

ad 13.467

Initiative parlementaire
Energie d'ajustement. Obligation de prendre en charge
les coûts pour un approvisionnement sûr en électricité

Rapport du 31 mars 2014 de la Commission de l'environnement,
de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 21 mai 2014

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 31 mars 2014 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant l'initiative parlementaire «Energie d'ajustement. Obligation de prendre en charge les coûts pour un approvisionnement sûr en électricité».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 mai 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

Le 14 octobre 2013, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a décidé à l'unanimité d'élaborer une modification de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)¹ visant à maintenir l'imputation des coûts de l'énergie d'ajustement en vigueur et à garantir ainsi un approvisionnement sûr en électricité. Elle a pour ce faire déposé une initiative parlementaire.

La décision de la commission a été soumise à la commission homologue du Conseil des Etats (CEATE-E), conformément à l'art. 109, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)². Celle-ci a examiné la proposition de l'initiative lors de sa séance du 25 octobre 2013 et l'a approuvée à l'unanimité.

La CEATE-N a établi par la suite un avant-projet de loi.

Le 4 novembre 2013, elle a accepté l'avant-projet à l'unanimité et l'a envoyé en consultation.

Le 31 mars 2014, la CEATE-N a pris connaissance des réponses à la consultation et a adapté l'avant-projet initial: la notion d'énergie d'ajustement doit désormais être définie dans la loi. Il est par contre renoncé à une norme de délégation explicite au Conseil fédéral étant donné qu'une telle norme figure en termes généraux dans la LApEl (art. 30, al. 2). Il convient également de renoncer à intégrer les coûts de la gestion du programme prévisionnel dans les prix de l'énergie d'ajustement comme prévu initialement, étant donné que cette mesure a été en grande partie rejetée lors de la consultation. Quelques adaptations linguistiques mineures ont par ailleurs été effectuées.

La CEATE-N a approuvé le projet ainsi remanié.

Dans ses travaux, la CEATE-N a bénéficié du soutien du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Appréciation générale

Le Conseil fédéral soutient le principe d'inscrire dans la loi l'obligation pour les groupes-bilan de prendre en charge les coûts de l'énergie d'ajustement comme le prévoit l'initiative parlementaire 13.467. L'imputation individuelle des coûts n'est pas nouvelle. Il s'agit d'une pratique courante depuis 2009 qui s'appuyait jusqu'alors sur les art. 15, al. 1, let. b, et 26, al. 3, de l'ordonnance du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEl)³. Aussi la désignation explicite, au niveau de la loi (LApEl), de la partie qui doit prendre en charge les coûts de l'énergie d'ajustement contribue-t-elle à la sécurité du droit.

¹ RS 734.7

² RS 171.10

³ RS 734.71

Le Conseil fédéral accorde une grande importance au fait que la sécurité de l’approvisionnement et de l’exploitation du réseau en Suisse pourrait être passablement affectée si les groupes-bilan ne sont pas explicitement contraints de s’acquitter des coûts de l’énergie d’ajustement. Les coûts de l’énergie d’ajustement ne peuvent être liés à la rémunération pour l’utilisation du réseau. En lieu et place, les coûts sont attribués individuellement aux groupes-bilan, sans quoi ces derniers ne seraient plus incités à respecter leurs programmes prévisionnels et le besoin en énergie de réglage augmenterait fortement. La modification de loi prévue par l’initiative parlementaire constitue en ce sens une base importante permettant de garantir la sécurité de l’approvisionnement électrique en Suisse.

La plupart des participants à la consultation ont critiqué le fait que les prix de l’énergie d’ajustement doivent également s’aligner sur les coûts de la gestion du programme prévisionnel. En cas d’abandon de cette réglementation, les coûts de la gestion du programme prévisionnel sont facturés via les services-système aux gestionnaires de réseaux et aux consommateurs finaux raccordés directement au réseau de transport (art. 15, al. 2, let. a, OApEl). Les gestionnaires de réseau peuvent à leur tour reporter ces coûts sur leurs consommateurs finaux. L’imputation des coûts de la gestion du programme prévisionnel via les services-système ne met aucunement en péril la sécurité de l’approvisionnement. Le Conseil fédéral consent dès lors à ce que le terme «gestion du programme prévisionnel» soit supprimé de l’art. 15a du projet de modification de la LApEl élaboré dans l’initiative parlementaire 13.467. En outre, cette suppression n’a en fin de compte aucune conséquence. De 2009 à 2011, la société nationale du réseau de transport a couvert les coûts de la gestion du programme prévisionnel avec les recettes de l’énergie d’ajustement et les excédents lui ont permis de couvrir une partie des coûts relatifs aux services-système. Si les recettes de l’énergie d’ajustement ne servent désormais plus à couvrir les coûts de la gestion du programme prévisionnel, les excédents seront plus élevés et donc la contribution à la couverture des coûts des services-système augmentera.

2.2 Appréciation de la disposition transitoire

L’imputation des coûts de l’énergie d’ajustement aux groupes-bilan représente un pilier central de l’organisation actuelle du marché. Elle correspond à l’approche actuelle de la branche et tous les groupes-bilan l’ont jusqu’à présent acceptée sans réserve (conformément à l’art. 15, al. 1, let. b, OApEl). La disposition transitoire doit garantir que l’imputation des coûts intervenue antérieurement garde elle aussi sa validité et que les groupes-bilan ne puissent pas demander la restitution des versements pour l’énergie d’ajustement effectués avant l’entrée en vigueur de l’art. 15a du projet de modification de la LApEl par l’initiative parlementaire 13.467. Les acteurs concernés et le public doivent être protégés dans la confiance qu’ils accordent à la réglementation actuelle et par rapport aux dispositions prises dans ce cadre. La réglementation se fonde sur le principe de la protection de la bonne foi inscrit à l’art. 9 de la Constitution⁴.

Comme aucun jugement n’a été prononcé en l’espèce, la disposition ne contredit pas le principe selon lequel un jugement entré en force est irrévocable – à moins qu’il ne fasse l’objet d’une révision. Le domaine de compétence des tribunaux demeure ainsi

⁴ RS 101

préservé. Le législateur crée seulement une réglementation de teneur identique, applicable à toutes les situations, qui définit comment apprécier des cas relevant de l'ancien droit lors d'éventuelles procédures judiciaires ultérieures. Le principe de la protection de la bonne foi, concrétisé par le législateur pourrait aussi être invoqué au cours d'une procédure ad hoc. Par ailleurs, un tribunal, ou dans le cas présent le législateur, accorderait davantage d'importance à la protection de la bonne foi des parties dans le cadre des dispositions prises par celles-ci, qu'à une base légale insuffisante.

2.3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'accepter le projet de modification de la LApEI prévu par l'initiative parlementaire 13.467.