



DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

Conseiller fédéral Ignazio Cassis
Chef du DFAE
Aile ouest du Palais fédéral
3003 Berne

Par e-mail à:

vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Coire, le 30 octobre 2025

Paquet «Stabilisation et développement des relations Suisse-UE» Accord sur l'électricité Suisse – UE

PRISE DE POSITION

Monsieur le Conseiller fédéral,

Vous nous avez invités à prendre part à la consultation sur le paquet «Stabilisation et développement des relations entre la Suisse et l'UE». Après examen des documents, la Conférence gouvernementale des cantons alpins (**CGCA**), composée des cantons d'Uri, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, du Tessin et du Valais, prend position sur le projet d'accord sur l'électricité entre la Suisse et l'UE à l'**unanimité** comme suit:

1. RÉSUMÉ

La CGCA ne peut être favorable à l'accord sur l'électricité qu'avec des **réserves considérables**. Ces réserves sont justifiées au chapitre 2 «Demandes fondamentales». Nous prions le Conseil fédéral de garantir la sécurité du droit en ce qui concerne les aspects mentionnés.

En outre, nous émettons également des doutes quant à la mise en œuvre prévue sur le plan national. Nos demandes à ce propos sont présentées au chapitre 3 «Mise en œuvre sur le plan national».

2. DEMANDES FONDAMENTALES

2.1 Champ d'application

L'exploitation de la force hydraulique revêt une importance capitale pour les cantons de montagne, leurs communes et leurs corporations. Elle ne saurait être mise en péril. Par conséquent, les cantons de montagne ont des **exigences très élevées en termes de sécurité du droit** dans le domaine de l'eau en général et dans celui de l'exploitation de la force hydraulique en particulier. Ce dernier ne doit pas se voir limité davantage par un droit supérieur. Cela constitue aussi un point essentiel pour la sécurité d'approvisionnement de la Suisse, en particulier s'il s'agit de l'assurer avec des énergies renouvelables. En conséquence, il faut garantir durablement la compétence des organes détenteurs de la souveraineté sur les eaux (selon les cantons: le canton, les communes ou les corporations) en matière de prise de décisions sur l'octroi de concessions et donc sur leur contenu. Cela s'applique en particulier pour le droit de retour et la perception de redevances hydrauliques dans le cadre juridique fédéral.

La **sécurité du droit** est garantie dans des contrats lorsque les parties **comprennent le contenu du contrat de manière concordante** (volonté des parties subjective concordante).

On peut lire dans le rapport explicatif de la Confédération que l'accord sur l'électricité ne contient «pas de prescriptions» sur l'hydroélectricité (octroi de concessions ou redevance hydraulique), qu'un problème dans l'accord sur l'électricité n'est «pas couvert» ou encore que la Suisse n'est «pas concernée» par une réglementation. Néanmoins, il s'agit là d'une **interprétation unilatérale du contrat** par le Conseil fédéral.

A notre sens, il existe cependant des **incertitudes majeures** concernant le champ d'application de l'accord sur l'électricité (art. 2 en lien avec l'art. 11 de l'accord sur l'électricité). En effet, l'exploitation de la force hydraulique (production) est incontestablement couverte par l'accord sur l'électricité (art. 2, al. 1) et les dispositions sur les énergies renouvelables définies à l'annexe VI sont directement liées à l'accord, raison pour laquelle l'accord s'étend aussi à elles (art. 11). Enfin, nous constatons que la directive de l'UE sur l'attribution de contrats de concession (directive de l'UE 2014/23) et la directive-cadre sur l'eau (directive de l'UE 2000/60) ne sont certes pas mentionnées explicitement dans le projet d'accord sur l'électricité et ne devraient donc pas être concernées. Toutefois, on ne peut pas exclure avec certitude que ces deux directives de l'UE (ainsi que d'autres, éventuellement) soient couvertes par l'accord sur l'électricité. En effet, en vertu de l'art. 2, al. 2, il s'applique également aux domaines *directement liés au secteur de l'électricité* tels que définis dans l'accord, ce qui est indubitablement le cas des deux directives de l'UE mentionnées précédemment.

Lors de l'échange avec des membres de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie et de l'Office fédéral de l'énergie, on nous a expliqué que la Suisse ne voulait délibérément pas aborder certains sujets délicats du domaine de l'hydroélectricité dans le cadre des négociations pour ne pas «réveiller le chat qui dort». Toutefois, cette approche est contre-productive pour la sécurité du droit. En effet, être conscient de sujets problématiques, mais les éviter, c'est accepter l'insécurité juridique. **On ne peut donc faire la lumière sur la volonté des parties contractantes qu'en abordant aussi les aspects délicats et en les clarifiant explicitement.** Ce n'est que sur cette base qu'on peut décider s'il convient de signer ou non un contrat, en pleine connaissance de sa portée.

Lors d'un différend, les incertitudes juridiques doivent être clarifiées par interprétation. Et sur ce point, soulignons que le **principe d'homogénéité du droit de l'Union** s'applique dans l'UE. Ainsi, l'art. 29, al. 1 de l'accord sur l'électricité stipule que le principe d'interprétation uniforme vaut pour les accords bilatéraux. Selon l'art. 29, al. 2, si l'interprétation implique *des notions de droit de l'Union*, celles-ci sont *interprétées et appliquées conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE), antérieure ou postérieure à la signature de l'accord*. Par conséquent, le tribunal arbitral n'est pas non plus totalement indépendant dans l'application du droit qu'il fait. Au contraire, il est *tenu* de présenter la question litigieuse à la CJCE en cas d'interprétation de notions de droit de l'Union. La décision de la CJCE *lie* alors le tribunal arbitral (art. 32, al. 4, let. a). **Le monopole en matière d'interprétation de notions de droit de l'Union dans l'accord et dans les directives de l'UE applicables revient donc à la CJCE.** En outre, on ignore à quelles mesures compensatoires la Suisse doit s'attendre en cas de refus et comment le principe de proportionnalité serait évalué en la matière.

Au vu de l'importance cruciale de l'exploitation hydroélectrique dans les cantons de montagne, élément que nous avons mentionné plus haut, nous ne pouvons accepter aucune incertitude juridique. **Le champ d'application de l'accord sur l'électricité doit être absolument clair dès à présent, et cela n'est possible que si la volonté des parties concorde.**

DEMANDE:

Dans le message adressé au Parlement, le Conseil fédéral doit démontrer de manière contraignante que son interprétation du champ d'application de l'accord sur l'électricité est intégralement partagée par l'UE.

2.2 Propriété publique

Selon l'art. 11 de l'accord sur l'électricité, la propriété publique des installations de production, y compris des installations hydroélectriques, demeure possible, toutefois dans les limites du droit applicable en matière d'électricité. Concernant l'incertitude sur ce que l'UE entend par l'expression «dans les limites du droit applicable en matière d'électricité», nous renvoyons à nos explications présentées ci-dessus. En outre, au préambule n° 10, il est seulement reconnu que la propriété en main publique des infrastructures électriques *peut être* (dans la version en allemand: *sein kann*) un *choix politique* légitime. Ici aussi, on est face à une relativisation, source d'incertitude.

DEMANDE:

Dans le message adressé au Parlement, le Conseil fédéral doit soumettre des éclaircissements contraignants sur la réserve exprimée à l'art. 11, al. 2 de l'accord sur l'électricité et expliquer en outre si et dans quelle mesure le préambule n° 10 relativise ou peut relativiser la possibilité de la propriété publique.

2.3 Réserves d'électricité

Selon l'accord sur l'électricité, la Suisse peut prendre toute mesure nécessaire, proportionnée, afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement, en particulier en établissant des réserves d'électricité, **mais seulement dans une mesure compatible avec l'accord**. En décembre 2024, la Norvège a été touchée par d'énormes augmentations du prix de l'électricité parce qu'il n'y avait pas de vent en Allemagne et que cette dernière a dû importer de grandes quantités d'électricité norvégienne. L'offre de courant s'est raréfiée en Norvège et les prix de l'électricité ont été multipliés presque par vingt. On ne sait pas clairement ce qui se passerait en Suisse si une telle situation de crise se produisait: quelles seraient les répercussions sur les prix de l'électricité dans notre pays et de quels instruments la Suisse disposerait-elle pour surmonter elle-même la pénurie de courant sans contrevenir à l'accord? **Il faut donc aussi mettre en regard, de manière transparente, les avantages de la «règle des 70%» et les risques qui découlent de cette règle.**

DEMANDE:

Dans le message adressé au Parlement, le Conseil fédéral doit présenter des précisions transparentes et contraignantes sur les modalités, instruments et possibilités dont dispose la Suisse pour prévenir ou gérer les répercussions négatives qu'une pénurie d'électricité à l'étranger provoquerait en Suisse (prévention des risques de la «règle des 70%»).

2.4 Aides d'Etat

L'annexe III à l'accord sur l'électricité stipule que les six principaux régimes d'aides existant en Suisse dans le domaine de l'électricité sont conformes à la législation sur les aides d'Etat. Ces instruments ne sont toutefois assurés que pour une période transitoire de six ou dix ans et **doivent ensuite être réévalués**. En outre, le comité mixte de l'accord sur l'électricité pourra formuler **à l'avenir des dérogations supplémentaires**, qui peuvent s'écarter du droit de l'UE. Il ne faut toutefois pas déduire de cette liste que d'autres aides qui n'y figurent pas ne sont pas admises. Le maintien de la production hydroélectrique actuelle ainsi qu'un renforcement rapide et continu des énergies renouvelables, en particulier de l'hydroélectricité, demeurera indispensable à l'avenir pour la sécurité d'approvisionnement de la Suisse. Il convient donc de garantir que la disposition des entreprises énergétiques et des privés à investir dans les énergies renouvelables perdurera. **Ici aussi, il s'agit de clarifier de manière concluante quels instruments sont à disposition et comment le pouvoir d'investissement dans la production renouvelable peut tout de même être maintenu dans une phase persistante de prix bas.** A ce propos, le Conseil fédéral doit exposer dans son message quels instruments de renforcement des énergies renouvelables en Suisse sont à disposition de manière contraignante et durable, et comment le pouvoir d'investissement dans la production électrique indigène peut être maintenu dans une phase persistante de prix bas.

DEMANDE:

Dans son message, le Conseil fédéral doit exposer quels instruments de renforcement des énergies renouvelables en Suisse sont à disposition de manière contraignante et durable, et comment le pouvoir d'investissement dans la production électrique indigène peut être maintenu dans une phase persistante de prix bas.

2.5 Répercussions sur la chaîne de valeur de l'électricité

On peut lire dans le rapport explicatif que l'accord sur l'électricité doit, dans l'ensemble, avoir une influence positive pour les cantons. De l'avis du Conseil fédéral, l'ouverture du marché pour tous les consommateurs finaux pourrait tendanciellement harmoniser les tarifs de l'électricité, qui présentent aujourd'hui de grandes différences régionales. En outre, les bénéfices commerciaux additionnels engrangés par les exploitants de centrales hydroélectriques à accumulation ou de centrales de pompage-turbinage auront tendance à accroître les recettes fiscales et les dividendes versés aux cantons et communes. Néanmoins, ces explications sont bien faibles et elles sont formulées de manière générale. Elles **ne mettent aucunement en lumière les réels transferts et répercussions sur la chaîne de valeur**. La CGCA est convaincue que des affirmations précises et des informations transparentes sont indispensables sur ce point.

DEMANDE:

Dans son message, le Conseil fédéral doit montrer comment la création de valeur peut évoluer, tant positivement que négativement, dans la chaîne de valeur (production, transport, commerce, vente, consommation), en particulier dans le domaine de l'hydroélectricité, en exposant les chances et les risques, notamment pour les cantons.

2.6 Chances et risques de l'accord sur l'électricité (évaluation globale)

L'accord sur l'électricité doit permettre d'assurer l'accès de la Suisse au marché européen de l'électricité, de réduire les risques tels que des flux d'électricité imprévus et de rehausser la sécurité d'approvisionnement. En outre, le marché de l'électricité doit être ouvert à tous les clients, ce qui doit

renforcer la dynamique concurrentielle, inciter les fournisseurs de courant à l'efficacité et contribuer à faire baisser les prix pour les consommateurs finaux. Les évolutions entraînées par l'accord sur l'électricité s'inscriront dans un contexte de politique sur l'électricité marqué aujourd'hui déjà par d'importants chamboulements et des dynamiques fortes, en raison du tournant énergétique.

Au vu de la complexité de cet environnement, les cantons alpins déplorent que le rapport explicatif ne présente pas d'analyse complète et transparente des avantages et inconvénients, des chances et des risques de l'accord sur l'électricité dans l'optique des *différents acteurs et de leurs divers rôles et intérêts*. **Au vu de l'importance de l'accord sur l'électricité et afin de rendre la discussion objective, nous appelons donc le Conseil fédéral à présenter cette analyse complète dans son message.**

DEMANDE:

Le Conseil fédéral doit intégrer dans son message une analyse complète des avantages et inconvénients, des chances et des risques de l'accord sur l'électricité, notamment en lien avec les intérêts des différents acteurs (pouvoirs publics, branche, population) et leurs divers rôles ([petit] producteur, revendeur, fournisseur, consommateur, régulateur, etc.).

3. MISE EN ŒUVRE SUR LE PLAN NATIONAL

3.1 Faible densité de régulation / pas de poursuite d'objectifs accessoires

Une **législation aussi compréhensible que possible, applicable et limitée à l'essentiel** est nécessaire tant pour l'approvisionnement de base que pour le marché libre. Ces règles doivent être compréhensibles pour la clientèle et doivent pouvoir être appliquées par les fournisseurs, en particulier les petites entreprises d'approvisionnement en énergie (EAE).

Il convient pour la Confédération de renoncer à poursuivre des objectifs accessoires sur le plan national, par exemple une forte consolidation du marché. Les cantons alpins estiment que les EAE profiteront d'elles-mêmes des synergies et formes de collaboration qui apparaîtront. **Ainsi, il faut continuer à tenir compte du principe éprouvé de subsidiarité.**

DEMANDE:

La mise en œuvre sur le plan national de l'ouverture du marché doit être conçue de manière compréhensible et applicable, et il convient de renoncer à poursuivre des objectifs accessoires sur le plan national.

3.2 Répercussions sur les petites entreprises d'approvisionnement en électricité (EAE)

Selon l'accord sur l'électricité, la Suisse conserve la possibilité, en parallèle à l'ouverture du marché, de poursuivre un service universel régulé avec des prix réglementés pour les ménages et entreprises dont la consommation est inférieure à un seuil déterminé. Il est prévu que les ménages privés et les petites

entreprises puissent non seulement choisir si elles veulent acheter leur électricité via ce service universel ou via le marché, mais aussi passer en tout temps d'un modèle à l'autre. L'ouverture du marché associée à la possibilité de changer de modèle expose les EAE locales au défi d'une planification plus difficile de l'achat et de la vente d'électricité ainsi qu'à des risques plus importants.

Ces risques ne doivent pas retomber uniquement sur les EAE. Cela doit être pris en compte dans la législation lors de la mise en œuvre sur le plan national par la Confédération.

DEMANDE:

La mise en œuvre de l'ouverture du marché doit être organisée de façon que les risques qui y sont liés ne retombent pas uniquement sur les EAE, qui doivent aussi bénéficier d'un équilibre entre chances et risques.

3.3 Pas de modification de la nature des rapports juridiques

La Confédération propose de modifier la nature des rapports juridiques dans le domaine de l'approvisionnement de base (art. 26a du projet de LApEI). On ne voit pas la plus-value de cette proposition. Depuis l'entrée en vigueur de la LApEI, en effet, différentes questions juridiques ont déjà été clarifiées (p. ex. la nature de droit public des contrats d'approvisionnement énergétique dans l'approvisionnement de base et les contrats d'utilisation du réseau, ATF 4A_582/2014). L'art. 26a LApEI tel que proposé nécessiterait une réévaluation de ces clarifications apportées par le tribunal suprême. **La modification proposée par le Conseil fédéral n'a aucun rapport avec le droit de l'UE et empiète sur les compétences des cantons.** Nous demandons donc de renoncer à cette modification sans la remplacer.

DEMANDE:

Suppression sans remplacement de l'art. 26a du projet de LApEI.

4. CONCLUSION

La Conférence gouvernementale des cantons alpins approuve le projet d'accord sur l'électricité **uniquement avec les réserves fondamentales exposées ci-dessus.**

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos meilleures salutations.

CONFÉRENCE GOUVERNEMENTALE DES CANTONS ALPINS

La présidente:



Carmelia Maissen, conseillère d'Etat

Le secrétaire général:



Fadri Ramming