



Rapport à l'intention de la CER-E

Séance du 27 avril 2026

Loi fédérale sur la surveillance des aides d'État : champ d'application, aides du Parlement et aides existantes

20 avril 2026

Table des matières

1	Remarques liminaires	1
2	Champ d'application, développements du droit de l'UE en matière d'aides d'État et jurisprudence de la CJUE	2
2.1	Développements actuels du droit de l'UE en matière d'aides d'État.....	2
2.2	Évolution de la jurisprudence de la CJUE en matière d'aides d'État.....	2
2.3	Champ d'application des accords Suisse-UE concernés et de la surveillance suisse des aides d'État.....	4
2.4	Conclusion intermédiaire.....	5
3	Surveillance des aides d'État de l'Assemblée fédérale	6
4	Aides existantes en Suisse	9
4.1	Typologie générale.....	9
4.2	Aides d'État aux entreprises ferroviaires.....	10

1 Remarques liminaires

Le présent rapport a été rédigé sur mandat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) en vue de sa séance du 27 avril 2026. Dans le cadre des auditions et de la discussion initiale du 23 mars 2026 relatives au projet de **loi fédérale sur la surveillance des aides d'État** (P-LSAE), qui est une composante du paquet Suisse-UE (Bilatérales III), des questions ont notamment été soulevées **quant au fonctionnement exact et au cadre de la future surveillance des aides d'État**, qui découle des obligations prévues au titre des protocoles sur les aides d'État à l'accord sur les transports terrestres et à l'accord sur le transport aérien et au titre de l'accord sur l'électricité (ci-après : dispositions de droit international en matière d'aides d'État). Ces questions seront approfondies ci-après.

Le Secrétariat d'État du DFAE (Division Europe), l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Office fédéral des transports (OFT) ont participé à la rédaction du présent document.

Par ailleurs, un rapport de l'OFJ sur la possibilité d'inscrire la **pratique dite Schubert** dans le droit suisse (ci-après : **rapport de l'OFJ**) sera remis à la CER-E pour sa séance du 27 avril 2026.





2 Champ d'application, développements du droit de l'UE en matière d'aides d'État et jurisprudence de la CJUE

2.1 Développements actuels du droit de l'UE en matière d'aides d'État

Les règles en matière d'aides d'État remontent à la création de l'UE et de ses prédécesseurs. **Ces dernières années, le droit européen en matière d'aides d'État s'est considérablement développé avec les facilitations coordonnées concernant l'octroi d'aides.** Citons notamment la prolongation et le développement de l'encadrement temporaire de crise et de transition (*Temporary Crisis and Transition Framework*, TCTF¹) et les adaptations du règlement général d'exemption par catégorie². Ces instruments visent à faciliter les aides dans des domaines prioritaires pour l'UE tels que la transition énergétique, la décarbonation de l'industrie et la sécurité de l'approvisionnement, en s'appuyant sur une interprétation de plus en plus uniforme des critères de compatibilité par la Commission européenne et les États membres. L'an passé, la Commission européenne a également introduit l'encadrement des aides d'État à l'appui du pacte pour une industrie propre (*Clean Industrial Deal State Aid Framework*), qui est appelé à remplacer progressivement le TCTF et qui a pour objectifs de renforcer la compétitivité industrielle et d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. En mars 2026, la Commission européenne a adopté à titre complémentaire le règlement d'exemption par catégorie dans le secteur des transports, qui facilite grandement l'octroi d'aides dans les secteurs du transport ferroviaire, du transport fluvial et du transport terrestre multimodal, notamment.

Outre ces facilitations sectorielles, l'UE s'attache actuellement à simplifier le droit en matière d'aides d'État sur le plan horizontal, c'est-à-dire de manière intersectorielle, et à éliminer les obstacles réglementaires. La révision du règlement *de minimis*³ et le relèvement des valeurs seuils qui l'accompagne témoignent en effet de l'attention croissante portée aux aides d'envergure, lesquelles faussent particulièrement la concurrence.

Cela étant, tous les développements du droit de l'UE en matière d'aides d'État ne vont pas dans le sens d'une réduction de la bureaucratie. En effet, la révision du règlement *de minimis* a vu l'introduction de l'obligation d'indiquer également dans un registre central les aides inférieures au seuil porté à 300 000 euros. Si cette mesure augmente la transparence des aides octroyées au sein de l'UE, elle accroît en même temps la charge de travail des dispensateurs et des États membres liée à l'établissement de rapports.

2.2 Évolution de la jurisprudence de la CJUE en matière d'aides d'État

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en matière d'aides d'État a aussi évolué au fil des décennies. Ainsi, dans ses arrêts, la CJUE a aujourd'hui une interprétation parfois plus large qu'auparavant des conditions dans lesquelles une mesure étatique doit être qualifiée d'aide.

¹ Communication de la Commission intitulée « Encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine » (2023/C 101/03), JO C 101 du 17.3.2023, p. 3, dans la version en vigueur, modifiée notamment par la communication de la Commission (C/2023/1188), JO C du 21.11.2023, et par la prolongation ciblée du 2.5.2024 pour certaines entreprises actives dans la production primaire de produits agricoles, la pêche ou l'aquaculture.

² Règlement (UE) 2023/1315 de la Commission du 23 juin 2023 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO L 167 du 30.6.2023, p. 1.

³ Règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, JO L, 2023/2831, du 15.12.2023.



L'arrêt **PreussenElektra**⁴ de la CJUE, qui juge qu'une mesure ne peut être qualifiée d'aide d'État que si elle est imputable à l'État et implique l'engagement de ressources de l'État, est un exemple qui date mais qui fait encore autorité aujourd'hui. Cette jurisprudence a longtemps témoigné d'une interprétation plutôt prudente de la notion d'aide d'État.

L'arrêt **Altmark Trans**⁵ représente un autre jalon important. La CJUE y a défini 4 conditions cumulatives à remplir pour que les compensations de service public ne soient pas assimilées à des aides au sens de l'art. 107, par. 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette *jurisprudence dite Altmark* a fortement marqué les rapports entre la surveillance des aides d'État et la fourniture du service public. Elle sert de référence pour évaluer les mécanismes de compensation en matière d'aides d'État.

Plus récemment, l'évolution de la jurisprudence de la CJUE se ressent particulièrement dans le domaine des mesures fiscales. Ainsi, dans les procédures relatives aux régimes fiscaux irlandais en faveur d'**Apple**⁶, la CJUE a procédé à une analyse détaillée de la pertinence des avantages fiscaux sélectifs sous l'angle du droit des aides d'État, et posé des exigences élevées concernant les preuves requises pour étayer leur nécessité. Elle a par ailleurs précisé que les mesures fiscales peuvent en principe aussi être assimilées à des aides d'État lorsqu'elles confèrent un avantage économique sélectif à certaines entreprises.

Cette interprétation de la notion d'aide d'État trouve toutefois ses limites systémiques dans le contexte juridique et institutionnel spécifique de l'UE. L'arrêt **Polydor**⁷ revêt ici une importance cruciale en jugeant que les notions et les concepts du droit de l'UE, quand bien même ils seraient libellés à l'identique, ne peuvent être automatiquement transposés aux accords internationaux conclus avec des États quand ils n'ont pas la même finalité ni le même degré d'intégration que les traités de l'UE. Cette jurisprudence souligne le fait que la surveillance des aides d'État de l'UE est indissociable du cadre institutionnel et juridique spécifique de l'UE et ne saurait être appliquée en dehors de celui-ci à des situations qui ne relèvent pas du droit de l'UE (cf. ch. 2.3).

L'interprétation de la CJUE et la surveillance des aides d'État en Suisse

Dans le cadre du paquet Suisse-UE, la Suisse s'engage à appliquer le droit matériel de l'UE régissant les aides d'État dans les domaines couverts par les accords sur les transports terrestres, sur le transport aérien et sur l'électricité. **Cela suppose que l'autorité de surveillance suisse et les tribunaux suisses devront prendre en considération la jurisprudence de la CJUE en matière d'aides d'État.**

S'agissant du droit procédural, les dispositions de droit international en matière d'aides d'État se fondent sur une approche à deux piliers : les aides suisses seront contrôlées exclusivement par l'autorité de surveillance suisse et les tribunaux suisses. Certes, l'UE pourrait questionner la surveillance suisse au sein du comité mixte de l'accord concerné, mais remettrait alors en cause l'équivalence du système de surveillance suisse. Si une procédure de règlement des différends venait à être engagée, **le tribunal arbitral pourrait théoriquement soumettre à la**

⁴ CJUE, arrêt du 13 mars 2001, PreussenElektra AG contre Schleswag AG, C-379/98, EU:C:2001:160, pt. 58 ss.

⁵ CJUE, arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pt. 87 ss.

⁶ CJUE, arrêt du 10 septembre 2024, Commission européenne contre Irlande et autres (Apple Sales International et Apple Operations International), C-465/20 P, JO C/2024/6217 du 28.10.2024.

⁷ CJUE, arrêt du 9 février 1982, Polydor Ltd. et RSO Records Inc. contre Harlequin Record Shops Ltd. et Simons Records Ltd., 270/80, Rec. 1982, p. 329.



CJUE des questions d'interprétation du droit de l'UE en matière d'aides d'État (concernant la définition, en droit de l'UE, de l'activité économique du bénéficiaire d'une aide, p. ex.).

Si l'interprétation d'une notion juridique de l'UE par la CJUE ou la décision du tribunal arbitral devait avoir une incidence sur l'appréciation de la licéité d'une aide concrète en Suisse, **l'appréciation de l'autorité de surveillance suisse ou la décision de tribunaux suisses primeraient. Les autorités suisses seraient toutefois tenues de tenir compte de l'interprétation de la CJUE dans leurs futures décisions en matière d'aides d'État.**

2.3 Champ d'application des accords Suisse-UE concernés et de la surveillance suisse des aides d'État

Il est expressément précisé dans les éléments institutionnels et les dispositions de droit international en matière d'aides d'État⁸ du paquet Suisse-UE que ceux-ci ne modifient en aucune façon le champ d'application et les objectifs des trois accords relatifs au marché intérieur. En particulier, les développements de la jurisprudence de la CJUE (par le biais de l'interprétation uniforme) et du droit de l'UE (par le biais de la reprise dynamique du droit) ne peuvent pas modifier le champ d'application ni les objectifs des accords : l'interprétation et l'application des dispositions de droit international doivent s'effectuer dans le respect du cadre défini par le champ d'application et les objectifs de chaque accord. Le nouveau droit de l'UE n'est intégré de manière dynamique dans les accords que dans la mesure où il relève de leur champ d'application et s'inscrit dans leurs objectifs. Ce principe général, qui s'applique tant aux dispositions de droit international en matière d'aides d'État qu'aux éléments institutionnels, est également précisé dans les autres dispositions institutionnelles⁹.

Le **champ d'application et les objectifs des accords concernés**, de même que les dispositions de droit international en matière d'aides d'État qu'ils contiennent, **ne peuvent être adaptés que d'un commun accord** entre les deux parties au moyen d'une procédure ordinaire de modification des accords¹⁰.

La définition de l'aide d'État ainsi que l'interdiction de principe d'accorder une telle aide sont inscrites de manière statique dans les textes des accords¹¹. Bien qu'elles correspondent dans une large mesure au libellé assez abstrait de l'art. 107 TFUE, elles divergent sur des points essentiels. Le lien avec le champ d'application de l'accord concerné est ainsi explicitement mentionné. En vertu des dispositions de droit international en matière d'aides d'État, une aide suppose par exemple une atteinte potentielle aux échanges commerciaux entre les parties dans le champ d'application de l'accord considéré et, par conséquent, une distorsion potentielle de la concurrence au niveau de leurs échanges commerciaux dans le champ d'application de l'accord considéré. Si l'une des conditions posées n'est pas remplie, il n'y a pas « aide d'État » et les dispositions de droit international en matière d'aides d'État ne s'appliquent pas.

⁸ Cf. art. 2, par. 1, du Protocole sur les aides d'État à l'accord sur le transport aérien, art. 2 du Protocole sur les aides d'État à l'accord sur les transports terrestres et art. 12, par. 2, de l'accord sur l'électricité.

⁹ Cf. art. 1, par. 2, 2^e phrase, des protocoles institutionnels aux accords sur le transport aérien et les transports terrestres, et art. 23, par. 2, 2^e phrase, de l'accord sur l'électricité.

¹⁰ Cf. également, en principe, le ch. 2.1.6.1.2 du message.

¹¹ Cf. art. 3, par. 1, des protocoles sur les aides d'État, et art. 13 de l'accord sur l'électricité.



Par ailleurs, les objectifs des dispositions de droit international en matière d'aides d'État sont fixés séparément et également de manière statique¹². Ceci renforce encore l'approche sectorielle et écarte le risque redouté par d'aucuns d'une extension de la notion d'aide d'État¹³ : l'ensemble des dispositions de droit international en matière d'aides d'État du paquet Suisse-UE visent à garantir des conditions de concurrence équitables entre les entreprises de Suisse et celles de l'UE dans les domaines du marché intérieur couverts par le champ d'application de chacun des accords concernés, et à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur¹⁴. **Les aides octroyées à des entreprises au titre d'activités sortant du champ d'application respectif des trois accords relatifs au marché intérieur ne sont pas couvertes.**

Le champ d'application statique et les objectifs statiques des accords sont particulièrement importants sous l'angle de la reprise dynamique du droit. Le caractère statique vise à garantir que le champ d'application et les objectifs des accords concernés ne pourront pas être étendus¹⁵. La restriction, au titre du protocole institutionnel respectivement de l'accord sur l'électricité, de la reprise dynamique du droit au champ d'application et aux objectifs définis dans l'accord concerné dispense par exemple la Suisse de reprendre, dans le cadre de l'accord sur les transports terrestres, des règles qui concernent le trafic purement national (transports publics).

Le champ d'application statique et les objectifs spécifiques sont également pris en considération dans le contexte de la reprise¹⁶ de nouveaux actes juridiques de l'UE en matière d'aides d'État. Le champ d'application de la reprise dynamique du droit est d'abord défini à l'art. 9 des protocoles sur les aides d'État et à l'art. 19 de l'accord sur l'électricité au moyen d'une liste exhaustive de dispositions conventionnelles aux fins desquelles de tels actes peuvent être intégrés. La reprise dynamique du droit vise en retour à « garantir la sécurité juridique et l'homogénéité du droit dans les domaines du marché intérieur auxquels la Suisse participe par le biais de l'accord concerné ». Les dispositions de droit international en matière d'aides d'État étant adaptées au champ d'application de chaque accord, les actes juridiques de l'UE auxquels il est fait référence dans les annexes respectives diffèrent également. Les annexes précisent ensuite comment et dans quelle mesure ces actes ont été repris dans les accords respectifs et doivent être pris en considération¹⁷.

2.4 Conclusion intermédiaire

Ces dernières années, l'UE a assoupli sa législation en matière d'aides d'État. Elle s'attache également à simplifier le système et veille à davantage se concentrer sur les aides de plus

¹² Cf. art 1 des protocoles sur les aides d'État et art. 12 de l'accord sur l'électricité.

¹³ Par voie de conséquence et à la différence du droit de l'UE en matière d'aides d'État (art. 107, par. 1, TFUE), les conditions constitutives d'une aide d'État au sens de l'art. 3, par. 1, des protocoles sur les aides d'État, ou de l'art. 13, par. 1, de l'accord sur l'électricité doivent être limitées à la concurrence entre les entreprises et à leurs activités relevant du champ d'application des accords concernés.

¹⁴ Ainsi, les dispositions de droit international en matière d'aides d'État ne s'appliquent pas non plus lorsque le montant de l'aide accordée à une « entreprise individuelle pour des activités relevant du champ d'application » de l'un des accords concernés n'excède pas le seuil *de minimis* ; cf. art. 3, par. 6, des protocoles sur les aides d'État, et art. 13, par. 6, de l'accord sur l'électricité.

¹⁵ Cf. aussi ch. 2.1.6.2.6 du message relatif au paquet Suisse-UE.

¹⁶ Concrètement, l'intégration de nouveaux actes juridiques de l'UE dans ce domaine s'effectue selon un mécanisme d'équivalence spécial (cf. art. 3, par. 4 et 6, et art. 4, par. 2 et 3, des protocoles sur les aides d'État, et art. 13, par. 4 et 6, et art. 14, par. 2 et 3, de l'accord sur l'électricité), et non conformément à l'art. 5 des protocoles institutionnels ou à l'art. 27 de l'accord sur l'électricité. L'équivalence du système de surveillance des aides d'État est assurée par la combinaison des règles générales de procédure en vigueur au niveau national et des éléments procéduraux du système de surveillance des aides d'État prévus par la loi fédérale sur la surveillance des aides d'État (LSAE) (cf. ch. 2.2.6.4 du message), d'une part, et par les dispositions matérielles directement applicables du droit international en matière d'aides d'État, d'autre part.

¹⁷ Les renvois aux actes juridiques de l'UE sont ainsi toujours intégrés dans les dispositions conventionnelles régissant les aides d'État.



grande importance, potentiellement plus problématiques, avec parfois pour corollaire une augmentation de la charge liée à l'obligation de faire rapport. Parallèlement, la jurisprudence de la CJUE a aussi évolué : aujourd'hui, la notion d'aide d'État est parfois interprétée de manière plus large qu'auparavant. Les trois accords sur le marché intérieur du paquet Suisse-UE qui contiennent des dispositions en matière d'aides d'État ont toutefois un champ d'application clairement circonscrit. Concrètement, les règles en matière d'aides d'État ne s'appliqueront que lorsqu'un domaine est effectivement couvert par l'accord considéré et que les échanges commerciaux entre la Suisse et l'UE peuvent être affectés. Sous ces conditions, la Suisse s'engage à reprendre le droit de manière dynamique et à prendre en considération la jurisprudence de la CJUE, **sachant que les développements du droit de l'UE en matière d'aides d'État ou de la jurisprudence de la CJUE ne pourront pas élargir ni le champ d'application ni les objectifs des dispositions en matière d'aides d'État ou de la surveillance de celles-ci en Suisse**. Ce n'est qu'à partir du moment où de tels développements juridiques entreront dans le champ d'application et répondront aux objectifs des accords concernés que la Suisse devra les reprendre et tenir compte de la jurisprudence ad hoc de la CJUE. Le champ d'application et les objectifs sont définis de manière statique et ne pourront être modifiés qu'à l'issue de nouvelles négociations entre la Suisse et l'UE.

3 Surveillance des aides d'État de l'Assemblée fédérale

La Suisse s'engage à annoncer et à examiner les aides d'État entrant dans le champ d'application de trois accords relatifs au marché intérieur (cf. ch. 2.3)¹⁸. **Les projets d'aide de l'Assemblée fédérale¹⁹ doivent aussi être annoncés** pour que l'autorité de surveillance puisse rendre un avis à leur sujet. Cette manière de procéder garantit la prise en compte des connaissances techniques de l'autorité de surveillance et la publication de ses conclusions lors de l'adoption d'aides par l'Assemblée fédérale. Concrètement, l'annonce est en règle générale effectuée par l'unité responsable du dossier au sein de l'administration fédérale, qui prépare le projet d'aide pour le Parlement. Dans le cas d'un projet de loi fédérale, l'annonce a lieu au plus tard au moment du lancement de la première consultation des offices. Pour un projet élaboré au sein du Parlement, elle peut être effectuée par les Services du Parlement, au plus tard au moment où le Conseil fédéral est invité à se prononcer sur le projet. Les modifications apportées par les Chambres à des aides annoncées, y compris celles qui émanent de l'Assemblée fédérale, doivent également être annoncées (par les Services du Parlement).

L'annonce déclenche l'ouverture de la procédure d'examen. Cette dernière se fait en deux temps. L'autorité de surveillance procède d'abord à un examen simplifié d'une durée maximale de deux mois. Si elle arrive à la conclusion que l'aide est licite ou qu'elle ne présente pas les caractéristiques d'une aide d'État, elle en rend compte dans un avis non contraignant et clôt l'examen. Si l'autorité de surveillance a des doutes quant à la licéité de l'aide, elle procède à un examen approfondi d'une durée maximale de douze mois. L'examen approfondi débouche également sur un avis non contraignant, avec trois conclusions possibles : 1) l'aide annoncée ne constitue pas une aide d'État ; 2) l'aide annoncée est licite, ou 3) l'aide est illicite et la COMCO peut proposer des adaptations pour assurer la licéité de l'aide. Même en cas d'octroi

¹⁸ Cf. art. 4, par. 3, pt b, des protocoles sur les aides d'État et art. 14, par. 3, pt b, de l'accord sur l'électricité.

¹⁹ Les dispositions évoquées qui portent sur les aides de l'Assemblée fédérale s'appliquent en principe également aux aides du Conseil fédéral, mais ce chapitre n'aborde que les premières.



d'aides d'État par l'Assemblée fédérale, il convient d'attendre l'examen de l'autorité de surveillance (**suspension**).²⁰

L'autorité de surveillance ne peut pas faire recours²¹ contre une aide de l'Assemblée fédérale, même si elle a conclu à son illicéité dans son avis²². Par conséquent, aucune récupération des aides accordées par l'Assemblée fédérale ne peut être exigée, ce qui est expressément garanti par les dispositions internationales²³.

Il convient toutefois de préciser que, en principe, l'Assemblée fédérale n'accorde pas directement à des entreprises spécifiques des aides d'un montant donné et pour une période déterminée sous la forme d'une *aide ad hoc*. L'Assemblée fédérale réglemente généralement l'octroi d'une aide par des formulations générales et abstraites dans une loi fédérale. L'octroi effectif à une entreprise concrète fait alors l'objet d'un autre acte juridique (décision, p. ex.), lequel émane généralement d'une autre autorité. Si la loi fédérale contient des précisions suffisamment concrètes concernant l'aide (montant, caractéristiques et conditions, notamment) et qu'elle ne laisse plus aucune marge de manœuvre lors de l'octroi de l'aide qui en découle (*aide d'exécution*), elle constitue un *régime d'aides*. Elle doit alors être annoncée à l'autorité de surveillance. En revanche, si elle offre une marge de manœuvre suffisante, elle n'a pas besoin d'être annoncée, et la surveillance des aides d'État intervient en aval du processus parlementaire²⁴.

L'autorité de surveillance est tenue de faire recours contre les aides d'exécution qui sont accordées par une autre autorité (office fédéral ou autorité cantonale, p. ex.) en application de régimes d'aides qu'elle considère comme illicites dans des actes normatifs de l'Assemblée fédérale. Lors de la procédure de recours, la conformité de l'acte normatif de l'Assemblée fédérale sur lequel se fonde l'aide d'exécution avec les dispositions de droit international en matière d'aides d'État peut être examinée à titre préjudiciel par les autorités de recours et, en dernière instance, par le Tribunal fédéral (TF). Cet examen, appelé « contrôle concret des normes », est indissociable de toutes les procédures de recours. Conformément au système de contrôle diffus des normes en place en Suisse, toutes les autorités chargées d'appliquer le droit ont la compétence et l'obligation de contrôler la conformité avec le droit supérieur des normes qu'elles appliquent. L'obligation imposée à l'autorité de surveillance d'enclencher en tant qu'autorité administrative décentralisée les démarches nécessaires à un contrôle concret des actes normatifs émanant de l'Assemblée fédérale est toutefois inédite dans l'ordre juridique suisse. Elle est cependant explicitement prévue par les dispositions de droit international en matière d'aides d'État²⁵ et constituait pour l'UE une condition sine qua non pour la reconnaissance de l'équivalence des piliers négociés du système de surveillance des aides d'État en Suisse.

La manière dont les autorités de recours ont à statuer lorsqu'elles constatent, à l'occasion d'un contrôle concret des normes, qu'un régime d'aides dans un acte normatif de

²⁰ Cf. art. 10, al. 1, P-LSAE.

²¹ Si les particuliers ayant qualité pour recourir (concurrents des bénéficiaires d'une aide d'État, p. ex.) peuvent faire recours contre des ordonnances et des actes particuliers de l'Assemblée fédérale, ils n'ont pas non plus cette possibilité s'agissant des lois fédérales.

²² Étant donné qu'il n'existe pas de possibilité de recours contre les aides accordées par l'Assemblée fédérale, celles-ci n'ont pas besoin d'être communiquées (art. 26, let. a, P-LSAE).

²³ Cf. art 4, par. 4, des protocoles sur les aides d'État et art. 14, par. 4, de l'accord sur l'électricité.

²⁴ Chacune des aides accordées en application d'une telle base légale doit être annoncée et examinée.

²⁵ Cf. art 4, par. 5, des protocoles sur les aides d'État et art. 14, par. 5, de l'accord sur l'électricité.



l'Assemblée fédérale n'est pas compatible avec les dispositions de droit international en matière d'aides d'État n'est pas réglée dans lesdites dispositions. Les instances de recours doivent se fonder sur la jurisprudence du TF relative au rapport entre droit international et droit interne. Le Conseil fédéral estime que les accords relatifs au marché intérieur laissent une marge de manœuvre permettant de renoncer à titre exceptionnel à l'exécution d'un engagement contracté, moyennant l'acceptation d'éventuelles mesures de compensation. Il appartiendra au TF de tenir dûment compte de cette marge de manœuvre. Si l'Assemblée fédérale devait vouloir accorder délibérément des aides contraires aux dispositions de droit international en matière d'aides d'État, elle pourrait indiquer expressément son intention dans la loi et y prévoir la primauté des dispositions prévoyant l'octroi des aides. L'autorité de surveillance resterait certes tenue de recourir contre les aides d'exécution accordées par d'autres autorités en application de la loi fédérale, mais avec les dispositions expresses évoquées, l'Assemblée fédérale pourrait néanmoins s'assurer que le TF considère comme remplie la condition d'application de la pratique Schubert, selon laquelle le législateur doit avoir délibérément édicté des dispositions contraires au droit international (cf. à ce sujet le rapport détaillé de l'OFJ)²⁶. À noter qu'en adoptant une telle aide illicite, le Parlement respecterait les dispositions procédurales mais enfreindrait les dispositions matérielles. Il en résulterait donc un risque que l'UE recoure au mécanisme de règlement des différends et que la Suisse se voie finalement menacée de mesures de compensation.

Si une aide (ou un régime d'aides) de l'Assemblée fédérale est accordée ou adoptée sans être annoncée, l'autorité de surveillance peut procéder à son examen a posteriori dans le cadre d'une procédure spéciale²⁷. La procédure se clôt généralement dans ce cas également par un avis, l'autorité de surveillance ne pouvant pas recourir contre les actes de l'Assemblée fédérale²⁸. Il reste cependant ici aussi possible de faire recours contre d'éventuelles aides d'exécution accordées par d'autres autorités.

Par ailleurs, les aides d'État de l'Assemblée fédérale sont également soumises aux règles de transparence. Les informations requises doivent être transmises à l'autorité de surveillance afin qu'elle puisse les publier dans une base de données centralisée²⁹.

Surveillance des aides d'État en cas de lois fédérales urgentes

La procédure ordinaire prévue par le P-LSAE s'applique également aux lois fédérales urgentes. Au sein de l'UE, la Commission européenne mène généralement les procédures d'examen en question très rapidement, comme l'a montré entre autres la pandémie de COVID-19. Il est donc également attendu de l'autorité de surveillance suisse qu'elle procède de manière accélérée en pareille situation. Dans un tel cas de figure, il est impératif de prendre contact au plus vite avec l'autorité de surveillance, autrement dit dès le moment où l'art. 7 P-LSAE ménage la possibilité de se faire conseiller par celle-ci.

²⁶ L'Assemblée fédérale pourrait, dans des circonstances particulières, accorder une aide directement à une entreprise donnée (aide ad hoc). Le cas échéant, un examen judiciaire sur recours de l'autorité de surveillance serait exclu. La forme prise par l'aide ad hoc (acte normatif ou acte particulier) dépendrait du cas d'espèce. Si des particuliers ayant qualité pour recourir (concurrents des bénéficiaires d'une aide d'État, p. ex.) peuvent faire recours contre des ordonnances et des actes particuliers de l'Assemblée fédérale, ils n'ont pas cette possibilité s'agissant des lois fédérales.

²⁷ Cf. chap. 4 P-LSAE.

²⁸ Cf. commentaire de l'art. 37, al. 2, P-LSAE.

²⁹ Cf. art. 50, al. 1, et art. 51 P-LSAE.



La clause de suspension applicable aux aides d'État est inscrite à l'échelon légal. D'autres lois fédérales peuvent y déroger, mais cela soulèverait la question de l'équivalence du système suisse de surveillance, en particulier lorsqu'une aide ne fait pas l'objet d'un examen.

4 Aides existantes en Suisse

4.1 Typologie générale

Il n'est guère possible de tirer des conclusions définitives sur l'ensemble des aides existantes en Suisse. En outre, à supposer que la LSAE entre en vigueur, l'examen de la licéité de ces aides ne pourra être effectué que par l'autorité suisse de surveillance des aides d'État et les tribunaux suisses.

Il convient néanmoins de souligner que les aides individuelles existantes (aides ad hoc et aides d'exécution) ne pourront faire l'objet ni d'un examen, ni d'une procédure de récupération. En revanche, les **régimes d'aides existants**³⁰ seront soumis à un **examen permanent** à compter d'un an après l'entrée en vigueur de la LSAE. Durant la première année, l'autorité de surveillance se fera une idée aussi complète que possible des régimes d'aides existants dans le champ d'application défini. Elle devra notamment examiner leur licéité *prima facie*. Il lui appartiendra de décider quels régimes examiner précisément et quand le faire, cette décision relevant, comme dans l'UE, du principe d'opportunité. Tant qu'un régime existant n'aura pas été jugé illicite, les aides d'exécution fondées sur ce régime seront protégées et ne pourront pas faire l'objet d'une procédure de récupération.

Un inventaire des aides potentiellement pertinentes dans le secteur des **transports terrestres** (transport ferroviaire) est présenté ci-après au ch. 4.2. Dans le domaine du transport routier de marchandises, l'administration fédérale a mené, conjointement avec la Conférence des gouvernements cantonaux, les clarifications nécessaires et n'a identifié aucune aide existante. On ne saurait toutefois exclure totalement cette éventualité aux niveaux cantonal et communal non plus, dans la mesure où des transports internationaux sont concernés. Les liaisons transfrontalières assurées par les cars postaux sont des transports concessionnaires de voyageurs qui sont en principe licites en vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'État (mandat de service public [en anglais : *public service obligation*, PSO]).

Le secteur du **transport aérien** est déjà aujourd'hui soumis à la surveillance des aides d'État, mais il n'existe pas de possibilité de recours. L'accent pourrait être mis sur d'éventuels régimes d'aides en faveur des grands aéroports comme Zurich, Genève et Bâle, et aux compagnies aériennes Swiss et Edelweiss, comme cela a été le cas durant la pandémie de COVID-19. En théorie, les cantons pourraient être concernés par la surveillance des aides d'État en lien avec les aéroports régionaux. Le droit de l'UE en matière d'aides d'État admet toutefois une certaine marge de manœuvre³¹.

Les principaux régimes d'aides existants (promotion des énergies renouvelables) qui entrent dans le champ d'application de l'accord sur l'**électricité** ont été déclarés conformes dans l'accord même et ainsi validés sur le plan du droit international. Le fait que d'autres régimes ne

³⁰ Sont considérés comme des régimes d'aides existants en vertu de l'art. 45 P-LSAE : (a) les régimes d'aides qui ont été jugés licites par l'autorité de surveillance ou dans une décision entrée en force, (b) les régimes d'aides qui n'ont pas été communiqués et qui sont en vigueur depuis dix ans, (c) les dispositions qui ne sont devenues des régimes d'aides qu'en raison de la modification des conditions matérielles ou juridiques, et (d) les régimes d'aides adoptés avant ou dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur des protocoles sur les aides d'État pertinents.

³¹ Cf. aussi ch. 2.6.9.2 du message relatif au paquet Suisse-UE.



sont pas mentionnés dans l'accord n'augure pas leur caractère illicite. Ils sont soumis à l'examen permanent par l'autorité suisse de surveillance des aides d'État.

4.2 Aides d'État aux entreprises ferroviaires³²

En Suisse, les mesures d'encouragement financières directes pour le fret ferroviaire sont réglées par la loi du 21 mars 2025 sur le transport de marchandises (LTM ; RS 742.41) et la loi du 19 décembre 2008 sur le transfert du transport de marchandises (LTTM ; RS 740.1) et les dispositions d'exécution correspondantes. Les deux lois définissent clairement l'intérêt public dans les dispositions concernant les objectifs ou la finalité³³. Ces dispositions, portant entre autres sur le développement durable, orienté notamment sur la réduction des gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques ainsi que la fixation d'un objectif de transfert pour le fret transalpin, justifient des dérogations au principe de l'autofinancement et, à un niveau supérieur, de la liberté de commerce. Toutes les mesures d'encouragement sont donc déjà affectées aux objectifs mentionnés. La contribution effective des différentes mesures à la réalisation de ces objectifs fait l'objet d'un suivi continu.

Toutes les mesures sont en principe conçues de manière à ne pas fausser la concurrence effective ou potentielle entre les acteurs. Une concurrence opérationnelle est la condition préalable à des prestations de transport de marchandises efficaces et adaptées à la demande. Les différentes dispositions légales nationales garantissent qu'aucune distorsion de concurrence ne survienne entre des entreprises opérant dans le même domaine d'activité (*level playing field*) (interdiction des subventions croisées entre les secteurs subventionnés et non subventionnés d'une entreprise, p. ex.).

Cette conception fondamentale est donc conforme au protocole sur les aides d'État à l'accord sur les transports terrestres (ATT), qui autorise les encouragements financiers visant des objectifs clairement définis, tout en cherchant à éviter au maximum les distorsions du marché et à ne pas désavantager certaines entreprises.

Les **mesures d'encouragement financier pour le fret ferroviaire national** sont les suivantes :

- contributions d'investissement pour la construction, l'extension et la réfection d'installations de transbordement et de chargement (art. 10 LTM) ;
- encouragement de l'infrastructure portuaire destinée au transport de marchandises sur le Rhin (art. 11 LTM) ;
- indemnisation des coûts non couverts de l'offre commandée de transport ferroviaire de marchandises (participation de la Confédération à la commande d'offres de transport de marchandises par les cantons) (art. 12 LTM) ;
- encouragement financier du **transport par wagons complets isolés (TWCI)** (art. 13 LTM) ;

³² Ce chapitre correspond en grande partie au [rapport de l'Office fédéral des transports \(OFT\)](#) « Effets des réglementations d'aide d'État sur le transport ferroviaire de marchandises », publié le 7 avril 2026.

³³ Cf. art. 3 LTM et art. 3 LTTM.



- contributions forfaitaires pour le chargement de marchandises sur le rail et pour le transbordement de marchandises entre le rail et d'autres modes de transport (art. 14 LTM) ;
- contributions d'investissement pour des innovations techniques (art. 15, al. 1, LTM) ;
- contributions forfaitaires à fonds perdu pour l'introduction de l'attelage automatique numérique (art. 15, al. 2, LTM) ;
- [contributions d'investissement pour des véhicules respectueux du climat](#) (art. 16 LTM).

Évaluation au regard des dispositions en matière d'aides d'État des Bilatérales III

L'ATT ne couvre que le transport transfrontalier de personnes et de marchandises. Le transport national (longues distances, régional et local) n'est pas concerné. Les mesures concernant le trafic marchandises suisse, et non pas le fret international, ne sont donc en principe pas soumises à la surveillance des aides d'État. Les liens économiques étroits qui unissent la Suisse à l'espace européen ont pour conséquence que les différentes activités d'encouragement peuvent, dans certains domaines, concerner également le trafic d'importation ou d'exportation et donc le champ d'application de l'ATT.

Les différentes mesures d'aide financière mentionnées ci-dessus ne devraient pas poser de problème juridique sur le plan des aides d'État. Elles pourraient même se justifier par leur orientation claire en vue des objectifs de protection de l'environnement et de transfert. Dans l'UE, il existe déjà une pratique bien établie en matière d'aides d'État dans ce domaine. Les activités d'encouragement autorisées dans l'UE, du moins dans le cadre des dites « exemptions par catégorie », pour les aides au transport ferroviaire et au transport multimodal coïncident largement avec les mesures en Suisse. Dans l'UE, il est depuis quelque temps possible par ailleurs de commander du transport de marchandises dans le cadre d'un contrat de prestations public (*public service obligations*, PSO).

Avec l'adoption et l'entrée en vigueur du paquet Suisse-UE, les nouvelles règles de l'UE deviendront certes matériellement pertinentes pour le transport international de marchandises. Mais cela ne change rien aux mesures d'encouragement en vigueur, telles que l'encouragement du TWCI, d'autant plus que l'art. 13 LTM est déjà en vigueur et que les prescriptions légales en matière d'aides d'État ne s'appliqueront qu'après une période transitoire de cinq ans et exclusivement au **transport international de marchandises.** La **part de trafic intérieur du TWCI**, qui est clairement prépondérante, n'entre pas, par exemple, dans le champ d'application de l'ATT. L'art. 13 LTM relatif au soutien au TWCI s'applique pour une durée limitée à huit ans. Celui-ci reste valable quelle que soit l'évolution de la législation sur les aides d'État.

L'autorité de surveillance suisse et, en cas de recours contre de futures aides d'exécution, les tribunaux suisses procéderont à une évaluation finale de la compatibilité des mesures d'encouragement avec le protocole sur les aides d'État.