rationnelle du cours d'eau.

Si la concession est demandée par un canton, pour lui ou pour une commune, la préférence lui sera donnée sur les demandeurs particuliers si son entreprise sert aussi bien les intérêts publics.

Art. 30. La concession ne peut être transférée sans l'agrément de l'autorité concédante.

L'agrément ne peut être refusé si l'acquéreur satisfait à toutes les exigences de la concession et que l'intérêt public ne s'y oppose pas.

Il pourra être recouru au Conseil fédéral contre le refus de l'agrément.

Art. 31. La concession confère au concessionnaire, dans les limites de l'acte de concession, un droit acquis à l'utilisation du cours d'eau.

Le droit d'utilisation, une fois concédé, ne peut être retiré ou restreint que pour cause d'utilité publique et moyennant pleine et entière indemnité.

En cas de contestation, le Conseil fédéral décidera sur le bien-fondé du retrait de la concession, le Tribunal fédéral statuant comme cour de droit public sur le montant de l'indemnité.

Art. 32. Si la construction ou l'exploitation d'une usine hydraulique sont entravées ou interrompues temporairement par des travaux de correction du cours d'eau, ou d'autres travaux résultant de la police des eaux, le concessionnaire n'a droit à aucune indemnité, à moins que ces travaux ne soient prolongés inutilement.

Art. 33. La concession ne préjudice point aux droits privés des tiers ni aux concessions antérieures.

Art. 34. L'autorité concédante peut accorder au concessionnaire, en vue de la construction, de

la transformation ou de l'agrandissement de son usine, le droit d'acquérir par voie d'expropriation les biens-fonds et les droits réels dont il a besoin et, si l'intérêt public le justifie, les droits d'utilisation opposés au sien.

Les contestations sur l'obligation de céder un droit sont tranchées par l'autorité concédante; en cas d'expropriation d'un droit concédé précédemment par cette autorité, elles seront tranchées par le Conseil fédéral.

Les usines hydrauliques existantes lésées dans leur droit d'utilisation peuvent, suivant l'appréciation du juge, être indemnisées totalement ou partiellement en énergie.

Au surplus l'obligation d'indemniser et la procédure sont réglées par la loi fédérale sur l'expropriation.

Art. 35. L'autorité concédante fixe, conformément au droit cantonal, les prestations que le concessionnaire doit effectuer en échange du droit d'utilisation concédé, telles que émoluments, redevances annuelles, livraison d'eau ou d'énergie.

Ces prestations ne doivent pas grever outre mesure l'entreprise concédée.

Elles ne peuvent être augmentées pendant la durée de la concession.

Art. 36. La redevance annuelle ne peut excéder trois francs par cheval théorique.

Pour les entreprises qui créent à leurs frais des barrages d'accumulation, la redevance annuelle normale sera réduite équitablement.

Pendant les six premières années à partir du commencement de l'exploitation de l'usine hydraulique, la redevance réellement installée par rapport à la puissance prévue en plein développement.

Les cantons ne peuvent prélever des impôts spéciaux sur les entreprises hydrauliques concédées et sur l'énergie qu'elles produisent.

Les émoluments, redevances annuelles et autres droits ne seront pas plus élevés pour l'énergie exportée dans d'autres cantons que pour celle employée dans le canton concédant.

Art. 37. La puissance d'une usine hydraulique est définie comme la puissance théorique correspondant au produit du débit moyen utilisé par la hauteur de chute totale.

S'il y a accumulation artificielle de l'eau, les éléments du calcul de la puissance seront le débit moyen correspondant à un débit continu de 24 heures et la chute naturelle totale.

Le Conseil fédéral peut édicter d'autres dispositions sur le calcul de la puissance des usines hydrauliques.

Art. 38. Lorsque le Conseil fédéral accorde la concession, il fixe équitablement et en tenant compte des législations cantonales les prestations dues à chaque canton.

Art. 39. Le concessionnaire est tenu de permettre aux autorités locales de relier leurs hydrantes avec les réservoirs, conduites d'aménée et canaux de son usine et de leur fournir l'eau nécessaire en cas d'incendie et pour les exercices du service du feu.

L'exploitation de l'usine doit être gênée le moins possible par les exercices du service du feu.

Art. 40. Toutes les concessions doivent déterminer :

- a. la personne du concessionnaire;
- b. l'étendue du droit d'utilisation concédé et le mode d'utilisation;
- c. la durée de la concession;
- d. les prestations imposées au concessionnaire, telles que redevances annuelles, livraison d'eau ou d'énergie, ou autres charges ne résultant pas des prescriptions générales de la loi.

Les concessions de plus de 50 chevaux contiendront en outre des dispositions :

- e. sur les délais pour le commencement des travaux et la mise en service;
- f. sur le droit de retour ou le droit de rachat de l'usine en faveur du canton, du district ou de la commune concédants.

Art. 41. Les concessions peuvent contenir des dispositions sur d'autres points que ceux prescrits par la présente loi, notamment :

- a. sur l'emploi de la force hydraulique;
- b. sur la justification d'un capital de construction suffisant, ainsi que sur les comptes de construction et les comptes d'exploitation annuels de l'entreprise;
- c. sur la participation de l'Etat, du district ou de la commune concédants à l'administration de l'entreprise;
- d. sur les tarifs pour la vente de l'énergie, la réduction des tarifs par suite de l'augmentation du rendement financier de l'entreprise et sur l'alimentation d'une région en énergie;
- e. sur la participation du concessionnaire à l'entretien et à la correction du cours d'eau.

Art. 42. Le Conseil fédéral peut établir pour les concessions ou certaines catégories de concessions, des dispositions normales qui serviront de règle à l'autorité concédante.

Art. 43. La durée de la concession est de quarrevingts ans au plus, à compter de la mise en service de l'usine.

Art. 44. Les contestations qui naîtront entre le concessionnaire et d'autres usagers du même cours d'eau relativement à l'étendue de leurs droits seront tranchées en première instance par le tribunal compétent du canton, en seconde instance par le Tribunal fédéral statuant comme cour civile.

Art. 45. Les contestations qui naîtront entre le concessionnaire et l'autorité concédante au sujet des dispositions de la concession ou de leurs droits et obligations réciproques à teneur de la présente loi, seront tranchées, en tant que cette loi ou la concession n'en disposent pas autrement, en première instance par l'autorité cantonale compétente, en seconde instance par le Tribunal fédéral statuant comme cour de droit public et par le Tribunal fédéral comme instance unique si la concession a été accordée par plusieurs cantons ou au nom de plusieurs cantons.

Art. 46. Les concessions octroyées sur des cours d'eau publics pour trente ans au moins ou pour une durée indéterminée, sans être constituées en servitudes au profit d'un fonds, peuvent être immatriculées au registre foncier à titre de droits distincts et permanents.

Art. 47. Les demandes de concessions seront publiées; la publication fixera un délai suffisant pour permettre à d'autres intéressés de concourir et aux représentants des intérêts publics et privés de faire opposition à l'octroi de la concession.

Le Conseil fédéral peut édicter d'autres dispositions sur la procédure à suivre.

Au surplus la procédure est réglée par les cantons.

Art. 48. Si la concession intéresse plusieurs cantons, on observera dans chacun d'eux les règles de sa procédure particulière.

Les difficultés qui pourraient surgir à ce sujet seront tranchées par le Conseil fédéral.

Art. 49. La concession s'éteint de plein droit :

- a. par l'expiration de sa durée;
- b. par la renonciation expresse du concessionnaire.

Art. 50. La concession peut être déclarée caduque par l'autorité concédante :

- a. lorsque le concessionnaire n'observe pas les délais prescrits par la concession, en particulier pour la justification financière, la construction et la mise en service, à moins que d'après les circonstances une prolongation ne puisse lui être équitablement refusée;
- b. lorsque le concessionnaire interrompt l'exploitation pendant deux ans et ne la reprend pas dans un délai convenable;

c. lorsque le concessionnaire, malgré avertissement, contrevient gravement à des devoirs importants.

Art. 51. Le rachat ne peut avoir lieu avant que le tiers de la durée de la concession soit écoulé; il doit être annoncé au moins deux ans à l'avance.

Art. 52. A moins que la concession n'en dispose autrement le concessionnaire dont les installations cessent d'être utilisées après l'extinction ou la caducité de la concession est tenu de faire exécuter les travaux nécessaires pour prévenir les dangers résultant de la cessation de l'exploitation.

Si les installations faites sur le domaine public continuent à être utilisées, le concessionnaire peut demander à celui qui les a reprises de lui rembourser la valeur qu'elles ont pour lui.

Art. 53. A l'expiration de la concession les principes suivants feront règle, à moins que la concession n'en dispose autrement:

Les installations de retenue et de prise d'eau, les canaux d'amenée et de fuite, les moteurs hydrauliques et le bâtiment qui les abrite, ainsi que le terrain nécessaire à l'exploitation de ces installations, font retour gratuitement au canton, au district ou à la commune concédante.

L'autorité qui fait valoir le droit de retour peut reprendre, contre une indemnité équitable, les installations pour la production et le transport de l'énergie électrique et elle est tenue de le faire si le concessionnaire le demande et que les installations soient en état d'être exploitées.

Art. 54. Si le cours d'eau utilisé est situé sur le territoire de plusieurs cantons, les instal-

lations font retour au canton sur le territoire duquel elles sont situées.

Le Conseil fédéral décidera sur l'usage qui en sera fait et sur les droits respectifs de chaque canton.

#### Chapitre IV.

##### *Mesures d'exécution et dispositions transitoires.*

Art. 55. Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi; il édictera toutes les prescriptions fédérales nécessaires à son application.

Art. 56. Le Conseil fédéral peut instituer une commission chargée de préaviser sur les prescriptions à édicter et les décisions à prendre par lui; l'organisation et le mode de procéder de la commission seront déterminés par voie de règlement.

Art. 57. Les dispositions de la présente loi auxquelles il ne peut être dérogé par voie de concession sont applicables à toutes les concessions octroyées depuis le 25 octobre 1908.

Art. 58. Les cantons édicteront les dispositions d'exécution nécessaires dans un délai qui sera fixé par le Conseil fédéral.

Ils établiront le registre des droits d'eau pour les eaux publiques jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1915.

Afin de constater les droits d'utilisation déjà existants autres que les concessions, les cantons inviteront, par sommation publique, les ayants-droit à les produire; les droits non produits pourront être déclarés nuls ou présumés tels.

