



24.xxx

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

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz, le projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement destiné à l'octroi d'une garantie d'État dans le cadre de l'accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz et le projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement destiné au financement de mesures de solidarité dans le cadre de l'accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz, en vous proposant de les adopter.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

L'accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz permet à la Suisse de demander aux deux autres Parties contractantes de prendre des mesures de solidarité en vue de l'approvisionnement des clients protégés en Suisse (essentiellement les ménages, les hôpitaux et les services d'urgence), à condition que l'urgence soit déclarée et que toutes les mesures possibles aient préalablement été prises dans le pays. En contrepartie, les deux autres Parties contractantes peuvent également solliciter la Suisse en cas d'urgence pour bénéficier de la solidarité. 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.

Les prestations au titre de la solidarité entraînent, le cas échéant, des obligations financières pour la Confédération. 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 dans de tels cas des crédits d'engagement sont nécessaires. Tout paiement réalisé par la Confédération sera par la suite facturé aux bénéficiaires des livraisons de gaz, c'est-à-dire aux clients protégés au titre de la solidarité en Suisse.

Un différend opposant des parties contractantes qui ne peut pas être réglé par les autorités compétentes sera, le cas échéant, soumis à un tribunal d'arbitrage ad hoc. Celui-ci tranchera de manière contraignante tout différend relevant du champ d'application de l'accord.

Le présent projet vise à soumettre à l'approbation du Parlement l'accord ainsi que les crédits d'engagement nécessaires à sa mise en œuvre.

Message

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 chaque année, pour le 1^{er} novembre, un volume de gaz équivalant à 15 % de la consommation annuelle moyenne suisse. Comme il n'existe pas d'installations de stockage appropriées en Suisse, les gestionnaires de réseau remplissent cette obligation dans des installations de stockage à l'étranger. En outre, l'ordonnance obligeait les gestionnaires de réseau à disposer, pour les hivers 2022/23 et 2023/24, d'options leur permettant d'acquérir du gaz en situation de crise. De plus, le Conseil fédéral avait 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 des mesures et des 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 continuer à approvisionner les clients protégés (essentiellement 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 d'intention commune avec l'Italie afin de garantir l'approvisionnement en gaz de la Suisse pour l'hiver suivant et jusqu'en octobre 2024². Cette déclaration n'est juridiquement pas contraignante.

Des discussions concernant un accord de solidarité ont eu lieu avec la France. Cette dernière ne s'est toutefois pas montrée intéressée à conclure un accord avec la Suisse ; elle n'a d'ailleurs pas conclu d'accord de solidarité avec un autre pays. Un accord de solidarité avec l'Autriche n'apporterait que peu de sécurité supplémentaire à la Suisse, étant donné que les capacités entre la Suisse et l'Autriche (Vorarlberg) sont faibles et que le Vorarlberg n'est pas connecté au reste du réseau autrichien. Il est en effet approvisionné depuis l'Allemagne.

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

¹ RS 531.82

² <https://www.uvek.admin.ch/> > Le DETEC > Médias > Communiqués de presse > Le conseiller fédéral Albert Rösti signe à Rome des accords concernant les transports et l'énergie

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 pourra 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'avèreraient insuffisantes. En parallèle, la Suisse contribuera à la sécurité d'approvisionnement des deux pays voisins.

De plus, les prestations de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie seront grandement facilitées et la sécurité juridique sera améliorée dès lors que le transit par la Suisse pourra être assuré par les gestionnaires de transport suisses dans le cadre de l'accord trilatéral.

Il est prévu de pouvoir appliquer l'accord en cas de besoin dès l'hiver 2025/26. Pour cela, il est nécessaire que l'accord soit adopté par les trois États, que les gestionnaires de réseau de transport concernés dans les trois pays concluent un accord en vue de sa mise en œuvre et que la réglementation intérieure pour la préparation et la mise en œuvre de l'accord soit réglée dans deux ordonnances (voir chap. 3.2).

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. Les conseillers fédéraux Albert Rösti et Guy Parmelin et le vice-chancelier d'Allemagne Robert Habeck ont réaffirmé cette volonté lors du Forum économique mondial 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 d'un tel accord. L'intégration de la Suisse est réglée dans un accord distinct (ci-après dénommé « accord trilatéral ») complémentaire à l'accord de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie (ci-après dénommé « accord bilatéral »)³.

L'accord bilatéral et l'accord trilatéral ont 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 différends.

³ Bundesgesetzblatt Teil II - Bekanntmachung des deutsch-italienischen Abkommens über Solidaritätsmaßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung (en allemand); également en appendice du présent message

Les accords de solidarité bilatéral et trilatéral ont été signés à Berlin le 19 mars 2024 à l'occasion du *Berlin Energy Transition Dialogue*. Pour l'accord trilatéral, c'est la version anglaise qui fait foi, car il a été signé en anglais. Quant à l'accord bilatéral, ce sont les versions en allemand et en italien qui sont déterminantes.

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 2027⁴, 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.

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

Il est conforme à la stratégie énergétique de la Confédération, qui vise notamment à maintenir le niveau d'approvisionnement élevé de la Suisse⁵. L'accord n'entre pas en contradiction avec les objectifs climatiques de la Suisse. Il assure l'approvisionnement en gaz des clients protégés, même lorsque le volume de gaz consommé diminue en fonction des objectifs climatiques.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La motion 22.4001 « Gaz. Accord de solidarité entre la Suisse et l'Italie » déposée le 26 septembre 2022 charge le Conseil fédéral de négocier un accord de solidarité sur le gaz avec l'Italie.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

La consultation s'est déroulée du 15 mai 2024 au 17 juin 2024. En raison de l'importance et de l'urgence que l'accord revêt pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz, le délai minimum légal de trois mois a dû être raccourci sur la base de l'art. 7, al. 4, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁶.

L'accord trilatéral a reçu un très bon accueil de la part des participants à la consultation, il n'y a pas d'objection. Les crédits d'engagement nécessaire à cet effet ont également été largement acceptés. Un certain nombre de participants ont fait part de commentaires sur la mise en œuvre de l'accord, qui sera réglée dans le cadre de l'ordonnance sur la préparation et la mise en œuvre des mesures de solidarité visant à

4 FF 2024 1440

5 Voir à ce sujet les explications du message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, FF 2013 6771.

6 RS 172.061

garantir l’approvisionnement en gaz ou dans le cadre de l’accord fonctionnel sur les modalités opérationnelles conclu entre les gestionnaires de réseau de transport.

Au vu des avis positifs reçus dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral n’a pas modifié les arrêtés fédéraux et n’a apporté aucun changement substantiel au projet. Le message a notamment été complété afin d’intégrer des informations sur la volonté de conclure des accords avec la France et l’Autriche (en réponse aux demandes des cantons d’Argovie, de Schaffhouse et de Thurgovie, voir chap. 1.1). En réponse à une remarque de l’Union Démocratique du Centre (UDC), le processus de décision du tribunal d’arbitrage est décrit plus en détail (ch. 4.2, art. 11).

Les demandes suivantes n’ont pas été retenues :

- Prise en charge des coûts des mesures de solidarité par la Confédération (Union syndicale suisse ainsi que certaines villes d’après l’Union des villes suisses) : cette proposition va à l’encontre du principe du bénéficiaire-payeur. En effet, seuls les clients protégés au titre de la solidarité profitent des mesures, et c’est à eux – et non aux autres clients gaziers ou ménages qui ne consomment pas de gaz – d’en assumer les coûts.
- Intégration des crédits d’engagement dans la planification financière à long terme de la Confédération (canton de Thurgovie) : la probabilité que le crédit soit sollicité est extrêmement faible. Une réserve de ressources à titre préventif n’est donc pas appropriée dans la perspective actuelle.
- Garantie des crédits d’engagement à la charge des bénéficiaires (UDC) : le fait que la garantie d’État n’entre en ligne de compte que dans une situation exceptionnelle plaide contre cette proposition. Qui plus est, la Société anonyme suisse pour le gaz naturel (ci-après « Swissgas ») doit assumer une tâche d’intérêt public. Il ne s’agit donc pas de préserver des intérêts commerciaux. En outre, les créances à l’égard des clients finaux ont une très large assise, de sorte qu’une défaillance de l’ensemble des débiteurs n’est pas réaliste.

3 Présentation des accords

3.1 Contenu

L’art. 1 de l’accord trilatéral (voir annexe) dispose que celui-ci fait partie intégrante de l’accord bilatéral (voir appendice). Les deux accords ont été signés à Berlin le 19 mars 2024. L’accord trilatéral renvoie à plusieurs endroits aux dispositions pertinentes de l’accord bilatéral. Il règle en outre 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 (règlement

SoS)⁷, tel qu'en vigueur au moment de la signature des accords. Les accords de solidarité sur le gaz conclus au sein de l'Union européenne (UE) suivent par conséquent un modèle uniforme. Il convient de souligner les points suivants en ce qui concerne l'accord bilatéral :

- Les mesures de solidarité sont appliquées en dernier recours, 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 que 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 au titre de la solidarité sur leur territoire (art. 1).
- La définition des clients protégés au titre de la solidarité est fixée à l'art. 2, par. 6, en relation avec le consid. 24 du règlement SoS. Il s'agit notamment des ménages, des hôpitaux et des services d'urgence (art. 2).
- 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 (p. ex. sur une plateforme en ligne) à mettre à disposition, sur une base volontaire et contractuelle, des volumes de gaz pour faire face à la crise d'approvisionnement sur le territoire de la partie contractante demanderesse. Si les volumes de gaz mis à disposition ne suffisent pas à couvrir les besoins des clients protégés au titre de 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 volumes 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 (art. 3, par. 2, du règlement SoS).
- Une demande de solidarité doit contenir certaines informations (notamment le volume de gaz souhaité) et n'est valable que pour la journée 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).

⁷ 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.

- 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 sitôt 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).

Étant donné que l'accord trilatéral fait partie intégrante de l'accord bilatéral (art. 1), ces éléments clés de l'accord bilatéral sont également valables pour l'accord trilatéral. 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 pourront également adresser leurs demandes de solidarité à la Suisse.

Pour certains points spécifiques, une réglementation particulière s'impose dans les relations entre la Suisse et les deux autres parties contractantes. Les dispositions suivantes de l'accord trilatéral sont concernées :

- Pour la Suisse, l'autorité compétente est l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). En cas de demande 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 d'importants volumes de gaz 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 au titre de la solidarité sur le territoire suisse (art. 5). Si tel est le cas, les autorités compétentes des trois États contractants doivent prendre des mesures propres à assurer l'approvisionnement en gaz des clients protégés au titre de la solidarité en Suisse (art. 8). Lors de l'exécution des mesures de solidarité, les trois parties contractantes s'assurent mutuellement qu'aucune mesure ne soit 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).
- L'accord trilatéral prévoit que les clients protégés au titre de la solidarité en Suisse seront traités de la même manière que les clients protégés au titre de la

solidarité en Allemagne et en Italie, pour autant que la définition suisse soit compatible avec la définition des art. 2, par. 6, et 13 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).
- Si un différend impliquant la Suisse ne peut pas être réglé par les autorités compétentes des trois parties contractantes, une clause d'arbitrage prévoit que, à la différence de l'accord bilatéral, ce n'est pas la Cour de justice de l'UE qui intervient comme instance de règlement des différends, mais un tribunal d'arbitrage ad hoc (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 suisse⁸, la Principauté de Liechtenstein autorise la Confédération suisse à la représenter dans les négociations qui ont lieu avec des États tiers, pendant la durée du traité, en vue de la conclusion de traités de commerce et de douane, et à conclure ces traités avec pleins effets pour la Principauté (art. 13). La directrice de l'office de l'économie du Liechtenstein a été consultée et a approuvé l'art. 13 relatif à son inclusion dans l'accord.
- Les obligations de l'Allemagne et de l'Italie découlant du règlement SoS, notamment celles envers d'autres États membres de l'UE, demeurent réservées (art. 1).

3.2 Mise en œuvre dans le droit national

Il est prévu de régler les préparatifs et la mise en œuvre de l'accord trilatéral conformément à la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP)⁹ dans deux ordonnances. Contrairement à l'Allemagne et à l'Italie, la Suisse ne dispose pas d'une loi sur l'approvisionnement en gaz qui constituerait la base pour la mise en œuvre de l'accord trilatéral. Les deux ordonnances en tant que telles ne sont pas traitées dans le cadre du présent projet.

La première ordonnance vise à définir de quelle façon la Suisse se prépare à une demande de mesures de solidarité en cas de pénurie (art. 5, al. 4, LAP) et comment elle met en œuvre les mesures de solidarité en cas de demande émanant de l'étranger (art. 61, al. 2, LAP). Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche examine, dans le cadre de la révision en cours de la LAP, le renforcement du devoir de participation pour les entreprises qui n'ont qu'une importance relative

⁸ RS 0.631.112.514

⁹ RS 531

pour l'approvisionnement économique du pays. Le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur ce projet d'ordonnance le 26 juin 2024. L'ordonnance entrera en vigueur peu après l'accord. La seconde ordonnance a pour but de régler la mise en œuvre des mesures de solidarité dans le cas où la Suisse se trouve également en situation de crise (art. 31 et 32 LAP). Elle sera mise en consultation ultérieurement pour une entrée en vigueur uniquement en cas de pénurie.

La première ordonnance sur la préparation et la mise en œuvre des mesures de solidarité visant à garantir l'approvisionnement en gaz prévoit de confier la tâche publique de préparation et de mise en œuvre opérationnelle de l'accord à Swissgas sur la base de l'art. 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 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 d'autre organisation comparable qui pourrait se charger de cette tâche. Swissgas dépend du secteur gazier. La tâche lui sera transféré à la condition qu'elle traite l'ensemble des acteurs du marché sans discrimination, en appliquant le principe de causalité.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord, les tâches confiées à Swissgas seront de nature purement opérationnelle. Dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, Swissgas et le secteur gazier devront élaborer un concept de mise en œuvre des mesures préparatoires. Des directives préciseront les obligations de Swissgas, notamment l'obligation de renseigner et de présenter régulièrement des rapports. La mise en œuvre conforme au droit de l'accord trilatéral et le respect des obligations seront régulièrement contrôlés dans le cadre des structures existantes de l'AEP. Les compétences réglementaires en cas de demande de solidarité resteront du ressort de la Confédération, notamment en ce qui concerne la définition de mesures souveraines (commutation des installations bicom bustibles, restrictions et interdictions d'utilisation, contingentement).

Depuis octobre 2023, les gestionnaires de réseau de transport suisses se réunissent régulièrement dans le 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 de signer un accord opérationnel au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de l'accord trilatéral.

3.3 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 les crédits nécessaires est présentée au chap. 5.

3.4 Rapport avec le droit de l'UE

Les mesures prévues dans les deux accords de solidarité correspondent à celles prévues dans l'UE. Ces dernières sont indiquées à l'art. 13 du règlement SoS et sont appliquées en dernier recours 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, c'est-à-dire lorsque 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 au titre de 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. Ainsi, lorsqu'une demande est formulée, l'État membre ou les États membres proposant 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 auxquels 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 en prévoit expressément la possibilité. En juillet 2023, seuls huit accords avaient été conclus¹⁰. Dans le contexte de crise énergétique, la Commission européenne a fixé fin 2022 des règles par défaut¹¹ pour les États membres n'ayant pas conclu d'accord de solidarité. Il est ainsi garanti que chaque État membre peut bénéficier de mesures de solidarité de la part d'un autre État membre, même en l'absence d'un accord bilatéral. Ces règles par défaut ont été introduites le 21 mai 2024 de manière permanente par l'UE dans le cadre du nouveau train de mesures sur les gaz naturel et renouvelable et l'hydrogène (ces règles n'ont pas encore été publiées dans le Journal officiel de l'UE). Elles contiennent des dispositions relatives au calendrier, aux volumes livrés 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 demeurent valables.

Le règlement SoS contient des dispositions relatives à la sécurité de l'approvisionnement en gaz, telles que l'élaboration de plans d'urgence et de plans d'action 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 ni à l'accord trilatéral, et n'ont que des effets indirects pour la Suisse.

L'accord 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

¹⁰ <https://energy.ec.europa.eu> > topics > energy-security > security-gas-supply

¹¹ 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 du 29.12.2023.

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 deux accords, en particulier en ce qui concerne les obligations financières. Il est cependant possible que le droit de l'UE joue un certain rôle dans l'interprétation de l'accord trilatéral, étant donné qu'il repose sur une conception du droit inhérente à l'UE. L'accord 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

4.1 Accord de solidarité bilatéral

Art. 1 Objet et champ d'application

L'article 1 détermine l'objet et le champ d'application de la solidarité.

Art. 2 Définitions

Les principales notions telles que « mesure de solidarité volontaire » ou « mesure de solidarité contraignante » sont décrites ou référencées dans le par. 2. Par ailleurs, le par. 1 renvoie, pour la compréhension des notions, 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. Elle 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 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). Une demande doit être formulée et traitée pour chaque jour (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 volumes de gaz déterminés 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 d'acquiescer les volumes 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 des contrats pour les offres volontaires, elle doit fournir une garantie d'État (par. 3).

Art. 5 Mise en œuvre des mesures de solidarité contraignantes

Lorsque les offres volontaires ne suffisent pas à couvrir la demande des clients protégés au titre de 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 en indiquant notamment les volumes de gaz disponibles, le point de livraison et l'estimation des coûts relatifs aux mesures de solidarité (par. 2 et 3). L'approvisionnement de ses propres clients protégés doit toujours être garanti (par. 5). Dès que l'offre est acceptée (dans des délais très courts, voir par. 9), le contrat entre les parties est réputé conclu et la partie qui répond à la demande de solidarité active les mesures souveraines nécessaires à la mise à disposition des volumes de gaz convenus (par. 10). Si une plateforme en ligne est disponible, elle doit être utilisée pour sélectionner et accepter les offres (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 assume le risque lié au transport jusqu'au point de livraison (par. 3), et la partie contractante demanderesse celui lié au transport sur 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, afin de parvenir à un accord opérationnel entre les gestionnaires de réseau de transport concernant le transport aux points de livraison (par. 7).

Art. 7 Fin des mesures de solidarité

Les mesures prennent fin lorsque la Commission européenne déclare que l'urgence n'est pas ou plus justifiée, que la demande de solidarité n'est plus réitérée ou que 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 du gaz et les coûts de transport jusqu'au point de livraison. Une indemnisation pour le préjudice causé aux secteurs économiques concernés par les mesures souveraines est facturée pour autant qu'elle ne soit pas déjà comprise dans le prix du gaz (par. 1). Le montant de l'indemnisation est calculé selon 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. Aux termes de l'art. 13, la Cour de justice de l'UE intervient en tant que tribunal d'arbitrage en cas de différend. L'accord est en vigueur 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 mutuellement que les conditions nécessaires sur le plan national sont remplies.

4.2 Accord de solidarité trilatéral

Art. 1

L'accord trilatéral fait partie intégrante de l'accord bilatéral. Il renvoie à plusieurs reprises expressément à l'applicabilité de certaines dispositions de ce dernier. 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 suisse. 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 (art. 3, par. 3, de l'accord bilatéral). Avec l'accord trilatéral, ce principe s'étend aux relations avec la Suisse. La Suisse ne peut en revanche adresser une demande de solidarité qu'à l'Allemagne et à 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 sur tout changement de coordonnées de l'autorité compétente.

La situation de pénurie grave au sens de l'art. 2 LAP équivaut à l'urgence au sens de l'art. 11, par. 1, du 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 au titre de la solidarité en Suisse. Dans le cas où l'approvisionnement de ces clients serait tout de même entravé, l'art. 8 de l'accord trilatéral 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. Ce point sera précisé dans le cadre de l'accord opérationnel entre les gestionnaires de réseau de transport.

Art. 6

Les trois parties contractantes veillent à ne pas limiter les capacités de transport sur leurs réseaux respectifs lors de 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.

Cet 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 Allemagne ou en Italie.

Art. 7

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

Ils ont été définis sur la base de l'art. 2, par. 6, du règlement SoS. Cette définition figurera dans le projet d'ordonnance sur la préparation et la mise en œuvre de l'accord de solidarité en Suisse.

Art. 8

Dans le cas où l'approvisionnement des clients protégés au titre de 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 (p. ex. en garantissant les capacités de transport) pour que l'approvisionnement de ces clients soit à nouveau assuré.

Art. 9

La Suisse a le droit de formuler une demande de solidarité à l'Allemagne et à l'Italie et vice versa, et ce conformément aux dispositions de 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 au sens de l'art. 11, par. 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. utilisation des installations de stockage) et celles de l'AEP ne suffisent pas à couvrir la demande de clients protégés dans le pays. 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 prendre des mesures d'intervention économique pour remplir des obligations internationales, même si aucune pénurie grave ne menace ou n'est survenue en Suisse. Comme mentionné précédemment, l'art. 2 de l'accord trilatéral, en relation avec l'art. 3, par. 3, de l'accord bilatéral, dispose que la Suisse doit toujours adresser une demande de solidarité aussi bien à l'Allemagne qu'à l'Italie et que l'Allemagne et l'Italie doivent aussi systématiquement adresser leur demande de solidarité à l'ensemble des parties contractantes.

En ce qui concerne la forme de la demande de solidarité, son traitement et les délais pertinents, 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 (al. 3). Chacune des trois parties contractantes nommera un arbitre. Les trois arbitres s'entendront sur la nomination du président du tribunal, qui sera ressortissant d'un État tiers. S'ils ne parviennent pas à s'entendre, la Cour internationale de Justice

procédera à sa nomination conformément au par. 4. Autrement dit, le président sera nommé d'un commun accord, ou désigné par une instance neutre. Ce fait, en combinaison avec la règle selon laquelle le président a une voix prépondérante en cas d'égalité des voix (par. 5), permet de garantir que la voix de la Suisse ne sera pas minoritaire face à celles des deux autres parties.

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 traités¹² et les autres règles et principes du droit international applicables entre les parties contractantes. Le tribunal d'arbitrage examine et décide si des mesures prises au niveau national sont en conformité avec l'accord. En fonction du cas concerné, le tribunal d'arbitrage interprétera aussi les dispositions de l'accord bilatéral pour régler un différend relatif à l'accord trilatéral, car celui-ci en fait partie intégrante 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. Il doit alors l'interpréter et l'appliquer comme le ferait un tribunal national (ou, en ce qui concerne le droit de l'UE, la Cour de justice de l'UE). 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 non plus habilité à abroger des actes juridiques relevant du droit national. Ses décisions n'ont d'effet que sur la relation entre les parties au différend.

L'accord trilatéral dispose que l'indemnisation des clients non protégés 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 des considérations du paragraphe ci-dessus, le tribunal d'arbitrage pourra vérifier si le droit national a été appliqué conformément à la pratique nationale prédominante au moment de fixer l'indemnisation. Il pourra 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'UE 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 indemnisation 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 précisant 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). Il renvoie, en relation avec l'annexe I de l'accord trilatéral, à l'art. 38 LAP pour permettre de déterminer l'indemnisation liée au préjudice causé aux secteurs économiques impliqués.

Art. 13

En vertu du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et le Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse, la Principauté de Liechtenstein participe aux mesures d'AEP de la Suisse. Par conséquent, elle est également liée aux droits et obligations du présent accord.

Art. 14

L'accord trilatéral entrera en vigueur dès que les parties se seront communiqué mutuellement que les conditions nécessaires sont remplies au niveau national (al. 2). Le texte sera enregistré auprès du Secrétariat des Nations unies (al. 3). Les parties contractantes pourront résilier l'accord à tout moment par écrit. En vertu de l'art. 14, par. 2, de l'accord bilatéral, l'accord trilatéral devient caduc six mois après la réception par une partie de la résiliation notifiée par l'autre partie.

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 éventuelle 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, par exemple si le Parlement suisse accepte l'accord trilatéral et les crédits d'engagement après les instances allemandes et italiennes compétentes.

5 Teneur des arrêtés ouvrant le crédit

5.1 Proposition du Conseil fédéral et justification

S'agissant de la réglementation des conséquences financières, l'art. 8 de l'accord trilatéral renvoie à 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 supporte des coûts qu'à titre temporaire. Si la Suisse formule une demande de solidarité, les coûts sont intégralement répercutés sur les clients protégés en Suisse. Si la Suisse répond à une demande de solidarité, l'Allemagne ou l'Italie doivent prendre en charge les coûts occasionnés à la Confédération.

Coûts d'une demande de solidarité soumise par la Suisse

Une demande de solidarité est soumise à l'Allemagne et à l'Italie en dernier recours, lorsque toutes les mesures volontaires (p. ex. commutation des installations bicom bustibles à titre volontaire) et les mesures souveraines de l'AEP s'avèrent 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 trois 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, le volume de gaz demandé 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 peut délibérément opter uniquement pour le recours à des mesures de solidarité volontaires. Celles-ci sont moins coûteuses, car elles n'impliquent pas d'indemnisation liée à des mesures souveraines. Qui plus est, les coûts sont connus à l'avance.

Lors de mesures de solidarité volontaires, les coûts sont fixés contractuellement, donc connu à l'avance. 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 doit, 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 porte, dans un premier temps, sur les volumes de gaz fournis. S'agissant de l'Allemagne, le prix correspond au prix sur le marché de gros spot allemand. S'agissant de l'Italie, le prix déterminant est 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 doit 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 doit assumer les coûts de transport jusqu'au point de livraison. Ces obligations de paiement s'appliquent 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 sur 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 : sur la base de l'art. 60, al. 1, let. c, LAP, Swissgas est chargée de la mise en œuvre opérationnelle. Le Conseil fédéral oblige les autres acteurs du marché à coopérer en vertu des art. 31 et 32 LAP. Swissgas est compétente en particulier pour l'achat des volumes de gaz et s'assure qu'ils sont acheminés sans discrimination aux fournisseurs actifs en Suisse (Principauté de Liechtenstein comprise). Il est prévu d'inscrire cette délégation de tâches dans la deuxième ordonnance sur la mise en œuvre des mesures de solidarité, qui entrera en vigueur en cas de pénurie.

Dans le cas de mesures de solidarité volontaires, la Confédération assurera que Swissgas a les moyens nécessaires pour acquérir du gaz au préalable en fournissant une garantie d'État (premier crédit) ou en lui avançant de l'argent (crédit de financement ou second crédit). Cette prestation préalable est ensuite refinancée par les recettes de la vente réalisées par Swissgas, qui sont utilisées pour rembourser les éventuelles avances de la Confédération. La revente du gaz évite une répercussion des coûts via la rémunération pour l'utilisation du réseau, et le principe de causalité est respecté.

Dans le cas de mesures de solidarité souveraines, la Confédération devient elle-même partie contractante en acceptant l'offre souveraine. Elle facture ensuite les coûts des mesures de solidarité souveraines à Swissgas, laquelle les facture à son tour 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 n'est pas impliquée sur le plan financier. Les acteurs du marché ou Swissgas concluent les contrats de livraison de gaz de façon autonome, et leurs créances sont garanties par l'État étranger (art. 4, par. 2, de l'accord bilatéral). En cas de mesures de solidarité souveraines, le Conseil fédéral doit rationner l'approvisionnement en gaz des clients qui ne sont pas protégés au titre de la solidarité en Suisse en se fondant sur l'art. 61, al. 2, LAP. La Confédération peut leur accorder des indemnités sur la base de l'art. 38 LAP. Le pays demandeur est tenu d'indemniser la Confédération. Il doit, 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 doivent être compensées. Dans ce cas de figure également, la charge financière assumée par la Confédération est donc temporaire. Il n'est toutefois pas exclu qu'une indemnité 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 doit prouver que la loi et l'ordonnance ont été interprétées et appliquées de manière incorrecte par la Suisse.

Estimation des coûts

Selon une étude réalisée pour le compte de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)¹³, 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 de 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'Allemagne ou l'Italie serait comparativement moindre.

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 vise uniquement à financer la garantie d'État par laquelle la Confédération doit cautionner Swissgas pour le paiement des mesures volontaires fournies par l'Allemagne ou l'Italie. Le second crédit a une double utilité : premièrement, il vise à payer les différentes indemnités en lien avec des mesures de solidarité contraignantes. Il est donc nécessaire dans le cas où la Confédération doit verser une indemnisation pour des mesures souveraines prises par l'Allemagne ou l'Italie, mais il sert aussi à couvrir les indemnités dues à des clients indigènes dans le cas où la Suisse doit fournir des mesures de solidarité à l'Allemagne ou à l'Italie et doit, à cet effet, imposer des mesures souveraines. Deuxièmement, il peut être utilisé pour payer des mesures de solidarité volontaires proposées par l'Allemagne ou l'Italie que le secteur gazier (en particulier Swissgas) n'est 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 (chap. 5.1) menée sur mandat de l'OFEN. Ce scénario table sur des prestations de solidarité fournies par l'Allemagne ou l'Italie à la Suisse dans le cadre de mesures volontaires. Dans ce cas, Swissgas achèterait le gaz

¹³ www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Approvisionnement en gaz > Loi sur l'approvisionnement en gaz

sur mandat de la Confédération, laquelle cautionnerait ces acquisitions par une garantie d'État.

Le montant du second crédit d'engagement demandé, qui vise à permettre un 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'Allemagne ou l'Italie en faveur de la Suisse, le second crédit, d'un milliard de francs, suffit 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 certainement 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

Art. 1

L'art. 1 porte sur le crédit d'engagement pour les garanties d'État que la Confédération devra octroyer en cas de recours à des mesures de solidarité volontaires fournies par l'Allemagne ou l'Italie. 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 l'Assemblée fédérale [LParl]¹⁴), lequel n'est pas sujet au référendum.

5.4 Arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement destiné au financement de mesures de solidarité dans le cadre de l'accord de solidarité trilatéral

Art. 1

¹⁴ RS 171.10

L'art. 1 porte sur le crédit d'engagement destiné à 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 à des mesures de solidarité contraignantes de l'Allemagne ou de l'Italie, mais aussi s'il était 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 qui seraient concernés par des mesures souveraines (p. ex. commutation des installations bicom bustibles ou 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

Les crédits d'engagements ne seront pas indexés, car les paiements ne sauraient être rattachés à des années spécifiques. En outre, les scénarios des Perspectives énergétiques 2050+¹⁵ prévoient que la demande de gaz reculera ces prochaines années, de sorte que les coûts seront également en baisse.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Comme expliqué au chapitre 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'aura que des conséquences temporaires pour la Confédération (voir aussi chap. 5.1). Selon le cas de solidarité, tous les coûts occasionnés à la Confédération seront compensés par l'Allemagne, par l'Italie ou par les consommateurs de gaz en Suisse. Le mécanisme de l'accord est toutefois tel que l'implication de la Confédération en tant que payeur sera requise dans certains cas :

- si la Suisse demande des mesures de solidarité volontaires, Swissgas devra acheter du gaz à l'étranger à court terme. Si l'entreprise ne dispose pas des liquidités requises, la Confédération devra avancer les fonds nécessaires en utilisant le crédit de financement (second crédit) ;

¹⁵ www.bfe.admin.ch > Politique > Perspectives énergétiques 2050+ > Documents > Résultats des scénarios > EP 2050+ Szenarienergebnisse ZERO BASIS, Ergebnissynthese, tableaux 09 (en allemand uniquement)

- si la Suisse demande des mesures de solidarité souveraines, la Confédération devra procéder directement au paiement en faveur de l'État étranger ;
- si un État étranger demande des mesures de solidarité souveraines à la Suisse, la Confédération devra verser, le cas échéant, les indemnités prévues à l'art. 38 LAP aux clients suisses soumis au contingentement.

Dans chacun des trois cas de figure, des crédits budgétaires seront nécessaires. Toutefois aucune demande de crédit budgétaire n'a été effectuée à titre préventif, car des moyens financiers ne circuleront qu'en cas d'urgence et la probabilité que le crédit soit utilisé est faible. Le Conseil fédéral sollicitera les crédits additionnels requis le moment venu, si la situation se présente. 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 de tout cas de solidarité, il est prévu d'indemniser Swissgas pour la garantie de sa disposition à mettre en œuvre l'accord de solidarité. D'ici à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'approvisionnement en gaz (LApGaz) prévue, cette indemnité sera financée au moyen 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 sera 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.

6.3 Conséquences économiques et conséquences pour le secteur gazier

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, l'accord trilatéral permettra 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'Allemagne ou à

l'Italie 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 d'un contingentement : elles bénéficieront à ce titre d'une indemnisation. Les clients protégés pourraient, eux aussi, être contraints de réduire leur consommation.

Un accord sur les modalités opérationnelles entre les gestionnaires de réseau de transport suisses, allemands et italiens est nécessaire pour permettre la préparation et la mise en œuvre de l'accord. En outre, Swissgas sera probablement mandatée pour les travaux préparatoires et percevra 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. La préparation et la mise en œuvre seront détaillées dans les ordonnances que l'AEP devra édicter (voir chap. 3.2).

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

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.)¹⁶, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir aussi les art. 24, al. 2, LParl, et 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁷).

L'art. 61, al. 1, LAP, confère certes au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux dans certains domaines pour garantir l'approvisionnement économique du pays, mais le présent accord dépasse toutefois le cadre de cette compétence, notamment parce que sa mise en œuvre pourrait désavantager juridiquement certains consommateurs de gaz en Suisse. Il doit par conséquent être approuvé 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.

¹⁶ RS 101

¹⁷ RS 172.010

7.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

Les dispositions du présent accord sont compatibles 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. dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit (voir art. 164, al. 1, Cst. et 22, al. 4, LParl) ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. 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, l'accord trilatéral contient des dispositions importantes et fondamentales relatives aux droits et aux obligations des personnes. Il y a donc lieu de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif.

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 sont réunies sur le plan national. 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 ou par le peuple en cas de référendum. L'accord trilatéral entre en vigueur dès que les processus d'approbation nationaux sont clos en Suisse et dans les deux autres États parties, et que les trois parties se sont adressé mutuellement 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, à savoir six mois.

7.5 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les deux arrêtés fédéraux relatifs à l'approbation des crédits d'engagement doivent être adoptés à la majorité des voix des membres de chaque conseil car ils portent sur des crédits d'engagement entraînant des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs.

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 subventions¹⁸.

¹⁸ RS 616.1

Annexes

Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la Confédération suisse et le Gouvernement de la République italienne concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz

Avant-projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz

Avant-projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement destiné à l'octroi d'une garantie d'État dans le cadre de l'accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz

Avant-projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement destiné au financement de mesures de solidarité dans le cadre de l'accord entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz

Appendice

Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République italienne concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz