



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie, de la formation et
de la recherche DEFR

Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Berne, le 15 mai 2024

Accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité
visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz

Rapport explicatif relatif aux projets mis en consultation



Condensé

L'accord entre l'Allemagne, l'Italie et la Suisse concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz permet à la Suisse de demander aux deux autres États parties de prendre des mesures de solidarité en vue de l'approvisionnement des clients protégés en Suisse, à condition que l'urgence soit déclarée et que toutes les mesures indigènes possibles aient préalablement été prises. En contrepartie, la solidarité de la Suisse peut, elle aussi, être sollicitée en cas d'urgence. Les trois États s'engagent par ailleurs à ne pas limiter les capacités de transport existantes dans leurs réseaux lors de l'exécution de mesures de solidarité.

En cas de livraisons au titre de la solidarité, la Confédération aurait des obligations financières. Celles-ci comprennent le prix du gaz et le coût de son transport, ainsi que d'éventuelles indemnisations pour le préjudice subi du fait des mesures souveraines. Pour que la Confédération puisse fournir une garantie d'État ou procéder à des paiements, le cas échéant, des crédits d'engagement correspondants sont nécessaires. Tout paiement réalisé par la Confédération serait par la suite facturé aux bénéficiaires des livraisons de gaz.

Les différends opposant des parties contractantes qui ne peuvent pas être réglés par les autorités compétentes seraient soumis à un tribunal d'arbitrage ad hoc. Celui-ci tranchera de manière contraignante tout différend relevant du champ d'application de l'accord.

Les présents projets visent à soumettre l'accord au Parlement pour approbation et à demander les crédits d'engagement nécessaires à sa mise en œuvre.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d’agir et objectifs visés.....	4
1.2	Déroulement et résultat des négociations	5
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral.....	5
2	Présentation de l’accord	6
2.1	Contenu.....	6
2.2	Mise en œuvre législative en Suisse	9
2.3	Crédits d’engagement	10
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	10
4	Commentaire des dispositions de l’accord	11
4.1	Accord de solidarité bilatéral entre l’Allemagne et l’Italie.....	11
4.2	Accord de solidarité trilatéral entre la Suisse, l’Allemagne et l’Italie	13
5	Teneur des arrêtés ouvrant le crédit	18
5.1	Proposition du Conseil fédéral et justification	18
5.2	But et montant des crédits d’engagement	21
5.3	Arrêté fédéral relatif à un crédit d’engagement destiné à l’octroi d’une garantie d’État dans le cadre de l’accord de solidarité trilatéral sur le gaz	21
5.4	Arrêté fédéral relatif à un crédit d’engagement destiné à couvrir des obligations de paiement de la Suisse dans le cadre de l’accord de solidarité trilatéral sur le gaz.....	22
5.5	Hypothèses en matière de renchérissement	22
6	Conséquences	23
6.1	Conséquences pour la Confédération	23
6.1.1	Conséquences financières	23
6.1.2	Conséquences sur l’état du personnel	23
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	24
6.3	Conséquences économiques et conséquences pour le secteur du gaz ..	24
6.4	Conséquences sociales	24
7	Aspects juridiques	24
7.1	Constitutionnalité	24
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	25
7.3	Referendum facultatif	25
7.4	Signature, entrée en vigueur et dénonciation de l’accord.....	25
7.5	Frein aux dépenses.....	26
7.6	Conformité à la loi sur les subventions.....	26

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Dans le contexte de la guerre lancée par la Russie contre l'Ukraine en février 2022, le Conseil fédéral a mis en place différentes mesures préventives pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Il s'agit notamment de l'ordonnance du 18 mai 2022 sur la garantie des capacités de livraison en cas de pénurie grave de gaz naturel¹. Celle-ci est en vigueur pour une durée limitée (jusqu'à fin septembre 2025) et oblige les gestionnaires régionaux de réseaux de gaz naturel (Aziende Industriali di Lugano SA, Erdgas Ostschweiz AG, Erdgas Zentralschweiz AG, Gasverbund Mittelland AG et Gaznat SA) à stocker 15 % de la consommation annuelle moyenne suisse pour le 1^{er} novembre. Comme il n'existe pas d'installations de stockage appropriées en Suisse, ils remplissent cette obligation dans les installations de stockage à l'étranger. En outre, l'ordonnance oblige les gestionnaires de réseau à disposer d'options qui leur permettent d'acquérir du gaz en situation de crise. De plus, le Conseil fédéral a fixé pour les semestres d'hiver 2022/23 et 2023/24 un objectif volontaire d'économie de gaz visant à réduire la consommation de gaz de 15 %. L'approvisionnement économique du pays (AEP) a également préparé les mesures et les ordonnances à mettre en œuvre en cas de grave pénurie (appels aux économies, commutation obligatoire des installations bicom bustibles, interdiction et limitation de la consommation du gaz, contingentement des clients non protégés). L'un des objectifs des mesures de l'AEP est de pouvoir continuer à approvisionner les clients protégés (notamment les ménages, les hôpitaux et les services d'urgence) en cas de pénurie, en commençant par réduire, voire couper, l'approvisionnement des clients non protégés. Enfin, le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a signé en juillet 2023 à Rome une déclaration commune avec l'Italie afin de garantir l'approvisionnement en gaz de la Suisse pour l'hiver jusqu'en octobre 2024. Cette déclaration n'est juridiquement pas contraignante.

L'Allemagne et l'Italie sont des pays essentiels pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Europe et de la Suisse en particulier. La conclusion d'un accord de solidarité avec l'Allemagne et l'Italie représente une contribution supplémentaire à la sécurité d'approvisionnement des clients protégés de la Suisse. Sur la base de cet accord, la Suisse pourrait demander l'aide des deux parties contractantes en cas de grave pénurie. Il s'agit dès lors de l'ultime mesure possible pour couvrir la demande des clients protégés suisses, dans le cas où les mesures précitées s'avéraient insuffisantes. En parallèle, la Suisse contribue à la sécurité d'approvisionnement des deux pays voisins.

¹ RS 531.82

De plus, les prestations de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie seront grandement facilitées et la sécurité juridique sera augmentée si le transit par la Suisse est rendu possible par les gestionnaires de transport suisses dans le cadre de l'accord trilatéral.

1.2 Déroulement et résultat des négociations

En mars 2022, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'examiner la conclusion d'accords de solidarité avec les pays voisins pour la livraison mutuelle de gaz en cas d'urgence. En mai 2022, l'Allemagne et la Suisse ont entamé pour la première fois des négociations en vue d'un accord de solidarité. Dès l'été 2022, l'Allemagne s'est distancée d'un accord bilatéral avec la Suisse, disant favoriser un texte trilatéral avec l'Italie et la Suisse, ce qui a été réitéré par les conseillers fédéraux Albert Rösti et Guy Parmelin et le vice-chancelier allemand Robert Habeck lors du World Economic Forum de Davos en janvier 2023, puis en janvier 2024.

Depuis mai 2023, la Suisse a été impliquée dans les négociations sur un accord de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie. Étant donné que le tronçon suisse du gazoduc de transit représente l'une des principales voies de transport de gaz entre l'Italie et l'Allemagne, l'implication de la Suisse présente un avantage pour la mise en œuvre pratique de cet accord de solidarité. L'intégration de la Suisse est réglée dans un accord (ci-après dénommé « accord trilatéral ») qui est complémentaire à l'accord de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie (ci-après dénommé « accord bilatéral »).

L'accord bilatéral et l'accord trilatéral ont en outre été notifiés par l'Allemagne à la Commission européenne le 7 février 2024. La prise de position de la Commission européenne ainsi que les discussions qui ont suivi ont engendré des modifications de l'accord trilatéral. Cela concernait essentiellement le mécanisme de règlement des litiges.

Les accords de solidarité bilatéral et trilatéral ont été signés à Berlin le 19 mars 2024. L'accord trilatéral a été signé en anglais, c'est donc cette version qui fait foi. Quant à l'accord bilatéral, ce sont les versions en allemand et en italien qui sont déterminantes. Une précision est apportée concernant la traduction allemande de l'accord trilatéral, réalisée par la République fédérale d'Allemagne. Le titre retenu est « Übereinkommen » alors le terme usuel en Suisse serait « Abkommen ». Dans le rapport explicatif en allemand, l'accord trilatéral est donc désigné par « Abkommen ». Le texte de l'accord trilatéral ne peut pas être modifié unilatéralement dans le cadre de la consultation ou de la décision parlementaire relative à l'accord. L'accord trilatéral ne peut être qu'accepté ou rejeté. L'accord bilatéral ne peut être modifié que par l'Allemagne ou l'Italie.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet s'inscrit dans l'objectif 25 du programme de législature 2023 à 2027, qui prévoit que la Suisse assure la sécurité et la stabilité de l'approvisionnement

énergétique et encourage le développement de la production indigène d'énergie renouvelable.

Le projet n'est pas intégré au plan financier de la Confédération. Il nécessite des crédits d'engagement (voir chap. 5).

Le projet est conforme à la stratégie énergétique du Conseil fédéral, qui vise notamment à maintenir le niveau d'approvisionnement élevé de la Suisse.

2 Présentation du projet

2.1 Contenu

L'accord de solidarité trilatéral entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie fait partie intégrante de l'accord de solidarité bilatéral entre l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz. L'accord trilatéral renvoie à plusieurs endroits aux dispositions pertinentes de l'accord bilatéral. En outre, l'accord trilatéral règle quelques points spécifiques qui nécessitent une réglementation particulière dans les relations entre la Suisse et les deux autres parties contractantes.

L'accord bilatéral s'appuie sur l'art. 13 du règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel (ci-après dénommé « règlement SoS »)², tel qu'en vigueur au moment de la signature des accords. Les accords de solidarité sur le gaz conclus jusqu'à présent suivent donc un modèle uniforme. Il convient de souligner les points clés suivants en ce qui concerne l'accord bilatéral :

- Les mesures de solidarité sont appliquées en dernier recours et lorsque l'urgence (dernier des trois niveaux de crise définis à l'art. 11, par. 1, du règlement SoS) a été déclarée par la partie demanderesse et toutes les mesures de réduction de consommation des clients non protégés ou d'augmentation de l'offre ont déjà été mises en œuvre. En d'autres termes, les parties contractantes ne peuvent demander la solidarité que lorsqu'elles ne sont plus en mesure d'assurer par leurs propres moyens l'approvisionnement en gaz des clients protégés par la solidarité sur leur territoire (art. 1).
- La définition des clients protégés par la solidarité est fixée à l'art. 2, point 6, du règlement SoS. Il s'agit notamment des ménages, des hôpitaux et des services d'urgence.

² Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010, JO L 280 du 28.10.2017, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2022/1032, JO L 173 du 30.6.2022, p. 17

- De manière générale, lorsqu'une des parties formule une demande de solidarité, les autres parties sont tenues de réduire ou d'interrompre l'approvisionnement en gaz de leurs clients non protégés jusqu'à ce que la demande des clients protégés de l'État demandeur soit couverte. Il convient de prendre en premier lieu des « mesures de solidarité volontaires ». La partie contractante qui répond à la demande de solidarité invite les acteurs du marché sur son territoire (par exemple sur une plateforme en ligne) à mettre à disposition, sur une base volontaire et contractuelle, des quantités de gaz pour faire face à la crise d'approvisionnement sur le territoire de la partie contractante demanderesse. Si les quantités de gaz mises à disposition ne suffisent pas à couvrir les besoins en gaz des clients protégés par la solidarité, des « mesures de solidarité contraignantes » peuvent également être demandées dans un deuxième temps. Dans ce cas, la partie contractante qui répond à la demande de solidarité prend des mesures souveraines au niveau de l'offre et de la demande afin de pouvoir mettre à disposition des quantités de gaz supplémentaires (art. 3 à 5).
- Aux fins de la communication lors de la mise en œuvre des mesures de solidarité, chaque partie désigne une autorité compétente.
- Une demande de solidarité doit contenir certaines informations (notamment la quantité de gaz souhaitée) et n'est valable que pour la journée gazière suivant la demande. D'autres demandes peuvent être formulées pour les jours suivants. Les demandes de solidarité doivent être formulées et une réponse donnée dans des délais très courts (art. 3 à 5). Les processus et mécanismes de mise en œuvre doivent être définis au niveau des autorités compétentes, mais aussi des différents acteurs gaziers (art. 6).
- En cas de mesures de solidarité volontaires, les acteurs du marché de la partie contractante qui répond à la demande de solidarité reçoivent une rémunération fixée contractuellement. Si les contrats concernés ne sont pas conclus par la partie contractante demanderesse elle-même, mais par un tiers agissant pour son compte – un acteur du marché opérant sur son territoire – la partie contractante demanderesse doit assurer une garantie d'État pour couvrir les créances des acteurs du marché de la partie contractante qui répond à la demande de solidarité (art. 4). En cas de mesures de solidarité contraignantes, un contrat est réputé conclu entre les parties contractantes aussitôt l'offre de solidarité acceptée, avec des obligations d'indemnisation correspondantes à verser à la partie contractante qui répond à la demande de solidarité (art. 5). Les indemnités comprennent notamment le prix du gaz, les frais de transport et l'indemnisation pour le préjudice à verser aux secteurs économiques concernés à la suite des mesures souveraines, conformément au droit national (art. 8).

Par le biais de l'accord trilatéral, ces éléments clés de l'accord bilatéral, lequel est basé sur le droit de l'UE, sont également valables, par analogie, pour les mesures de solidarité avec la Suisse. Cela n'implique toutefois pas une reprise directe du droit de l'UE. Ainsi, la Suisse aura notamment le droit de soumettre une demande de solidarité à l'Allemagne et à l'Italie en cas d'urgence, conformément aux dispositions correspondantes de l'accord bilatéral. Inversement, l'Allemagne et l'Italie peuvent également adresser leurs demandes de solidarité à la Suisse.

Pour certains points spécifiques, une réglementation particulière s'impose dans les relations avec la Suisse et les deux autres parties contractantes. Les dispositions suivantes de l'accord trilatéral méritent d'être soulignées :

- Du côté suisse, l'autorité compétente est l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). En cas de solidarité, l'OFAE est le point de contact pour les échanges entre les États (art. 2).
- Étant donné que les mesures de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie peuvent porter sur de grandes quantités et donc mobiliser de grandes capacités sur la partie suisse du gazoduc de transit, des mécanismes de protection spécifiques sont prévus pour l'approvisionnement suisse. Les mesures de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie ne doivent par conséquent pas entraver l'approvisionnement des clients protégés par la solidarité sur le territoire suisse (art. 5). Si tel est le cas, les autorités compétentes des trois États contractants doivent prendre des mesures correspondantes pour assurer l'approvisionnement en gaz des clients protégés par la solidarité en Suisse (art. 8). Dans l'exécution des mesures de solidarité, les trois parties contractantes s'assurent mutuellement qu'aucune mesure ne sera prise qui restreigne l'utilisation des capacités de transport existantes dans leurs réseaux gaziers respectifs, conformément au fonctionnement correct et transparent des infrastructures (art. 6).
- Selon l'accord trilatéral, les clients protégés en Suisse par la solidarité sont traités de la même manière que les clients protégés par la solidarité en Allemagne et en Italie, pour autant que la définition suisse soit compatible avec la définition de l'art. 2, point 6, du règlement SoS (art. 7).
- Les autorités compétentes des trois parties contractantes s'engagent à entreprendre toutes les actions nécessaires afin que leurs gestionnaires de réseau respectifs concluent un accord opérationnel au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de l'accord trilatéral. L'accord opérationnel règle les détails relatifs à la mise en œuvre des mesures de solidarité (art. 10).
- En cas de litige, une clause d'arbitrage prévoit que, dans les relations avec la Suisse, à la différence de l'accord bilatéral, ce n'est pas la Cour de justice de l'Union européenne qui intervient comme instance de règlement des litiges, mais un tribunal d'arbitrage indépendant (art. 11).
- L'accord trilatéral s'applique également à la Principauté de Liechtenstein, étant donné que celle-ci fait partie de l'approvisionnement économique de la Suisse. Conformément aux art. 7 et 8, al. 2, du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et le Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse³, la Principauté de Liechtenstein autorise la Confédération suisse à la représenter dans les négociations qui auront lieu avec des États tiers, pendant la durée du présent traité, en vue de la conclusion de traités de commerce et de douane, et à conclure ces traités avec pleins effets

³ RS 0.631.112.514

pour la Principauté (art. 13). La directrice de l'office de l'économie du Liechtenstein a été consultée et a approuvé l'article 13 relatif à son inclusion dans l'accord.

- Les obligations de l'Allemagne et de l'Italie envers d'autres États membres de l'UE conformément au règlement SoS demeurent réservées (art. 1).

2.2 Mise en œuvre législative en Suisse

Contrairement à l'Allemagne et à l'Italie, la Suisse ne dispose pas d'une loi sur l'approvisionnement en gaz pouvant servir de base à la mise en œuvre de l'accord de solidarité. Néanmoins, en vertu de l'art. 61, al. 2, de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP)⁴, le Conseil fédéral peut, pour remplir ses obligations internationales, prendre des mesures d'intervention économique même si aucune pénurie grave ne menace ou n'est survenue en Suisse. Cette disposition sert de base légale à une ordonnance sur la mise en œuvre de l'accord de solidarité en Suisse, à édicter par le Conseil fédéral.

Il est prévu de confier la tâche publique de mise en œuvre opérationnelle de l'accord de solidarité à l'entreprise Swissgas SA (ci-après dénommée « Swissgas ») sur la base des art. 31, 57 et 60, al. 1, let. c, LAP. Cette délégation est nécessaire, car faute de base légale en la matière, il n'existe pas, en Suisse, de responsable de la zone de marché indépendant du secteur gazier qui pourrait assumer cette tâche. Swissgas est une entreprise disposant d'une longue expérience dans l'exploitation des réseaux de gaz et les activités de transport qui y sont liées ; elle est donc apte à remplir cette tâche. En outre, elle dispose des capacités de transport destinées à l'approvisionnement de la Suisse sur le gazoduc de transit. Il n'existe pas en Suisse, à part Swissgas, d'organisation comparable qui pourrait se charger de cette tâche.

Cette délégation de tâche à Swissgas devra être inscrite dans une ordonnance. Il est prévu que l'ordonnance contienne les règles que Swissgas devra appliquer pour demander, fournir ou indemniser la solidarité en faveur des clients protégés. Swissgas se chargerait uniquement des tâches opérationnelles. Dans le cas où la solidarité entrerait en jeu, les compétences réglementaires resteraient du ressort de la Confédération, notamment la détermination des mesures souveraines, comme les interdictions de consommation ou les contingentements. L'ordonnance réglant ces points ne fait pas partie de la présente affaire et sera présentée ultérieurement.

Depuis octobre 2023, les gestionnaires de réseau de transport suisses se réunissent régulièrement avec pour but de s'accorder sur les modalités techniques pour l'application des mécanismes de solidarité définis dans l'accord. Des réunions ont aussi eu lieu avec leurs homologues allemands et italiens dans le but de concrétiser et signer un accord opérationnel, au maximum six mois après l'entrée en vigueur de l'accord trilatéral.

⁴ RS 531

2.3 Crédits d'engagement

Deux crédits d'engagement sont nécessaires pour répondre aux obligations financières pouvant incomber à la Confédération en cas de mise en œuvre de mesures de solidarité. La teneur des arrêtés ouvrant le crédit nécessaires est présentée au chap. 5.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les mesures prévues dans les deux accords de solidarité correspondent à celles prévues dans l'Union européenne (UE). Ces dernières sont indiquées à l'art. 13 du règlement SoS et sont appliquées en dernier recours et lorsque l'urgence (dernier des trois niveaux de crise, correspondant à la situation de grave pénurie en Suisse) a été déclarée par l'État membre demandeur. Cela implique que toutes les mesures de réduction de la consommation des clients non protégés ont déjà été prises. Les mesures de solidarité visent à garantir l'approvisionnement des clients protégés par la solidarité, tels que les ménages, les hôpitaux et les services d'urgence. Une demande de solidarité doit être envoyée à tous les États membres directement ou indirectement connectés à l'État demandeur. De ce fait, lorsqu'une demande est formulée, le ou les États membres avec les offres les plus avantageuses appliquent des mesures de solidarité correspondantes, jusqu'à ce que la demande des clients protégés de l'État demandeur soit couverte.

Le règlement SoS exige des États membres qu'ils concluent un accord de solidarité avec les États membres avec lesquels ils sont connectés directement ou indirectement, via un pays tiers, comme la Suisse. La conclusion d'un accord de solidarité avec un pays tiers, même si celui-ci fait transiter du gaz d'un État membre à un autre, n'est pas obligatoire, mais l'art. 13, par. 2, du règlement la prévoit expressément comme possibilité. En juillet 2023, seuls huit accords avaient été conclus⁵. Dans le contexte de crise énergétique, la Commission européenne a fixé fin 2022 des règles par défaut⁶ pour les États membres n'ayant pas conclu d'accord de solidarité. Il sera ainsi garanti que chaque État membre puisse bénéficier de mesures de solidarité de la part d'un autre État membre, même en l'absence d'un accord bilatéral. Ces nouvelles règles par défaut sont pour l'heure valables jusqu'au 31 décembre 2024 et contiennent des dispositions relatives au calendrier, aux quantités livrées et à l'indemnisation. Comme elles clarifient un grand nombre de points des accords bilatéraux, elles devraient avoir pour effet de réduire considérablement le nombre d'accords de solidarité bilatéraux conclus et donc d'éventuels accords avec la Suisse, du moins aussi longtemps que les règles par défaut sont valables.

⁵ Allemagne-Danemark, Allemagne-Autriche, Italie-Slovénie, Estonie-Lettonie, Lituanie-Lettonie, Estonie-Finlande, Slovénie-Croatie, Danemark-Suède

⁶ Art. 27 et 28 du règlement (UE) 2022/2576 du Conseil du 19 décembre 2022 renforçant la solidarité grâce à une meilleure coordination des achats de gaz, à des prix de référence fiables et à des échanges transfrontières de gaz, JO L 335 du 29.12.2022, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2023/2919, JO L 2023/2919, 29.12.2023

Le règlement SoS contient des dispositions relatives à la sécurité de l'approvisionnement en gaz, telles que l'élaboration de plans d'urgence et préventifs contenant les mesures prises ou à prendre pour assurer l'approvisionnement en gaz au niveau national ou régional. Ces dispositions ne sont pas directement liées à l'accord bilatéral et l'accord trilatéral, et n'ont qu'une importance indirecte pour la Suisse.

L'accord de solidarité trilatéral mentionne dans son préambule les principaux actes juridiques de l'UE dans le domaine de l'approvisionnement en gaz. D'éventuels renvois au droit de l'UE, également pertinents pour la Suisse, peuvent résulter du fait que l'accord trilatéral est partie intégrante de l'accord bilatéral – et que celui-ci renvoie ponctuellement au droit de l'UE. Il s'agit alors de renvois statiques (avec indication de la référence des textes juridiques concernés). Ces renvois n'ont qu'une portée limitée, car les droits et obligations centraux des parties sont réglés de manière détaillée et complète dans les accords, en particulier en ce qui concerne les obligations financières. Le droit de l'UE pourrait jouer un certain rôle dans l'interprétation de l'accord trilatéral, étant donné qu'il repose sur un concept inhérent au droit de l'UE. L'accord de solidarité trilatéral prévoit une réglementation spécifique pour la Suisse sur certains points. C'est notamment le cas pour la détermination du prix du gaz à prendre en compte.

4 Commentaire des dispositions

L'accord trilatéral fait partie intégrante de l'accord bilatéral. Le contenu de l'accord bilatéral ne fait en revanche pas partie de la présente consultation. Les explications du contenu des articles de l'accord bilatéral aident à comprendre le fonctionnement du mécanisme de solidarité, qui est également pertinent pour la mise en œuvre de l'accord trilatéral.

4.1 Accord de solidarité bilatéral entre l'Allemagne et l'Italie

Art. 1 Objet et champ d'application

L'article premier détermine l'objet et le champ d'application de la solidarité.

Art. 2 Définitions

Les principaux termes spécifiques tels que « mesures de solidarité volontaires » ou « mesures de solidarité contraignantes » sont décrits ou référencés dans le par. 2 de cet article. Par ailleurs, le par. 1 renvoie, pour la compréhension des termes, aux principaux actes législatifs du droit de l'UE relatifs au marché intérieur du gaz (p. ex. la notion de « client protégé au titre de la solidarité »).

Art. 3 Demande de solidarité

La demande de solidarité doit être formulée par l'autorité compétente uniquement en dernier recours et l'urgence doit être déclarée. La demande de solidarité doit être transmise à tous les pays membres connectés directement ou indirectement via un

pays tiers. La Commission européenne doit en être informée (par. 1 à 3). La demande de solidarité doit contenir des informations telles que le volume de gaz nécessaire, le point et le jour de livraison, ou encore la reconnaissance d'une indemnisation (voir al. 4). La demande doit être formulée et traitée séparément pour chaque jour gazier (al. 6).

Art. 4 Mise en œuvre des mesures de solidarité volontaires

La partie contractante qui répond à la demande de solidarité doit mettre en œuvre les mesures volontaires sans délai (par. 1). Cela signifie qu'elle doit, sur son territoire, identifier des acteurs du marché disposés à fournir des quantités de gaz déterminées sur une base contractuelle. Si des offres sont disponibles (p. ex. sur une plateforme en ligne prévue à cet effet, voir par. 6), il incombe à la partie contractante demanderesse de se procurer les quantités de gaz nécessaires en concluant les contrats avec les acteurs du marché concernés. La partie contractante qui répond à la demande de solidarité n'est pas un partenaire contractuel de ces contrats et n'est pas responsable de leur exécution (par. 2). Si l'autorité compétente demanderesse délègue à un tiers (un acteur du marché opérant sur son territoire) la conclusion du contrat pour les offres volontaires, elle fournit une garantie d'État (par. 3).

Art. 5 Mise en œuvre des mesures de solidarité contraignantes

Si les offres volontaires ne suffisent toujours pas à couvrir la demande des clients protégés par la solidarité, la partie contractante demanderesse peut formuler une nouvelle demande (par. 1). La partie contractante qui répond à la demande formule alors une offre pour le jour suivant contenant notamment les volumes de gaz disponibles, le point de livraison, et encore les coûts estimés des mesures de solidarité (par. 2 et 3). En outre, l'approvisionnement des clients protégés de la partie qui répond à la demande de solidarité doit toujours être garanti (par. 5). Si l'offre est acceptée (les délais sont très courts, voir par. 9), un contrat est réputé conclu entre les parties contractantes et la partie contractante qui répond à la demande de solidarité active les mesures souveraines nécessaires à la mise à disposition des volumes de gaz convenus dans le contrat (par. 10). Si une plateforme en ligne est disponible, les offres doivent être sélectionnées et acceptées via cette dernière (par. 11).

Art. 6 Transport et retrait des volumes de gaz dans la mise en œuvre des mesures de solidarité contraignantes

La partie contractante qui répond à la demande de solidarité supporte le risque pour le transport jusqu'au point de livraison (par. 3), alors que la partie contractante demanderesse celui pour le transport à travers le territoire d'un pays tiers (par. 4). Les obligations de paiement sont valables indépendamment du retrait effectif des volumes de gaz (par. 6). Le pays tiers concerné doit être impliqué dans la mesure du possible, conformément au par. 7, afin de finaliser un accord opérationnel entre les gestionnaires de réseau de transport concernant le transport aux points de livraison.

Art. 7 Fin des mesures de solidarité

Les mesures cessent d'être appliquées si la Commission européenne déclare que l'urgence n'est pas ou plus justifiée, si la demande de solidarité n'est plus réitérée ou lorsque l'approvisionnement en gaz (notamment des clients protégés) de la partie qui répond à la demande de solidarité ne peut plus être garanti.

Art. 8 Indemnisation pour les mesures de solidarité contraignantes

L'indemnisation pour les volumes de gaz fournis dans le cadre des mesures de solidarité contraignantes comprend en particulier le prix « actuel » du gaz et les coûts de transport jusqu'au point de livraison. Une indemnisation pour le préjudice causé aux secteurs contraints d'appliquer les mesures souveraines est facturée pour autant qu'elle ne soit pas déjà reflétée dans le prix du gaz (par. 1). La détermination du montant de l'indemnisation repose sur les principes, lois et règlements pertinents de la partie contractante qui répond à la demande de solidarité, qui sont mentionnés en annexe à l'accord (par. 2). Le montant final de l'indemnisation peut différer du montant formulé dans l'offre, la différence devant être payée ou remboursée (par. 5).

Art. 9 à 14

Les dispositions relatives aux modalités de paiement (art. 9), au respect des obligations de solidarité au niveau national (art. 10), aux moyens de communication (art. 11) et au droit applicable (art. 12) n'appellent pas de remarques particulières. Selon l'art. 13, la Cour de justice de l'Union européenne intervient en tant que tribunal d'arbitrage en cas de litige. L'accord est valide pour une durée indéterminée, mais peut être dénoncé moyennant un préavis de six mois (art. 14).

Art. 15 Entrée en vigueur

L'accord entre en vigueur à la date à laquelle les parties contractantes se sont notifié que les conditions nécessaires à son entrée en vigueur sur le plan national sont remplies.

4.2 Accord de solidarité trilatéral entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie

Art. 1

L'accord trilatéral fait partie intégrante de l'accord bilatéral. À plusieurs endroits, l'accord de solidarité trilatéral renvoie expressément à l'applicabilité de certaines dispositions de l'accord bilatéral. En ce qui concerne les objets des art. 12 (Droit en vigueur) et 13 (Règlement des différends) de l'accord bilatéral, des dispositions particulières ont été prises dans l'accord trilatéral. Les obligations de l'Allemagne et de l'Italie envers d'autres États membres de l'UE conformément au règlement SoS demeurent réservées.

Art. 2

Les demandes de solidarité formulées par l'autorité compétente suisse doivent être transmises simultanément à l'autorité compétente de l'Allemagne et à celle de l'Italie, conformément au principe énoncé à l'art. 3, par. 3, de l'accord bilatéral. De même, les demandes de solidarité allemandes ou italiennes doivent aussi être transmises à la Suisse. L'OFAE est désigné en tant qu'autorité compétente. L'art. 2 sert donc à la mise en œuvre de l'art. 3, par. 2, de l'accord bilatéral dans les relations trilatérales.

Il convient de noter que l'Allemagne et l'Italie doivent adresser une éventuelle demande de solidarité à tous les États membres avec lesquels elles sont directement ou indirectement connectées. Avec l'accord trilatéral, ce principe s'étend aux relations avec la Suisse. La Suisse ne peut en revanche appliquer la solidarité qu'avec l'Allemagne et l'Italie.

Art. 3

Les autorités compétentes et les gestionnaires de réseau de transport s'informent mutuellement sur les réservations et nominations des capacités liées à la solidarité conformément à l'art. 4, par. 5, de l'accord bilatéral. Le calendrier de ces informations est réglé dans un accord opérationnel conformément à l'art. 10.

Art. 4

Les autorités compétentes des trois pays signataires s'informent mutuellement sur la déclaration de l'urgence et de tout changement de coordonnées de l'autorité compétente.

La situation de pénurie grave selon l'art. 2 LAP équivaut à l'urgence selon le règlement SoS.

Art. 5

Une prestation de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie ne doit pas compromettre l'approvisionnement en gaz des clients protégés par la solidarité en Suisse. Dans le cas où l'approvisionnement des clients protégés par la solidarité en Suisse serait tout de même entravé, l'art. 8 s'applique. Ces dispositions fournissent l'assurance à la Suisse que l'approvisionnement de ses clients protégés n'est pas influencé par les mesures de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie. Par exemple, l'Allemagne ne peut pas utiliser les capacités ou des volumes de gaz destinés aux clients protégés en Suisse pour répondre à une demande de solidarité.

Art. 6

Les trois pays signataires veillent à ne pas limiter les interconnexions sur leurs réseaux respectifs dans l'exécution des mesures de solidarité. Cela signifie qu'il n'y aura pas d'intervention étatique visant à limiter l'utilisation technique maximale des capacités.

L'article exclut par exemple l'expropriation de capacités réservées pour l'approvisionnement des clients en Suisse dans le cadre de l'exécution des mesures

de solidarité. Parallèlement, la Suisse s'engage à renoncer à une éventuelle expropriation des capacités servant à l'approvisionnement des clients en Italie ou en Allemagne.

Art. 7

Les clients protégés par la solidarité en Suisse doivent être traités de manière égalitaire par rapport à ceux d'Allemagne et d'Italie, pour autant que la définition de ce groupe de clients soit compatible avec la définition du règlement SoS.

Les clients protégés par la solidarité en Suisse ont été définis sur la base de l'art. 2, point 6, du règlement SoS. Cette définition est contenue dans l'art. 1 du projet d'ordonnance sur le contingentement du gaz⁷, qui est publié à titre d'information sur les travaux législatifs. Cette ordonnance est déjà préparée et sera mise en vigueur par le Conseil fédéral en cas de grave pénurie, lorsque le contingentement est nécessaire pour couvrir les besoins des clients protégés.

Art. 8

Dans le cas où l'approvisionnement des clients protégés par la solidarité en Suisse serait, malgré la prescription de l'art. 5, entravé par des mesures de solidarité prises entre l'Allemagne et l'Italie, les autorités compétentes sont tenues de mettre en œuvre conjointement les mesures adéquates, par exemple en garantissant les capacités de transport, pour que l'approvisionnement des clients protégés en Suisse soit à nouveau assuré.

Art. 9

La Suisse a le droit de formuler une demande de solidarité à l'Allemagne et l'Italie et vice versa, et ce conformément aux dispositions formulées dans l'accord bilatéral entre l'Allemagne et l'Italie. La référence aux règles contenues dans l'accord bilatéral précise sans équivoque qu'une demande de solidarité présuppose tout d'abord que la partie contractante demanderesse a déclaré une situation de pénurie grave ou une urgence selon l'art. 11, al. 1, let. c, du règlement SoS et que toutes les mesures possibles ont été mises en œuvre sur son territoire. Dans le cas de la Suisse, cela signifie que les mesures préventives (p. ex. options d'achat, utilisation des installations de stockage) et celles de l'approvisionnement économique du pays ne suffisent pas à couvrir la demande de clients protégés en Suisse. La Suisse doit également mettre en œuvre les mesures nécessaires si une demande de solidarité est formulée par l'Allemagne et l'Italie. Dans ce cas, il est possible, bien que peu probable, que la Suisse ne soit pas encore en situation de pénurie. L'art. 61, al. 2, LAP prévoit la possibilité de déjà prendre des mesures en raison d'obligations internationales, même si aucune pénurie grave ne menace ou n'est survenue en Suisse⁸. Selon l'art. 2 de l'accord trilatéral, en relation avec l'art. 3, al. 3, de l'accord bilatéral, la Suisse doit toujours adresser une demande

⁷ https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/themen/energie/information-ueber-die-rechtsetzungsarbeiten.pdf.download.pdf/Information%20%C3%BCber%20die%20Rechtsetzungsarbeiten%20_FR.pdf

⁸ En tant que membre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Suisse est par exemple tenue de participer solidairement aux actions communes de l'AIE pour faire face aux pénuries de pétrole, même si le pays n'est pas directement touché par la perturbation.

de solidarité aussi bien à l'Allemagne qu'à l'Italie. Inversement, l'Italie et l'Allemagne ne peuvent pas non plus demander la solidarité de la Suisse de manière exclusive.

En ce qui concerne la forme de la demande de solidarité, son traitement et les délais correspondants, les dispositions correspondantes de l'accord bilatéral sont déterminantes. Cela vaut en particulier pour le déroulement opérationnel des mesures de solidarité volontaires et contraignantes, y compris sur le plan financier. Dans ce contexte, il convient de souligner l'obligation d'assurer une garantie d'État pour les mesures de solidarité volontaires et l'indemnisation par l'État pour les mesures de solidarité contraignantes.

Art. 10

Les autorités compétentes veillent à ce que leurs gestionnaires de réseau de transport respectifs concluent un accord opérationnel au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de l'accord trilatéral. Cet accord opérationnel doit définir notamment les processus à mettre en place au niveau des gestionnaires de réseau de transport pour assurer une application correcte et rapide des mesures de solidarité.

Art. 11

Un différend opposant des parties contractantes sera, dans un premier temps, examiné par les autorités compétentes. S'il ne peut pas être réglé ainsi, chaque partie contractante pourra exiger qu'un tribunal d'arbitrage ad hoc s'en saisisse. Celui-ci tranchera de manière contraignante tout différend relevant du champ d'application de l'accord trilatéral. Le tribunal d'arbitrage sera composé de quatre membres. Chacune des trois parties contractantes nomme un arbitre. Les trois arbitres s'entendent sur la nomination du président du tribunal, qui doit être ressortissant d'un État tiers, ou, s'ils n'y parviennent pas, la Cour internationale de Justice procédera à sa nomination.

Pour ce qui a trait à la mise en œuvre de l'accord trilatéral, la clause d'arbitrage prévoit notamment, au par. 5, que l'accord doit être interprété en conformité avec la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités⁹ et les autres règles et principes du droit international applicables entre les parties contractantes. Le tribunal d'arbitrage examine, et décide, si des mesures nationales sont en conformité avec l'accord. En fonction du cas concerné, le tribunal d'arbitrage devra aussi interpréter les dispositions de l'accord bilatéral pour régler un différend relatif à l'accord trilatéral, car celui-ci fait partie intégrante de l'accord bilatéral entre l'Allemagne et l'Italie et s'y réfère. Quant au droit national – qui inclut, outre la législation nationale, également le droit de l'UE dans le cas de l'Allemagne et de l'Italie –, le tribunal d'arbitrage peut le prendre en considération en tant que fait (« matter of fact ») conformément à la pratique nationale prédominante, en l'interprétant et l'appliquant comme le ferait un tribunal national. Il convient ici de nuancer le propos, puisque l'interprétation du droit national faite par le tribunal d'arbitrage ne revêt pas un caractère contraignant pour les autorités chargées de l'application du droit dans les parties contractantes. Le tribunal d'arbitrage n'est pas

⁹ RS 0.111

non plus habilité à abroger des actes juridiques relevant du droit national. La décision du tribunal d'arbitrage n'a d'effet que sur la relation entre les parties au différend.

Selon l'accord trilatéral, l'indemnisation des clients de gaz non protégés par la solidarité au titre de la solidarité, en premier lieu l'industrie, se fonde sur le droit national. Il s'agit des clients qui subissent des restrictions dans leur approvisionnement en gaz lors de la mise en œuvre de mesures souveraines. Au vu de ce qui précède, le tribunal d'arbitrage pourrait vérifier si le droit national a été appliqué conformément à la pratique nationale prédominante au moment de fixer l'indemnisation. Il pourrait notamment se prononcer sur le calcul de l'indemnisation.

La clause compromissoire ne confère de rôle actif ni à la Cour de justice de l'Union européenne, ni au Tribunal fédéral.

Art. 12

Les modalités concernant l'indemnisation à régler par la partie demanderesse suivent la procédure définie aux art. 8 et 9 de l'accord bilatéral. Cette compensation comprend entre autres le prix du gaz, l'indemnisation du préjudice lié aux mesures souveraines et le coût du transport du gaz. L'art. 12 de l'accord trilatéral complète ces deux articles en signalant la manière dont le prix du gaz est calculé lorsque la Suisse est le pays qui répond à une demande de solidarité (moyenne des prix observés sur les marchés allemands, français et italiens), et renvoie, en liaison avec l'annexe 1 de l'accord trilatéral, à l'art. 38 de la LAP pour la détermination de l'indemnisation liée au préjudice causé aux secteurs impliqués.

Art. 13

En vertu de l'accord du 29 mars 1923 sur la législation douanière¹⁰, la Principauté de Liechtenstein participe aux mesures d'approvisionnement économique du pays de la Suisse. Par conséquent, le Liechtenstein est également lié aux droits et obligations du présent accord.

Art. 14

L'accord trilatéral entre en vigueur dès que les parties se seront communiqué que les procédures d'approbation nationales ont été accomplies (al. 2). Le texte est enregistré auprès du Secrétariat des Nations unies (al. 3). La résiliation est possible à tout moment et prend effet six mois après la dénonciation écrite de l'une des parties, conformément à l'art. 14 de l'accord bilatéral (al. 4).

L'applicabilité de l'accord trilatéral dépend de l'accord bilatéral. En d'autres termes, l'accord trilatéral ne peut pas entrer en vigueur avant l'accord bilatéral. De même, une résiliation de l'accord bilatéral prendrait également effet pour l'accord trilatéral. On ne peut pas non plus exclure que l'accord bilatéral entre en vigueur avant l'accord trilatéral,

¹⁰ RS 0.631.112.514

par exemple si le Parlement suisse accepte l'accord trilatéral et les crédits d'engagement après ses homologues allemands et italiens.

5 Teneur des arrêtés ouvrant le crédit

5.1 Proposition du Conseil fédéral et justification

S'agissant de la réglementation des conséquences financières, l'accord trilatéral renvoie à l'art. 8 de l'accord bilatéral. Les conséquences diffèrent selon que la Suisse est l'auteur de la demande de solidarité ou répond à une telle demande. En principe, dans un cas comme dans l'autre, la Confédération ne supporterait des coûts qu'à titre temporaire. Si la Suisse formule une demande de solidarité, les coûts seraient intégralement répercutés sur les clients protégés en Suisse. Si la Suisse répond à une demande de solidarité, l'Allemagne ou l'Italie devraient prendre en charge les coûts occasionnés à la Confédération.

Coûts d'une demande de solidarité soumise par la Suisse

Une demande de solidarité serait soumise à l'Allemagne et à l'Italie en dernier recours, si toutes les mesures volontaires (p. ex. commutation des installations bicom bustibles à titre volontaire) et les mesures de l'AEP s'avéraient insuffisantes pour assurer l'approvisionnement en gaz des clients protégés. La demande de mesures de solidarité entraîne des coûts, dont le montant dépend d'un certain nombre de facteurs : tout d'abord, l'ampleur et la durée de la mesure de solidarité sont déterminantes. Le prix du gaz dépend de la situation qui prévaut sur les marchés des pays voisins. S'y ajoutent des coûts de transport. En cas de mesures de solidarité contraignantes, des coûts supplémentaires interviennent, en particulier des indemnisations à verser aux clients approvisionnés en gaz à l'étranger en raison des réductions des livraisons de gaz ordonnées de manière souveraine.

Le Conseil fédéral et l'OFAE, en tant qu'autorité compétente, disposent de différents instruments pour limiter les coûts dans ce domaine. Premièrement, le Conseil fédéral peut, de façon générale, décider s'il entend soumettre ou non une demande de solidarité. Deuxièmement, la quantité de gaz demandée et la poursuite des mesures de solidarité sont des décisions qui se renouvellent de jour en jour (art. 3, par. 6, de l'accord bilatéral). Troisièmement, la Suisse pourrait opter, délibérément, uniquement pour le recours à des mesures de solidarité volontaires. Celles-ci sont moins coûteuses, car elles n'impliquent pas d'indemnisation pour la réduction des livraisons. Qui plus est, les coûts sont connus à l'avance.

Lors de *mesures de solidarité volontaires*, les coûts sont déterminés à l'avance dans le contrat correspondant. Les livraisons de gaz peuvent être convenues directement entre les acteurs du marché des États concernés. Lorsque la Confédération n'est pas elle-même partie au contrat et décide donc de confier à un tiers l'achat de gaz dans le cadre des mesures de solidarité volontaires, elle doit toutefois fournir une garantie d'État envers le créancier (art. 4, par. 3, de l'accord bilatéral).

Dans le cas de *mesures de solidarité souveraines*, les coûts ne sont pas convenus à l'avance. La Confédération devrait, après coup, assumer l'ensemble des coûts occasionnés à l'État qui répond à la demande de solidarité (art. 5, par. 12, et art. 8 de

l'accord bilatéral). Le paiement porterait, dans un premier temps, sur les quantités de gaz fournies. S'agissant de l'Allemagne, le prix correspondrait au prix *Spot* sur le marché de gros allemand. S'agissant de l'Italie, le prix déterminant serait le plus élevé de deux prix, à savoir le prix de l'énergie d'équilibrage (position *Short*) ou le prix des mesures d'urgence activées (art. 8 de l'accord bilatéral). La Confédération devrait en outre prendre en charge toutes les indemnisations à verser en vertu de la législation nationale déterminante qui sont occasionnées par les mesures de solidarité contraignantes. L'accord bilatéral mentionne notamment l'indemnisation des secteurs économiques touchés par les réductions dans les livraisons (contingentement), les dommages causés aux installations de stockage de gaz du fait d'une utilisation dépassant le cadre habituel ainsi que les coûts des procédures judiciaires ou extrajudiciaires. Qui plus est, la Confédération devrait assumer les coûts de transport jusqu'au point de livraison. Cette obligation de paiement s'applique indépendamment du volume de gaz effectivement retiré (art. 6, par. 6, de l'accord bilatéral).

Les modalités de paiement pour les mesures de solidarité contraignantes sont réglées à l'art. 9 de l'accord bilatéral. Une fois la mise en œuvre des mesures de solidarité achevée, il est prévu que les parties contractantes s'accordent sur la nécessité de transmettre une facture finale, et le moment de sa transmission. Une facture intermédiaire peut être établie au préalable. Le délai de paiement est de 30 jours à compter de la réception de la facture ou de la facture intermédiaire. L'intérêt moratoire est supérieur de 5 points de pourcentage au taux de base en vigueur de la Banque centrale européenne.

Si la Suisse estime que les coûts facturés sont trop élevés, elle peut, en vertu de l'art. 11 de l'accord trilatéral, en appeler au tribunal d'arbitrage. Ce dernier vérifiera alors si la facturation est conforme au droit de la partie contractante répondant à la demande.

Le financement et la répercussion des coûts sur les clients indigènes approvisionnés en gaz (pour les mesures de solidarité tant volontaires que contraignantes) se déroulent de la façon suivante : Swissgas, sur la base des art. 31, 57 et 60, al. 1, lettre c, LAP, serait chargée de la mise en œuvre opérationnelle. Le Conseil fédéral prévoirait l'obligation, pour les autres acteurs du marché, de coopérer en vertu de l'art. 31 LAP. Swissgas serait compétente en particulier pour l'achat des volumes de gaz et s'assurerait qu'ils sont acheminés sans discrimination aux fournisseurs actifs en Suisse (Principauté de Liechtenstein comprise).

Dans le cas de *mesures de solidarité volontaires*, les moyens nécessaires à l'acquisition préalable seraient couverts par une garantie d'État (premier crédit), ou la Confédération avancerait l'argent à Swissgas (crédit de financement ou second crédit). Cette prestation préalable serait refinancée par les recettes de la vente réalisées par Swissgas. Les éventuelles avances de la Confédération seraient remboursées par ce biais. En raison de la vente du gaz, une répercussion des coûts via la rémunération pour l'utilisation du réseau n'est pas nécessaire, et le principe de causalité est respecté.

Dans le cas de *mesures de solidarité souveraines*, la Confédération deviendrait elle-même partie contractante en acceptant l'offre souveraine. La Confédération facturerait les coûts des mesures de solidarité souveraines à Swissgas, laquelle facturerait à son tour les coûts aux consommateurs de gaz.

Coûts d'une demande de solidarité adressée à la Suisse

Si l'Allemagne ou l'Italie soumet une demande de solidarité à la Suisse, les conséquences financières se présentent de façon identique, mais la situation est inversée. Ici aussi, la distinction entre les mesures de solidarité volontaires et les mesures de solidarité contraignantes est fondamentale. En cas de *mesures de solidarité volontaires*, la Confédération ne serait pas impliquée sur le plan financier. Les acteurs du marché concernés concluraient les contrats de livraison de gaz de façon autonome, et leurs créances seraient garanties par l'État étranger (art. 4, par. 2, de l'accord bilatéral). En cas de *mesures de solidarité souveraines*, l'AEP devrait rationner l'approvisionnement en gaz des clients qui ne sont pas protégés au titre de la solidarité en Suisse, sur la base de l'art. 61, al. 2, LAP. La Confédération pourrait leur accorder des indemnités sur la base de l'art. 38 LAP. Le pays demandeur serait tenu d'indemniser la Confédération. Il devrait, dans un premier temps, s'acquitter du prix du gaz et des coûts de son transport. D'après l'art. 12 de l'accord trilatéral, le prix du gaz correspond à la moyenne des derniers prix disponibles sur les marchés *Spot* d'Italie, de France et d'Allemagne. En outre, les indemnités versées par la Confédération devraient notamment être compensées. Dans ce cas de figure également, la charge financière assumée par la Confédération serait donc temporaire. Il n'est toutefois pas exclu que l'indemnité qui aurait été versée par avance aux clients qui ne sont pas protégés au titre de la solidarité en Suisse ne soit pas entièrement couverte par le paiement dû par l'Allemagne ou l'Italie. Ce pourrait être le cas si le tribunal d'arbitrage arrêtait que le montant fixé au départ pour cette indemnité était trop élevé. Mais ce risque est limité car le tribunal d'arbitrage devrait prouver que la loi et l'ordonnance ont été interprétées et appliquées de manière incorrecte par la Suisse.

Estimation des coûts possibles

Selon une étude réalisée pour le compte de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)¹¹, la fourchette des coûts pour une demande de solidarité soumise par la Suisse, en fonction du scénario retenu, va de 304 millions à 3704 millions de francs. L'estimation des coûts dans le « scénario du pire » est donc plus de dix fois supérieure à celle du « scénario de base ». La durée des mesures de solidarité figurant dans le « scénario de base » est deux fois plus courte, tandis que les volumes de gaz demandés ainsi que les coûts par unité de mesure (CHF/MWh) représentent moins de la moitié de ceux du « scénario du pire ». En effet, le « scénario de base » se fonde sur des mesures volontaires, et le « scénario du pire » table sur des mesures souveraines. En outre dans le « scénario de base » une partie des volumes du gaz peut être achetée en France.

Étant donné que les volumes de gaz susceptibles d'être soumis au contingentement sont moins importants que les volumes qui seraient nécessaires en cas de demande de solidarité adressée par la Suisse à l'étranger (la consommation de gaz des clients protégés étant supérieure à celle des clients non protégés), il faut partir du principe que la fourchette des coûts possibles en cas de demande de solidarité soumise par l'Italie ou l'Allemagne serait comparativement moindre.

¹¹ L'étude sur l'évaluation des coûts d'une demande de solidarité, réalisée par Frontier Economics (en allemand uniquement) est publiée sur la page Internet de l'OFEN: [Loi sur l'approvisionnement en gaz \(admin.ch\)](http://www.ofen.admin.ch/loisurleprovisionnementengaz)

5.2 But et montant des crédits d'engagement

Pour que des prestations de solidarité puissent réellement être obtenues en cas d'urgence, deux crédits d'engagement sont nécessaires. Le premier crédit est nécessaire pour financer la garantie d'État par laquelle la Confédération doit cautionner le paiement, par Swissgas, des mesures volontaires fournies par l'Allemagne ou l'Italie. Ce premier crédit sert uniquement à assumer cette garantie. Le second crédit est prévu, premièrement, pour payer les différentes indemnités en lien avec des mesures de solidarité contraignantes. Ce second crédit est donc nécessaire, d'une part, dans le cas où la Confédération doit verser une indemnisation pour des mesures souveraines prises par l'Allemagne ou l'Italie. D'autre part, il peut servir à couvrir les indemnités dues, en vertu de l'art. 38 LAP, à des consommateurs indigènes dans le cas où la Suisse doit fournir des mesures de solidarité à l'Allemagne ou l'Italie et doit, à cet effet, imposer des contingentements. Deuxièmement, le second crédit pourrait être utilisé pour payer des mesures de solidarité volontaires proposées par l'Allemagne ou l'Italie que le secteur gazier (en particulier Swissgas) ne serait pas à même de financer par ses propres moyens.

Le montant du premier crédit d'engagement demandé s'élève à 300 millions de francs pour la garantie d'État. Il se fonde sur le « scénario de base », élaboré dans le cadre de l'étude d'évaluation des coûts menée sur mandat de l'OFEN mentionnée plus haut. Ce scénario table sur des prestations de solidarité fournies par l'Italie ou l'Allemagne à la Suisse sous la forme de mesures volontaires. Dans le cas de mesures volontaires, Swissgas achèterait le gaz sur mandat de la Confédération, laquelle cautionnerait ces acquisitions par une garantie d'État.

Le montant du second crédit d'engagement demandé pour l'éventuel financement par la Confédération se situe dans le bas de la fourchette des estimations de coûts et s'élève à un milliard de francs. La probabilité d'occurrence des différents scénarios est ainsi prise en compte. Le Conseil fédéral a en outre la possibilité de fixer chaque jour les volumes, et donc les coûts. Dans le « scénario du pire », qui comprend des mesures souveraines prises par l'Italie ou l'Allemagne en faveur de la Suisse, le second crédit, d'un milliard de francs, suffirait à financer les mesures de solidarité pendant un peu plus d'une semaine. Si, lors d'une situation concrète de crise d'approvisionnement, il apparaît que les crédits d'engagement ne suffiront pas, des crédits additionnels seront sollicités. Au vu des délais probablement serrés, une procédure d'urgence impliquant la Délégation des finances sera en général nécessaire. Si la Confédération doit indemniser des clients ayant subi le contingentement en Suisse, des factures intermédiaires peuvent être adressées à l'Allemagne ou à l'Italie pour les prestations de solidarité fournies.

5.3 Arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement destiné à l'octroi d'une garantie d'État dans le cadre de l'accord de solidarité trilatéral sur le gaz

Art. 1

L'art. 1 comprend le crédit d'engagement pour les garanties d'État que la Confédération doit octroyer, le cas échéant, lors du recours aux mesures de solidarité volontaires fournies par l'Italie ou l'Allemagne. Une garantie d'État est notamment nécessaire lorsque la Confédération n'est pas elle-même une partie aux contrats de

livraison de gaz conclus avec des acteurs du marché étrangers. Le crédit d'engagement s'élève à 300 millions de francs.

Art. 2

L'art. 2 précise qu'il s'agit d'un arrêté fédéral simple (voir l'art. 25 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]¹²), lequel n'est pas sujet au référendum.

5.4 Arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement destiné à couvrir des obligations de paiement de la Suisse dans le cadre de l'accord de solidarité trilatéral sur le gaz

Art. 1

L'art. 1 prévoit le crédit d'engagement pour couvrir les obligations de paiement de la Confédération en cas de mesures de solidarité contraignantes. De telles obligations de paiement interviendraient en cas de recours par la Suisse aux mesures de solidarité contraignantes de l'Italie ou de l'Allemagne, mais aussi s'il est fait appel à la Suisse pour qu'elle fournisse des mesures de solidarité contraignantes. Le premier cas de figure concerne des paiements pour les volumes de gaz livrés ainsi que des paiements compensatoires pour l'indemnisation des clients dont l'approvisionnement en gaz a été réduit à l'étranger du fait de mesures souveraines. Le second cas de figure concerne des indemnisations dues à des clients indigènes concernés par un contingentement.

Art. 2

L'art. 2 précise qu'il s'agit d'un arrêté fédéral simple (voir art. 25 LParl), lequel n'est pas sujet au référendum.

5.5 Hypothèses en matière de renchérissement

Il est renoncé à l'indexation des crédits d'engagements, car il n'est pas possible de rattacher des années concrètes spécifiques aux paiements. En outre, d'après les scénarios des Perspectives énergétiques 2050+¹³, il faut s'attendre à ce que la demande de gaz recule ces prochaines années, de sorte que les coûts sont également en baisse.

¹² RS 171.10

¹³ *Perspectives énergétiques 2050+ (admin.ch)*. P. ex. EP 2050+ Szenarienergebnisse ZERO BASIS, Ergebnissynthese, tableaux 09 (PE 2050+ Résultats des scénarios ZERO BASE, en allemand uniquement)

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Comme expliqué au chap. 5.2, les coûts découlant de l'application de l'accord sont difficiles à estimer. Les scénarios étudiés montrent une fourchette allant de 304 millions à 3704 millions de francs.

En principe, le projet n'a toutefois pas d'incidence sur le budget de la Confédération (voir chap. 5.1). Tous les coûts occasionnés à la Confédération sont compensés, selon le cas de solidarité, soit par l'Allemagne ou l'Italie, soit par les consommateurs de gaz en Suisse. Le mécanisme de l'accord est tel que l'implication de la Confédération en tant que payeur est requise dans certains cas :

- en cas de demande de solidarité émanant de la Suisse en phase volontaire, Swissgas devrait acheter du gaz à l'étranger à court terme. Si Swissgas ne dispose pas des liquidités requises, la Confédération devrait avancer les fonds nécessaires via le crédit de financement (second crédit).
- si la Suisse soumet une demande de solidarité en phase souveraine, la Confédération devrait procéder directement au paiement en faveur de l'État étranger.
- lors d'une demande de solidarité provenant de l'étranger en phase souveraine, la Confédération verserait, le cas échéant, les indemnités visées à l'art. 38 LAP aux clients suisses soumis au contingentement.

Dans chacun des trois cas de figure, des crédits budgétaires seraient nécessaires. Il est renoncé à une demande de crédit budgétaire effectuée à titre de précaution. En effet, aucun moyen financier ne circulera, hormis en cas d'urgence ; de plus, la probabilité que le crédit soit utilisé est faible. Le Conseil fédéral solliciterait les crédits additionnels correspondants le moment venu, si la situation devait se présenter. Au vu des délais, une procédure d'urgence impliquant la Délégation des finances sera en général nécessaire (voir également à ce sujet les explications concernant les crédits d'engagement au chap. 5).

Indépendamment des cas de solidarité qui surviendraient, Swissgas recevrait une indemnité pour la garantie de sa disposition à mettre en œuvre l'accord de solidarité. D'ici à l'entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en gaz (LApGaz) prévue, cette indemnité sera financée via des crédits existants de l'OFAE. La charge financière sera minime une fois l'organisation mise en place.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La mise en œuvre de mesures de solidarité suscite un surcroît de travail, en particulier pour l'AEP, mais celui-ci est compensé en interne. Des ressources en personnel supplémentaires ne sont donc pas nécessaires.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les communes sont indirectement concernées, en particulier en tant que propriétaires d'entreprises d'approvisionnement en gaz. Si la Suisse devait soumettre une demande de solidarité, le gaz serait revendu par Swissgas au prix de revient. Les fournisseurs de gaz seraient tenus de coopérer.

6.3 Conséquences économiques et conséquences pour le secteur du gaz

Tant que la Suisse n'est pas confrontée à une pénurie de gaz, l'accord trilatéral n'aura pas de conséquences pour l'économie.

En cas de pénurie, avec l'accord trilatéral, il sera possible de continuer à approvisionner les ménages et les autres clients protégés avec du gaz provenant d'Allemagne ou d'Italie. Comme le chap. 5.1 le mentionne, les coûts découlant de l'achat de gaz dans le cadre de mesures de solidarité seront assumés par les clients finaux qui bénéficient de ces mesures, c'est-à-dire les clients protégés. Les installations bicom bustibles ainsi que les industries consommatrices de gaz qui ne relèvent pas de la catégorie des clients protégés pourraient, en cas de pénurie, proposer volontairement à l'Italie ou à l'Allemagne du gaz à un prix qu'elles auront elles-mêmes fixé. En outre, dans le cadre de mesures souveraines (mesures de solidarité contraignantes), les installations bicom bustibles pourraient faire l'objet d'une commutation et lesdites industries faire l'objet d'un contingentement, et bénéficier à ce titre d'une indemnisation. Les clients protégés pourraient, eux aussi, être contraints de réduire leur consommation.

S'agissant des entreprises du secteur gazier, un accord entre les gestionnaires de réseau de transport suisses et les gestionnaires de réseau de transport italiens et allemands est nécessaire pour permettre les préparatifs. En outre, Swissgas devrait se voir mandater pour les travaux préparatoires et percevoir une indemnité correspondante. Sinon, l'exploitation en temps normal n'occasionne pas de coûts. En cas d'urgence, tous les fournisseurs de gaz et gestionnaires de réseau de Suisse seront concernés par la mise en œuvre des mesures. L'organisation de la mise en œuvre sera détaillée dans les ordonnances que l'AEP devra édicter (voir chap. 2.2).

6.4 Conséquences sociales

L'accord offre la possibilité, en cas de pénurie, de mettre du gaz à disposition pour chauffer les ménages ou pour assurer le maintien de services essentiels, dans le cadre d'une demande de solidarité.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à

signer des traités internationaux et à les ratifier. L'art. 166, al. 2, Cst. prévoit que l'Assemblée fédérale est compétente pour l'approbation des traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir également l'art. 24, al. 2, LParl et l'art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]¹⁴).

D'après l'art. 61, al. 1, LAP, le Conseil fédéral est certes habilité à conclure des accords internationaux pour garantir l'approvisionnement économique du pays. Étant donné que le présent accord contient des dispositions importantes fixant des règles de droit (voir chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), sa conclusion dépasse toutefois la seule compétence du Conseil fédéral et doit par conséquent être approuvée par le Parlement. Les crédits d'engagement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord requièrent l'approbation du Parlement en vertu de l'art. 167 Cst.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent accord ne contient pas de disposition incompatible avec les engagements internationaux pris à ce jour par la Suisse, y compris ceux qui s'inscrivent dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

7.3 Référendum facultatif

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. prévoit que les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit (voir art. 164, al. 1, Cst. et art. 22, al. 4, LParl) ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont soumis au référendum facultatif. Une demande de solidarité est susceptible de restreindre l'approvisionnement en gaz des clients qui ne sont pas protégés au titre de la solidarité en Suisse. Par conséquent, le présent accord trilatéral contient des dispositions importantes et fondamentales relatives aux droits et aux obligations des personnes. L'arrêté fédéral portant approbation de l'accord trilatéral est par conséquent sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

7.4 Signature, entrée en vigueur et dénonciation de l'accord

L'accord bilatéral entre l'Allemagne et l'Italie entre en vigueur le jour où les parties contractantes s'informent mutuellement que les conditions nécessaires à son entrée en vigueur sur le plan national sont réunies. Il devient caduc six mois après la réception d'une dénonciation par l'une des deux parties contractantes.

La même réglementation s'applique à l'entrée en vigueur de l'accord trilatéral ; elle est toutefois adaptée à la relation trilatérale. Du côté de la Suisse, l'accord entre en vigueur sous réserve de son approbation par le Parlement, respectivement par la population en cas de référendum. L'accord trilatéral entre en vigueur dès que les processus

¹⁴ RS 172.010

d'approbation nationaux sont clos en Suisse et dans les deux autres États parties, et que les trois parties se sont adressé les unes les autres une notification à ce sujet.

Il n'est pas exclu que l'accord bilatéral entre en vigueur avant l'accord trilatéral. Ce sera notamment le cas si les procédures mentionnées s'achèvent à l'étranger avant l'adoption de l'acte correspondant par le Parlement suisse et que les deux États voisins ne souhaitent pas attendre, avant de le mettre en vigueur, que la Suisse ait également clos l'ensemble des démarches nécessaires.

Les possibilités de dénonciation de l'accord trilatéral sont, elles aussi, analogues à celles qui prévalent dans l'accord bilatéral. La Suisse, ou une autre partie contractante, peut dénoncer l'accord trilatéral unilatéralement. La dénonciation de l'accord trilatéral ne remet pas en question la validité de l'accord bilatéral conclu entre l'Allemagne et l'Italie. À l'inverse, en cas de dénonciation de l'accord de solidarité bilatéral par l'Allemagne ou l'Italie, l'accord trilatéral deviendrait automatiquement caduc, puisque celui-ci fait partie intégrante de l'accord bilatéral. Les délais de dénonciation sont fixés de façon analogue (six mois).

7.5 Frein aux dépenses

Étant donné que les deux crédits d'engagement demandés portent sur un montant supérieur à 20 millions de francs, l'art. 1 des deux arrêtés fédéraux concernés doit être adopté à la majorité des voix des membres de chaque conseil en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le présent projet de décision ne prévoit pas d'aides ou d'indemnités au sens de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁵.

¹⁵ RS 616.1