



Berne, le 26 juin 2024

Ordonnance sur la préparation et la mise en œuvre des mesures de solidarité visant à garantir l'approvisionnement en gaz

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation



1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 19 mars 2024, le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a signé, sur mandat du Conseil fédéral, un accord concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie (ci-après « accord trilatéral »). Cet accord trilatéral fait partie intégrante de l'accord bilatéral que l'Allemagne et l'Italie ont également signé le 19 mars 2024 (ci-après « accord bilatéral »). L'accord trilatéral renvoie à plusieurs reprises aux dispositions pertinentes de l'accord bilatéral. Il traite en outre de certains aspects spécifiques des relations entre la Suisse et les deux autres parties contractantes qui nécessitent une réglementation particulière. La procédure de consultation relative à l'approbation de l'accord (art. 166, al. 2, Cst.¹) et des crédits d'engagement nécessaires à sa mise en œuvre (art. 159, al. 3, let. b, Cst.) s'est déroulée du 15 mai au 17 juin 2024. L'accord contenant des dispositions fixant des règles de droit, il est sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).

L'accord concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz entre l'Allemagne, l'Italie et la Suisse permet à cette dernière, en cas de pénurie grave et après avoir pris toutes les mesures possibles sur le plan national, d'adresser une demande de solidarité aux deux autres États contractants en vue d'approvisionner les clients protégés. En contrepartie, les deux autres États parties peuvent également solliciter la Suisse en cas d'urgence. Les trois États s'engagent en outre à ne pas limiter les capacités de transport sur leur réseau en cas d'application des mesures de solidarité. En Suisse, l'accord trilatéral sera mis en œuvre par voie d'ordonnance. Contrairement à l'Allemagne et à l'Italie, la Suisse ne dispose pas d'une loi sur l'approvisionnement en gaz qui pourrait servir de base à la mise en œuvre de l'accord trilatéral.

En application de l'art. 60, al. 1, let. c, de la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP²), l'art. 1 du projet d'ordonnance sur la préparation et la mise en œuvre des mesures de solidarité visant à garantir l'approvisionnement en gaz prévoit de déléguer à la Société anonyme suisse pour le gaz naturel (Swissgas) la tâche publique consistant à préparer et à mettre en œuvre les mesures de solidarité prévues au titre de l'accord. La délégation est nécessaire étant donné qu'il n'y a pas en Suisse, faute de base légale, de responsable de la zone de marché indépendant du secteur gazier à qui l'on pourrait confier cette mission. Swissgas est une organisation apte à assumer cette tâche, car elle possède une solide expérience de l'exploitation de réseau et des activités de transport qui y sont rattachées, sans compter qu'elle détient les capacités de transport qui reviennent à la Suisse sur le gazoduc de transit. Il n'y a pas, dans le secteur gazier de notre pays, d'organisations comparables qui pourraient assumer cette fonction à la place de Swissgas.

Le projet d'ordonnance vise à régler les préparatifs nécessaires au traitement des demandes de gaz soumises par la Suisse. Attendu que la Suisse n'est pas confrontée à une pénurie de gaz déclarée ou imminente, les demandes de livraisons de gaz au titre de l'ordonnance ne sont pas conçues comme des mesures d'intervention, mais comme des préparatifs au sens de l'art. 5, al. 4, LAP. Une ordonnance supplémentaire fixant les mesures d'intervention conformément aux art. 31 et 32 LAP serait édictée en cas de pénurie grave.

Le projet d'ordonnance règle en outre le traitement des demandes de gaz soumises par les autorités étrangères. La Suisse peut être sollicitée par un autre pays au titre des mesures de solidarité même en l'absence de pénurie déclarée ou imminente en Suisse. En vertu de l'art. 61, al. 2, LAP, 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

¹ RS 101

² RS 531

survenue en Suisse. C'est la raison pour laquelle les mesures régissant le traitement des demandes de gaz soumises par une autorité étrangère sont formulées comme des mesures d'intervention.

1.2 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet correspond à l'objectif 25 du programme de législature 2023-2027, selon lequel la Suisse doit garantir la sécurité et la stabilité de l'approvisionnement énergétique et encourager le développement de la production nationale d'énergies renouvelables. Il n'a pas été intégré au plan financier de la Confédération. Il est conforme à la stratégie énergétique du Conseil fédéral, qui vise notamment à maintenir la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Suisse à un niveau élevé.

2 Teneur des accords de solidarité

L'accord bilatéral se fonde sur l'art. 13 du règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel³ (ci-après « règlement SoS »), dans la version en vigueur au moment de la signature des accords de solidarité. L'accord bilatéral contient les dispositions pertinentes suivantes, dont certaines renvoient au règlement SoS :

- Les mesures de solidarité sont le dernier recours pour assurer l'approvisionnement des clients protégés au titre de la solidarité en cas d'urgence (troisième niveau de crise selon l'art. 11, par. 1, let. c, du règlement SoS ; le premier niveau de crise est l'alerte précoce, et le deuxième niveau l'alerte). Toutes les mesures visant à réduire la consommation des clients non protégés et à augmenter l'offre doivent avoir été prises avant de pouvoir adresser une demande de solidarité (art. 1, par. 1, de l'accord bilatéral).
- La définition des clients protégés au titre de la solidarité selon l'art. 1, par. 1, de l'accord bilatéral se fonde sur l'art. 2, n° 6, en lien avec le consid. 24 du règlement SoS. En font notamment partie les ménages, les hôpitaux et les services d'urgence. La définition de la notion de « clients protégés au titre de la solidarité » se limite principalement (selon le consid. 24) aux ménages privés, mais peut être étendue, dans des conditions spécifiques, à certains services sociaux essentiels (de santé, d'aide sociale essentielle, d'urgence et de sécurité) et aux installations de chauffage urbain.
- Dans un premier temps, les autorités compétentes peuvent soumettre une demande de mesures de solidarité volontaires (art. 4 de l'accord bilatéral). La partie contractante qui répond à une demande invite les acteurs du marché sur son territoire à mettre à disposition, sur une base volontaire et contractuelle, des volumes de gaz pour répondre à la crise de l'approvisionnement sur le territoire de la partie contractante demanderesse.
- Si les volumes de gaz mis à disposition à titre volontaire ne suffisent pas à couvrir les besoins en gaz des clients protégés au titre de la solidarité, la partie contractante demanderesse peut, dans un deuxième temps, demander des mesures de solidarité contraignantes (art. 5 de l'accord bilatéral). En pareil cas, la partie contractante qui répond à la demande prend des mesures souveraines axées sur l'offre et la demande afin de pouvoir mettre à disposition des quantités de gaz supplémentaires.
- Les demandes de solidarité ne sont valables que pour la journée gazière suivante et doivent être renouvelées chaque jour (art. 3, par. 6, de l'accord bilatéral). Elles

³ 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, 28.10.2017, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2022/1032, JO L 173, 30.6.2022, p. 17.

doivent contenir des informations spécifiques (notamment la quantité de gaz souhaitée) et être formulées et recevoir une réponse dans les plus brefs délais (art. 3 de l'accord bilatéral).

- Pour les mesures de solidarité volontaires prévues par l'art. 4 de l'accord bilatéral, les acteurs du marché reçoivent une indemnisation fixée par contrat. Si une tierce partie (pour la Suisse, Swissgas) a été mandatée pour conclure le contrat, la partie demanderesse doit fournir une garantie d'État pour couvrir les créances des acteurs du marché de la partie fournissant les mesures de solidarité (art. 3, par. 4, ch. 9, de l'accord bilatéral).
- Dans le cas des mesures de solidarité contraignantes, un contrat est considéré comme conclu entre les parties dès que l'offre de solidarité a été acceptée (art. 5, par. 10, de l'accord bilatéral). Les mesures de solidarité contraignantes sont indemnisées. L'indemnisation couvre le prix du gaz, le coût de transport et les éventuels préjudices subis par les secteurs économiques concernés (art. 8 de l'accord bilatéral).

En vertu de l'accord trilatéral, les dispositions pertinentes de l'accord bilatéral s'appliquent par analogie aux mesures de solidarité avec la Suisse, sans que cela implique une reprise directe du droit de l'Union européenne (UE) auquel il est fait référence dans l'accord bilatéral. Au moment de la signature des accords de solidarité, il n'existait pas d'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE dans le domaine de l'approvisionnement en gaz.

La Suisse est autorisée à soumettre une demande de solidarité à l'Allemagne et à l'Italie en cas d'urgence conformément aux dispositions prévues de l'accord bilatéral. En contrepartie, l'Allemagne et l'Italie peuvent également adresser leurs demandes de solidarité à la Suisse. Les relations entre la Suisse et les deux autres parties à l'accord appellent des dispositions particulières, dont les suivantes, qui figurent dans l'accord trilatéral, méritent d'être relevées :

- En Suisse, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) est l'autorité compétente pour la mise en œuvre de l'accord (art. 2 de l'accord trilatéral).
- Attendu que les mesures de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie portent sur de grands volumes et qu'elles risquent par conséquent de mobiliser des capacités importantes sur la partie suisse du gazoduc de transit, des mécanismes de protection spéciaux sont prévus pour l'approvisionnement de la Suisse. Les mesures de solidarité entre l'Allemagne et l'Italie ne doivent pas entraver l'approvisionnement des clients protégés au titre de la solidarité sur le territoire suisse. Le cas échéant, les autorités compétentes des trois États parties doivent prendre des mesures appropriées (art. 8 et 9 de l'accord trilatéral).
- Les clients protégés au titre de la solidarité en Suisse bénéficient du même traitement que les clients protégés au titre de la solidarité en Allemagne et en Italie, pour autant que la définition suisse du client protégé au titre de la solidarité soit compatible avec la définition de l'art. 2, n° 6, et de l'art. 13 du règlement SoS (art. 7 de l'accord trilatéral).
- Les autorités compétentes des trois parties contractantes s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour que leurs gestionnaires de réseau respectifs concluent un accord opérationnel sur la mise en œuvre des mesures de solidarité au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de l'accord trilatéral (art. 10 de l'accord trilatéral).
- Une clause d'arbitrage prévoit que, dans les relations avec la Suisse, un tribunal arbitral indépendant peut être constitué comme instance de règlement des différends (art. 11 de l'accord trilatéral).
- L'accord trilatéral s'applique également à la Principauté de Liechtenstein (art. 13 de l'accord trilatéral), étant donné que celle-ci est couverte par l'approvisionnement économique de la Suisse (art. 7 et 8, al. 2, du Traité du 29 mars 1923 entre la

- Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse⁴).
- Les obligations de l'Allemagne et de l'Italie à l'égard d'autres États membres de l'UE conformément au règlement SoS sont réservées (art. 1 de l'accord trilatéral).

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment avec le droit européen

Les mesures définies dans les accords bilatéral et trilatéral correspondent à celles prévues dans l'UE. 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. Les demandes de solidarité doivent être transmises à tous les États membres qui sont directement ou indirectement liés à l'État demandeur. Dans le cadre d'une demande de solidarité, l'État membre ou les États membres proposant l'offre la plus avantageuse prennent les mesures de solidarité appropriées jusqu'à ce que la demande des clients protégés au titre de la solidarité de l'État demandeur soit satisfaite.

Le préambule de l'accord trilatéral cite les principaux actes juridiques de l'UE dans le domaine de l'approvisionnement en gaz. D'éventuels renvois au droit de l'UE, qui sont également pertinents pour la Suisse, peuvent résulter du fait que l'accord trilatéral fait partie intégrante de l'accord bilatéral et que ce dernier se réfère au droit de l'UE. Il s'agit alors d'un renvoi statique avec indication de la référence des textes juridiques concernés. Ces renvois n'ont qu'un effet limité, étant donné que les droits et obligations centraux des parties contractantes 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, dans une certaine mesure, jouer un rôle dans l'interprétation de l'accord trilatéral vu que celui-ci repose sur un concept de droit de l'UE. L'accord trilatéral prévoit à certains égards un régime spécial pour la Suisse, notamment pour ce qui est de la détermination du prix du gaz à prendre en compte.

4 Commentaire des dispositions

La teneur de l'accord bilatéral et de l'accord trilatéral n'est pas traitée dans le cadre de cette consultation. Afin de permettre une meilleure compréhension du fonctionnement du mécanisme de solidarité, les commentaires relatifs aux différents articles du projet d'ordonnance précisent les renvois aux dispositions pertinentes des accords.

Art. 1

La mise en œuvre de l'accord trilatéral est confiée à Swissgas, en application de l'art. 60, al. 1, let. c, LAP. L'accord bilatéral prévoit la possibilité que les parties contractantes délèguent le traitement des demandes de solidarité à un tiers (art. 2, par. 2, n° 16, de l'accord bilatéral). La délégation à Swissgas s'impose du fait qu'il n'y a pas, en Suisse, de responsable de la zone de marché indépendant du secteur gazier à qui l'on pourrait confier cette tâche, faute de base légale à cet effet. La mise en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en gaz (LApGaz) permettrait l'institution d'un tel responsable.

Swissgas est une organisation adéquate à qui confier la mise en œuvre de l'accord, car elle possède de longues années d'expérience de l'exploitation de réseau et des activités de transport qui y sont rattachées. Par ailleurs, elle possède les capacités de transport qui reviennent à la Suisse sur le gazoduc de transit. Il n'y a pas, dans l'industrie gazière de notre pays, d'organisations comparables qui pourraient assumer cette fonction à la place de Swissgas. On compte parmi les actionnaires de Swissgas l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG ; 16 %) ainsi que les sociétés régionales Gaznat SA (26 %), Erdgas Ostschweiz AG (26 %), Gasverbund Mittelland AG (26 %) et Erdgas Zentralschweiz AG (6 %). Partant, Swissgas SA n'est pas indépendante du secteur gazier. La délégation de tâches publiques à Swissgas SA

⁴ RS 0.631.112.514

est conditionnée à un traitement non discriminatoire et conforme au principe de causalité de tous les acteurs du marché.

Swissgas effectue les préparatifs et prend les mesures d'intervention nécessaires, tant sur le plan technique qu'organisationnel, pour mettre en œuvre l'accord. Les préparatifs en prévision d'une demande de solidarité en cas de pénurie se fondent sur l'art. 5, al. 4, LAP. Si une pénurie se déclare en Suisse, une ordonnance sur les mesures d'intervention pour faire appel à la solidarité sera édictée. Par ailleurs, indépendamment de la situation en matière d'approvisionnement prévalant en Suisse, celle-ci pourra recevoir des demandes de solidarité émanant de l'Allemagne ou de l'Italie. La prise de mesures de solidarité en faveur d'un pays étranger se fonde sur l'art. 61, al. 2, LAP.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord, les tâches confiées à Swissgas seront de nature purement opérationnelle. Les obligations de Swissgas, en particulier l'obligation de présenter régulièrement des rapports et l'obligation de renseigner, seront précisées plus avant par voie de directives. La conformité de la mise en œuvre de l'accord trilatéral et le respect des obligations seront régulièrement contrôlés dans le cadre des structures existantes de l'Approvisionnement économique du pays. Les compétences réglementaires en cas de demande de solidarité restent du ressort de la Confédération, notamment en ce qui concerne la prise de mesures souveraines (commutation des installations bicom bustibles, restrictions et interdictions d'utilisation et contingentement).

L'art. 1, al. 2, du projet d'ordonnance charge Swissgas de conclure un accord avec les gestionnaires de réseau de transport allemands, italiens et suisses pour régler les modalités opérationnelles s'appliquant aux demandes de solidarité, en particulier s'agissant du transport au point de livraison (conformément à l'art. 3 de l'accord trilatéral). L'art. 6, par. 7, de l'accord bilatéral prévoit que l'accord doit être conclu dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'accord trilatéral. Les acteurs concernés pour le gazoduc de transit suisse sont Swissgas, FluxSwiss Sagl et Transitgas.

Qu'il y ait ou non une demande de solidarité, Swissgas se verra verser des indemnités pour la préparation de la mise en œuvre de l'accord trilatéral. L'indemnisation de Swissgas se fonde sur les art. 57, al. 1, et 60, al. 1, LAP et sera financée par les moyens à la disposition de l'OFAE.

Art. 2

Les mesures de solidarité ne peuvent être demandées que pour les clients protégés au titre de la solidarité. À l'inverse, si la Suisse se voit adresser une demande de solidarité, les clients protégés au titre de la solidarité sont exemptés de contingentement. Les consommateurs visés à l'art. 2, let. a à k, ont une importance particulière pour la collectivité et l'approvisionnement économique du pays, ce qui justifie un traitement particulier. En vertu du projet d'ordonnance sur les interdictions et les restrictions d'utilisation de gaz, les clients protégés au titre de la solidarité peuvent aussi être astreints à réduire leur consommation ou à arrêter d'utiliser le gaz pour certains usages. Les clients protégés au titre de la solidarité sont traités de manière égale, dans la mesure où les conditions techniques le permettent.

Aux termes de l'art. 7 de l'accord trilatéral et par analogie avec la définition de l'UE à l'art. 2, n° 6, en relation avec le consid. 24 du règlement SoS, sont considérés comme des clients protégés au titre de la solidarité les ménages privés, les hôpitaux, les établissements médico-sociaux et les établissements pour les personnes handicapées. En outre, la police, les sapeurs-pompiers, les établissements pénitentiaires et l'armée (s'agissant de cette dernière, uniquement pour son infrastructure d'approvisionnement), ainsi que les entreprises qui assurent l'approvisionnement en eau potable, l'approvisionnement en énergie, l'épuration des eaux usées ou l'élimination des déchets sont aussi assimilés à des clients protégés. Les blanchisseries qui assurent la désinfection de textiles destinés aux établissements de santé et les entreprises qui

stérilisent les équipements médicaux pourront également bénéficier des mesures de solidarité.

Le déneigement et le dégivrage des aiguillages sont par ailleurs cruciaux pour le bon fonctionnement du réseau ferroviaire national. Étant donné qu'une partie du chauffage des aiguillages se fait au gaz, ce type de consommation est également considéré comme protégé. Enfin, les entreprises qui fournissent des hôpitaux, par exemple, en chaleur résiduelle produite à partir de gaz, sont aussi protégées, pour autant que les acheteurs de cette chaleur résiduelle n'aient pas d'autre source d'approvisionnement possible et qu'il soit donc nécessaire d'assurer la continuité de l'approvisionnement en chaleur résiduelle pour garantir le bon fonctionnement de leurs services. Le chauffage à distance fonctionnant au gaz doit être réservé à l'approvisionnement des consommateurs protégés, et la fourniture en gaz des réseaux de chauffage à distance adaptée en conséquence.

Art. 3

L'art. 3 fixe les modalités selon lesquelles sont calculés les besoins en gaz des clients protégés au titre de la solidarité. Les responsables de zone de bilan et Swissgas sont tenus de remettre chaque jour au délégué à l'approvisionnement économique (délégué ; art. 58 LAP) les informations relatives à l'offre et à la consommation nécessaires. Les responsables de zone de bilan disposent d'une vue d'ensemble des quantités de gaz qui se trouvent dans la zone relevant de leur compétence. Swissgas coordonne les opérations et veille à ce que les informations relatives à l'offre et à la consommation soient transmises.

Les besoins en gaz sont calculés en kilowattheures par zone de bilan et par jour dans le cadre du monitoring du gaz. Le domaine Énergie de l'Approvisionnement économique du pays suit en continu la situation par le biais de ce monitoring déjà en place (art. 1a et 1b de l'ordonnance sur l'organisation du secteur gazier pour garantir l'approvisionnement économique du pays ; OOSG) et vérifie si les conditions pour faire appel à la solidarité sont réunies. Si la Suisse est confrontée à une pénurie grave de gaz (cf. art. 2, let. b, LAP et art. 11, par. 1, let. c, du règlement SoS) et que toutes les mesures fondées sur le marché et les mesures souveraines visant à assurer l'approvisionnement des clients protégés au titre de la solidarité ont été prises, le Conseil fédéral peut décider d'adresser une demande de solidarité (conformément à l'art. 3, par. 2, de l'accord bilatéral).

Art. 4

Les art. 3 et 4 de l'accord bilatéral règlent la procédure encadrant la demande de mesures de solidarité volontaires. Conformément à l'art. 2 de l'accord trilatéral et à l'art. 3, par. 2, de l'accord bilatéral, c'est à l'OFAE qu'il incombe de préparer et de soumettre la demande de mesures de solidarité volontaires. Une fois la demande de solidarité reçue, les autorités allemandes et italiennes vérifient qu'elle ne comporte pas d'erreurs ou de lacunes et confirment sa bonne réception dans un délai d'une demi-heure. Après quoi, elles procèdent immédiatement à la mise en place de mesures de solidarité volontaires afin de permettre la conclusion de contrats pour la fourniture des volumes de gaz demandés avec les acteurs du marché en Allemagne et en Italie.

L'art. 4 du projet d'ordonnance charge Swissgas d'effectuer les préparatifs organisationnels et techniques nécessaires pour que des offres de solidarité volontaires puissent être demandées aux acteurs du marché en Allemagne et en Italie sur mandat du Conseil fédéral. Swissgas se conforme ce faisant aux usages des acteurs du marché allemands et italiens. Si ces derniers utilisent par exemple une plateforme en ligne, elle prépare les mesures nécessaires pour demander des offres sur cette plateforme.

La décision d'accepter ou de rejeter les offres de solidarité volontaires appartient au Conseil fédéral. Si les offres volontaires nécessaires sont acceptées, Swissgas obtient une garantie d'État pour le paiement des mesures de solidarités volontaires. Si Swissgas devait ne pas

être en mesure de payer les mesures de solidarité volontaires émanant de l'Allemagne ou de l'Italie avec ses propres fonds, un deuxième crédit de financement pourrait être sollicité. Les crédits d'engagement à cet effet font l'objet d'arrêtés fédéraux distincts, qui seront soumis au Parlement pour l'approbation de l'accord et ne sont pas compris dans le champ du projet d'ordonnance.

L'art. 4 du projet d'ordonnance charge en outre Swissgas de prendre les dispositions nécessaires pour que les contrats avec les acteurs du marché dont l'offre a été acceptée par le Conseil fédéral puissent être conclus et que les capacités de transport nécessaires pour l'acheminement des volumes de gaz depuis le point de livraison jusqu'aux gestionnaires de réseau suisse soient disponibles.

Art. 5

Si toutes les offres volontaires ont été acceptées et qu'elles ne sont pas suffisantes ou qu'aucune offre volontaire n'est disponible pour assurer l'approvisionnement des clients protégés au titre de la solidarité, le Conseil fédéral peut demander des mesures de solidarité contraignantes (art. 5 de l'accord bilatéral). En vertu de l'accord, c'est l'OFAE qui est responsable de préparer et de soumettre une demande de mesures de solidarité contraignantes (art. 2 de l'accord trilatéral et art. 3, par. 2, de l'accord bilatéral), sachant que la décision de soumettre l'offre revient au Conseil fédéral. Les autorités allemandes et italiennes soumettent les offres de solidarité contraignantes directement à l'OFAE (art. 5 de l'accord bilatéral). Si elles ne sont en mesure d'en présenter, elles le notifient à l'OFAE en mentionnant les raisons de cette impossibilité. L'OFAE confirme immédiatement la bonne réception des offres de solidarité contraignantes qui lui parviennent.

Il appartient au Conseil fédéral de décider s'il accepte ou rejette les offres de solidarité contraignantes (art. 5 de l'accord bilatéral). Les offres de solidarité contraignantes peuvent être acceptées en tout ou en partie. Si les offres de solidarité contraignantes sont acceptées, un deuxième crédit d'engagement permet d'assurer leur paiement. Ce crédit d'engagement supplémentaire fait également l'objet d'un arrêté fédéral distinct (comme la garantie d'État destinée à Swissgas), qui sera soumis au Parlement dans le cadre de la ratification de l'accord et ne fait donc pas partie du champ du projet d'ordonnance.

L'OFAE confirme à l'autorité compétente l'acceptation de l'offre contraignante par le Conseil fédéral (art. 5 de l'accord bilatéral). Un rapport est réputé conclu une fois que l'autorité compétente a reçu l'acceptation de l'OFAE. L'Allemagne et l'Italie sont tenues de veiller, au moyen de mesures souveraines, à ce que les volumes de gaz proposés à la Suisse soient disponibles et puissent être transportés jusqu'au point de livraison.

Si la partie contractante qui répond à une demande de solidarité utilise une plateforme en ligne pour la mise à disposition des mesures de solidarité contraignantes, l'acceptation des offres contraignantes doit également être confirmée sur la plateforme. Il faut en outre veiller à ce que les capacités de transport nécessaires à l'acheminement des volumes de gaz depuis le point de livraison jusqu'aux gestionnaires de réseau régionaux en Suisse soient disponibles. L'art. 5 du projet d'ordonnance charge ainsi Swissgas de prendre les dispositions nécessaires à cet effet.

Art. 6

L'art. 6 du projet d'ordonnance charge les exploitants du gazoduc de transit et Swissgas de prendre les dispositions requises pour que les volumes de gaz fournis au titre des mesures de solidarité puissent être retirés au point de livraison convenu. L'accord bilatéral définit comme point de livraison le point de passage de la frontière suisse (art. 2, par. 2, n° 10). Les risques liés au transport jusqu'au point de livraison convenu sont assumés par la partie contractante qui répond à la demande de solidarité (art. 6, par. 3, de l'accord bilatéral). Swissgas doit en

outre veiller à ce que les volumes de gaz livrés aux entreprises du secteur gazier soient mis à disposition sans discrimination. De même, les gestionnaires de réseau de gaz doivent faire en sorte que les volumes soient transmis aux clients protégés au titre de la solidarité sans discrimination. En plus d'être non discriminatoire, la transmission doit être conforme aux règles de la concurrence tout en tenant compte des capacités techniques de transport. Cela signifie aussi que les clients protégés au titre de la solidarité qui ne sont pas raccordés au réseau de gaz par le gestionnaire du réseau en question mais par un fournisseur tiers ne peuvent pas être traités moins favorablement pour ce qui est de la répartition du gaz reçu au titre des mesures de solidarité.

Art. 7

L'art. 7 charge Swissgas d'effectuer les préparatifs pour permettre le paiement dans le délai imparti du gaz livré au titre des mesures de solidarité volontaires. La Confédération accorde à Swissgas une garantie d'État pour couvrir les créances des acteurs du marché. Les coûts occasionnés par les mesures de solidarité contraignantes sont pris en charge par la Confédération, qui les facture à Swissgas dans un second temps. Le crédit d'engagement requis pour cette prise en charge provisoire fait l'objet d'un arrêté fédéral distinct, qui sera soumis au Parlement dans le cadre de l'approbation de l'accord et n'est pas couvert par le projet d'ordonnance.

Swissgas est en outre chargée de prendre les dispositions nécessaires pour que les coûts des mesures de solidarité, tant volontaires que contraignantes, puissent être facturés de manière non discriminatoire et conformément au principe de causalité aux responsables de zone de bilan, aux responsables de groupe-bilan et aux gestionnaires de réseau régionaux et locaux.

La facturation des coûts aux clients protégés au titre de la solidarité sera réglée dans l'ordonnance d'intervention qui sera alors édictée. De manière générale, Swissgas est tenue de veiller à ce que les volumes de gaz soient facturés à l'unité de mesure. Seuls les coûts convenus avec la partie contractante qui répond à la demande de solidarité peuvent être facturés aux clients protégés au titre de la solidarité. La méthode appliquée est la même que pour la facturation usuelle des coûts par les fournisseurs de gaz aux clients finaux en situation normale.

Art. 8

L'accord trilatéral permet à l'Allemagne et à l'Italie de faire appel à la solidarité de la Suisse pour assurer l'approvisionnement des clients protégés au titre de la solidarité. Aux termes de l'art. 3, par. 1, de l'accord bilatéral, une demande de solidarité n'est possible que lorsque l'urgence au sens de l'art. 22, par. 1, let. c, du règlement SoS a été déclarée, que toutes les mesures (fondées sur le marché et souveraines) visant à assurer l'approvisionnement des clients protégés au titre de la solidarité ont été prises dans l'État demandeur et que l'approvisionnement ne peut toujours pas être assuré. Conformément à l'art. 3 de l'accord bilatéral, L'OFAE confirme la bonne réception à l'autorité compétente désignée dans la demande immédiatement après qu'elle lui est parvenue et la transmet à Swissgas pour examen.

L'art. 8 du projet d'ordonnance confie à Swissgas la responsabilité d'examiner les demandes émanant d'Allemagne et d'Italie. Swissgas s'appuie pour ce faire sur les directives du délégué, l'accord bilatéral et l'accord trilatéral ainsi que les accords conclus avec les gestionnaires de réseau de transport en Allemagne et en Italie. Aux termes de l'art. 3, par. 7, de l'accord bilatéral, il faut vérifier immédiatement si la demande contient des erreurs ou des lacunes qui empêcherait d'y apporter une réponse dans les règles. L'examen de Swissgas doit en outre permettre d'établir que la mise en œuvre des mesures de solidarité ne porte pas atteinte au bon fonctionnement ni à la sécurité des systèmes gaziers et électriques de la Suisse. Swissgas soumet le résultat de l'examen au délégué.

Art. 9

L'art. 9 du projet d'ordonnance confie à Swissgas, aux responsables de zone de bilan, aux responsables de groupe-bilan et aux consommateurs de gaz la responsabilité d'examiner s'il est possible de présenter une offre de solidarité volontaire et, le cas échéant, pour quel volume et à quel prix. Par volume, on entend aussi bien les volumes de gaz que les capacités nécessaires à leur transport. La possibilité de présenter une offre doit être examinée en toute équité. Dans la phase fondée sur le marché, la préparation des offres volontaires répond aux critères du marché. Le Conseil fédéral s'abstiendra provisoirement d'user de la compétence qui lui est conférée par l'art. 33 LAP de surveiller les prix et d'édicter des prescriptions concernant les marges. Swissgas, les responsables de zone de bilan, les responsables de groupe-bilan et les consommateurs de gaz sont tenus de fixer des prix appropriés pour les mesures de solidarité volontaires. Swissgas soumet les offres de solidarité au délégué pour examen. Les responsables de zone de bilan, les responsables de groupe-bilan et les consommateurs de gaz sont liés par les offres qu'ils transmettent. Le Conseil fédéral décide si des offres volontaires sont présentées. Swissgas présente les offres volontaires à l'autorité compétente désignée dans la demande après avoir reçu l'aval du Conseil fédéral.

Art. 10

Si toutes les offres volontaires ont été acceptées et qu'elles ne sont pas suffisantes ou qu'aucune offre volontaire n'est disponible pour assurer l'approvisionnement des clients protégés au titre de la solidarité, l'Allemagne et l'Italie peuvent demander à la Suisse des mesures de solidarité contraignantes (art. 5, par. 1, de l'accord bilatéral). Le délégué prépare les offres de solidarité contraignantes. Il détermine ce faisant à l'aide du monitoring du gaz en place les volumes de gaz qui peuvent être mis à disposition au moyen de mesures souveraines (commutation d'installations bicom bustibles, restrictions et interdictions d'utilisation et contingentement) et le prix auquel ils peuvent être livrés. Conformément à l'art. 5, par. 2, de l'accord bilatéral, une offre de solidarité contraignante comporte au moins :

- a. les coordonnées de l'OFAE ;
- b. les coordonnées du gestionnaire du réseau de transport compétent ;
- c. les coordonnées du responsable de l'offre de solidarité ;
- d. le jour de livraison ;
- e. le volume de gaz en kilowattheures par jour (kWh/d) ;
- f. le point de livraison ;
- g. le prix prévisionnel ;
- h. les coordonnées du bénéficiaire du paiement.

En exécution des art. 8 et 9 de l'accord bilatéral et de l'art. 12 de l'accord trilatéral, le prix des mesures de solidarité contraignantes se compose des éléments suivants :

- a. le prix du gaz, qui correspond à la moyenne arithmétique des derniers prix disponibles sur les marchés spot des bourses d'Allemagne, d'Italie et de France ;
- b. les coûts de transport du gaz jusqu'à la frontière suisse ;
- c. les indemnités pour les préjudices subis par les branches économiques concernées ;
- d. le cas échéant, les frais de procédures judiciaires et extrajudiciaires en lien avec les préjudices subis sous l'effet des mesures de solidarité souveraines.

Les ordonnances nécessaires à l'entrée en vigueur de mesures souveraines comporteront des dispositions plus détaillées sur la nécessité d'une indemnisation et, le cas échéant, le montant de celle-ci, en application des art. 31 et 32 LAP. L'accord trilatéral dispose à son art. 12 que l'indemnisation repose sur la législation suisse. Les éventuelles indemnités seraient fixées sur la base de l'art. 38 LAP.

Le Conseil fédéral décide de la soumission d'offres de solidarité contraignantes. S'il décide de soumettre une offre contraignante, l'OFAE transmet l'offre à l'autorité compétente désignée dans la demande, comme le prévoit l'art. 5 de l'accord bilatéral.

Art. 11

Swissgas, les exploitants du gazoduc de transit, les responsables de zone de bilan, les gestionnaires de réseau et les autres entreprises concernées du secteur gazier sont tenus de remettre les volumes de gaz convenus au point de livraison et de mettre à disposition les capacités de transport nécessaires pour les mesures de solidarité.

Art. 12

Les coûts des mesures de solidarité volontaires sont facturés par Swissgas aux parties contractantes en Allemagne et en Italie. En cas de mesures de solidarité contraignantes, la facturation passe par le délégué. Seuls les coûts convenus avec la partie contractante demanderesse peuvent être facturés. Un crédit d'engagement à hauteur d'un milliard de francs permet d'assurer le paiement des mesures de solidarité contraignantes. Il fait l'objet d'un arrêté fédéral distinct (comme la garantie d'État destinée à Swissgas), qui sera soumis au Parlement dans le cadre de la ratification de l'accord et n'est donc pas couvert par le projet d'ordonnance.

Art. 13

Les recettes générées par la livraison de gaz à l'Allemagne et à l'Italie au titre de l'accord trilatéral doivent être redistribuées conformément au principe de causalité aux acteurs du marché en Suisse qui ont contribué à la fourniture du gaz.

Art. 14

Swissgas, les responsables de zone de bilan, les responsables de groupe-bilan, les gestionnaires de réseau et les autres entreprises concernées du secteur gazier établissent, dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, un plan de mise en œuvre des préparatifs et présentent un rapport au délégué.

Art. 15

Le délégué représente l'Approvisionnement économique du pays dans son intégralité (art. 58 LAP et art. 2, al. 1, OAEP⁵) et dirige les domaines et l'OFAE. Il est de ce fait chargé de l'exécution de l'ordonnance et veille à la pertinence, à l'adéquation et à l'efficacité des mesures prises. Il édicte à l'intention de Swissgas et des autres entreprises concernées du secteur gazier les directives nécessaires, dans lesquelles sont précisées les obligations, notamment en matière de remise de rapports et de fourniture de renseignements. Le respect des obligations et la conformité de la mise en œuvre de l'accord trilatéral seront régulièrement contrôlés dans le cadre des structures existantes de l'Approvisionnement économique du pays.

Art. 16

Il est prévu que l'ordonnance entre en vigueur immédiatement après l'approbation de l'accord trilatéral par le Parlement et sa ratification par le Conseil fédéral. Elle aura effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur l'approvisionnement en gaz (LApGaz).

⁵ RS 531.11

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Qu'il y ait ou non demande de solidarité, Swissgas sera indemnisée pour les préparatifs nécessaires à la mise en œuvre de l'accord trilatéral. L'indemnisation de Swissgas se fonde sur les art. 57, al. 1, et 60, al. 1, LAP et sera financée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une LApGaz par les moyens à la disposition de l'OFAE. S'agissant de la fixation des indemnités, l'OFAE se fondera sur les indemnités versées à d'autres organisations chargées d'assurer la sécurité de l'approvisionnement. L'ordonnance – et, partant, l'indemnisation qu'elle prévoit – doit avoir effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une LApGaz, prévue à une date ultérieure. La mise en œuvre de l'accord trilatéral occasionnera en outre une charge supplémentaire pour l'OFAE, que celui-ci compensera à l'interne. Aucun renforcement d'effectifs n'est demandé.

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

Les communes sont impactées indirectement en tant que propriétaires d'entreprises d'approvisionnement en gaz. Si la Suisse devait soumettre une demande de solidarité, Swissgas revendrait le gaz au prix de revient. Les entreprises du secteur gazier sont tenues de collaborer.

5.3 Conséquences pour l'économie et la société

L'accord trilatéral offre la possibilité de faire appel à la solidarité pour assurer l'approvisionnement des clients protégés en cas de pénurie grave. Les ménages et les services essentiels seraient fournis en gaz à des fins de chauffage ou de maintien de l'exploitation. Les coûts occasionnés par l'achat de gaz dans le cadre de mesures de solidarité sont supportés par les clients finaux qui bénéficient de ces mesures. La facturation est analogue à la facturation usuelle des coûts par les fournisseurs de gaz aux clients finaux en situation normale.

Si la solidarité de la Suisse est sollicitée, les détenteurs d'installations bicom bustibles et les consommateurs de gaz industriels peuvent, dans le cadre des mesures de solidarité volontaires, proposer de leur plein gré du gaz à l'Italie ou à l'Allemagne au prix de leur choix. Dans le cadre de mesures contraignantes, ils peuvent être amenés à commuter leurs installations ou être soumis à un contingentement moyennant indemnisation. Même les clients protégés peuvent être astreints à réduire leur consommation.

Qu'il y ait ou non une demande de solidarité, Swissgas sera indemnisée pour la préparation de la mise en œuvre de l'accord trilatéral. L'indemnisation de Swissgas se fonde sur l'art. 57, al. 1, et 60, al. 1, LAP et sera financée par les moyens à la disposition de l'OFAE.

6 Aspects juridiques

6.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet d'ordonnance proposé ainsi que l'accord bilatéral et l'accord trilatéral ne comportent aucune disposition incompatible avec les obligations internationales de la Suisse, y compris au titre de l'OMC.

6.2 Forme de l'acte à adopter

L'accord trilatéral sera mis en œuvre par voie d'ordonnance du Conseil fédéral, laquelle se fonde sur la LAP, en particulier sur son art. 57, al. 1, qui confère au Conseil fédéral la compétence générale d'édicter des dispositions d'exécution.

Étant donné que la Suisse n'est actuellement pas confrontée à une pénurie grave, déclarée ou imminente, de gaz, la section 2 du projet d'ordonnance (demandes de gaz soumises par la

Suisse) n'est pas conçue comme une mesure d'intervention mais comme des préparatifs, en application de l'art. 5, al. 4, LAP.

En vertu de l'art. 61, al. 2, LAP, 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. Cet article fonde les dispositions de la section 3 du projet d'ordonnance (demandes de gaz soumises par une autorité étrangère), qui porte sur les demandes de gaz que la Suisse reçoit de la part de l'Italie ou de l'Allemagne.

Le projet d'ordonnance charge Swissgas de préparer la mise en œuvre des mesures de solidarité au titre de l'accord entre la République fédérale d'Allemagne, la Confédération suisse et la République italienne concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz. La délégation de tâches publiques à Swissgas se fonde sur l'art. 60, al. 1, let. c, LAP.

6.3 Frein aux dépenses

Le projet proposé ne prévoit pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil) ni de nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses (liés à des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil).

6.4 Conformité à la loi sur les subventions

Il est dans l'intérêt de la Confédération que Swissgas accomplisse les tâches qui lui sont confiées dans le cadre d'une délégation qui se fonde sur l'art. 60, al. 1, LAP. Sans indemnisation, ces tâches risquent de ne pas être accomplies de manière adéquate. Il est prévu que les indemnités versées à Swissgas soient financées par les moyens à la disposition de l'OFAE jusqu'à l'entrée en vigueur d'une LAPGaz.