Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Bundesamt für Energie OFEN

26.023 é OCF. Paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) »

Rapport du 12 octobre 2026 à l'intention de la CEATE-E concernant l'examen d'autres possibilités de réglementation en matière de force hydraulique (proposition 033 et proposition déposée oralement)

Mandat selon la proposition 033

L'administration a été chargée d'examiner de quelle manière les assurances données par le Conseil fédéral selon le message et le rapport 11.22, ch. 2, al. 2 (concernant d'éventuelles futures prescriptions relatives à l'octroi de concessions ou à leur teneur, à la redevance hydraulique, au droit de retour ou à la propriété publique des installations hydroélectriques) peuvent être inscrites dans la loi. On pourrait songer à une disposition dans la LFH qui établisse légalement cette obligation de ne pas approuver, dans de tels cas, le développement du droit de l'UE et d'accepter, si nécessaire, des mesures compensatoires et/ou de dénoncer l'accord relatif à l'électricité.

Mandat conformément à la proposition déposée oralement le 21 août 2026

L'administration a été chargée de présenter les possibilités résultant de la Convention de Vienne (CV) sur le droit des traités concernant une approbation de l'accord relatif à l'électricité sous réserve ou moyennant une déclaration.

La présente note a été élaborée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) en collaboration avec la Division Europe du Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la Direction du droit international public du DFAE et le Département fédéral de justice et police (DFJP).

Condensé

- L'accord relatif à l'électricité ne prévoit aucune restriction concernant l'octroi ou la teneur de concessions en matière de droits d'eau, la redevance hydraulique, le droit de retour dans le domaine de la force hydraulique ou la propriété publique des installations hydroélectriques. Si, à l'avenir, l'UE exigeait l'application de telles restrictions (ce qui est peu probable, mais pas totalement exclu), cela constituerait une extension majeure de l'accord. En Suisse, l'approbation d'une telle modification relèverait de toute manière de la compétence du Parlement, la portée des aspects en question n'étant pas mineure. Une confirmation supplémentaire par une loi spéciale concernant les aspects de l'énergie hydraulique en question ne semble pas nécessaire.

- Pour le cas où le Parlement souhaite malgré tout une un article de loi supplémentaire concernant la reprise du droit, le présent rapport contient deux variantes possibles. L'administration recommande la variante 1 (confirmation que la question n'est pas d'une « portée mineure » et que, par conséquent, c'est au Parlement qu'il appartient de se prononcer), car elle s'intègre mieux dans le système juridique suisse et qu'elle limite moins les marges de manœuvre dans le cas, improbable, d'un différend.

- Concernant l'approbation assortie d'une déclaration, il convient de faire une distinction entre une déclaration qualifiée, c'est-à-dire une réserve, et une déclaration interprétative. La déclaration qualifiée revient à exprimer une réserve et n'est pas une option dans le cas de l'accord relatif à l'électricité. Les réserves ne sont possibles que pour les traités multilatéraux. Une déclaration

interprétative en supplément à l'accord relatif à l'électricité signé et à la compréhension commune entre la Suisse et l'UE concernant la force hydraulique, comme elle a notamment été confirmée par les négociateurs en chef de la Suisse et de l'UE, n'apporterait rien de plus. Une déclaration bilatérale interprétative reviendrait à reprendre les négociations, le paquet ayant été négocié dans son intégralité, c'est-à-dire déclarations comprises. Pour la Suisse, une reprise des négociations ne serait pas judicieuse ; l'UE s'y oppose également. Une déclaration interprétative unilatérale renforcerait une nouvelle fois officiellement la position de la Suisse en la matière et aurait donc une signification politique ; cependant, elle créerait également une incertitude et ouvrirait la porte à des arguments *a contrario* indésirables concernant d'autres accords du paquet ou l'accord relatif à l'électricité lui-même.

1 Impact de l'accord relatif à l'électricité sur l'utilisation de la force hydraulique

L'accord relatif à l'électricité ne comprend aucune prescription sur l'octroi ou la teneur de concessions en matière de droits d'eau, sur la redevance hydraulique ou sur le droit de retour dans le domaine de la force hydraulique. Le message du Conseil fédéral le précise à plusieurs reprises (notamment p. 720 s. et 726 s.). La procédure d'octroi de concessions actuelle n'est pas remise en question. Les directives de l'UE sur l'attribution de contrats de concession et la directive-cadre sur l'eau ne font pas partie du champ d'application de l'accord. La reprise dynamique du droit se limite au champ d'application de l'accord. L'UE partage ce point de vue.

Pour le reste, l'accord relatif à l'électricité ne limite pas la propriété publique des installations hydroélectriques. Ce principe est aussi largement répandu au sein de l'UE, notamment en France, en Autriche et en Suède. En raison des règles relatives aux aides d'État contenues dans l'accord, il convient de veiller à ce qu'il n'y ait pas, lors de l'octroi de droits d'utilisation de la force hydraulique, de traitement préférentiel sélectif des entreprises susceptible de fausser les échanges commerciaux entre la Suisse et l'UE, p. ex. par des différences non justifiées concernant la redevance hydraulique. Les règles sur les aides d'État n'entraînent pas une obligation de procéder à des appels d'offres pour les concessions hydrauliques.

Si l'UE devait à l'avenir demander l'introduction de restrictions de l'utilisation de la force hydraulique concernant l'octroi ou la teneur des concessions, la redevance hydraulique, le droit de retour ou la propriété publique des installations hydroélectriques, cela représenterait une extension majeure de l'accord relatif à l'électricité. Un tel développement ne peut être décidé que par la renégociation de l'accord ou par le consentement de la Suisse au sein du comité mixte (cf. ch. 2). Selon le message, le Conseil fédéral s'y opposerait : « Le Conseil fédéral n'acceptera pas l'introduction de telles dispositions dans l'accord sur l'électricité, même si l'UE l'exigeait en brandissant la menace de mesures compensatoires. » (pp. 702-703).

2 Répartition interne des compétences lors de la reprise du droit

Que l'on soit face à une modification de l'accord ou à la reprise du droit du fait des décisions du comité mixte, il s'agit dans les deux cas de traités internationaux. Leur signature et approbation sont soumises au processus habituel en Suisse.

Conformément à l'art. 166, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst., RS 101) et à l'art. 24, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10), l'Assemblée fédérale approuve des traités internationaux. Le Conseil fédéral n'est compétent pour approuver ou conclure de manière autonome un accord que si cela est prévu (i) dans un traité international ou (ii) dans une loi. Les accords contenus dans le paquet Suisse-UE et en particulier l'accord relatif à l'électricité, ne contiennent aucune délégation de compétences au Conseil fédéral. En conséquence, de telles délégations de compétences ne peuvent être inscrites

que dans des lois fédérales. On ne trouve pas de telle délégation dans la législation suisse spécifique au droit de l'électricité, en particulier dans la loi sur les forces hydrauliques (LFH, RS 721.80) ou la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl, RS 734.7, et notamment l'art. 24 LApEl).

L'art. 7*a*, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010) prévoit une délégation de compétence générale au Conseil fédéral pour les traités internationaux de portée mineure. L'art. 7*a*, al. 3, LOGA, comprend une énumération non exhaustive de catégories de traités internationaux de portée mineure. L'art. 7*a*, al. 4, LOGA, comprend une énumération non exhaustive de catégories de traités internationaux qui ne sont pas considérés comme étant de portée mineure. Selon la let. a, ne sont pas considérés comme étant de portée mineure notamment les traités qui remplissent l'une des conditions fixées à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. pour l'application du référendum facultatif en matière de traités internationaux. Cela permet de préciser explicitement, une nouvelle fois, le principe qui découle de toute manière du libellé de l'art. 7*a*, al. 2, LOGA (« portée mineure ») : la reprise de dispositions importantes fixant des règles de droit n'est pas comprise dans la délégation au Conseil fédéral (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).

Pour résumer, la délégation de compétence au Conseil fédéral pour la conclusion de traités internationaux est limitée à l'art. 7*a*, al. 2, LOGA actuel. Il convient d'examiner dans chaque cas si la reprise concrète d'un acte juridique de l'UE est de portée mineure. Les aspects de l'utilisation de la force hydraulique, dont il est question ici, ne devraient en principe pas être de portée mineure.

3 Inscription dans la loi selon la proposition 033

La proposition souhaite inscrire, dans la loi, les assurances données par le Conseil fédéral dans son message. Une hypothétique et improbable décision politique future serait ainsi régie par la loi, ce qui est atypique. Mais surtout, les contenus en question ne sont pas de « portée mineure » au sens de l'art. 7*a* LOGA. De ce fait, l'approbation d'un tel développement ou d'une modification négociée par le Conseil fédéral devrait de toute façon être validée par le Parlement. Une inscription dans la loi serait ainsi plutôt de nature symbolique. Elle pourrait aussi produire des arguments *a contrario* concernant la portée mineure. Un point délicat réside ainsi dans le fait que cette disposition légale pourrait être interprétée comme une reconnaissance implicite, par la Suisse, de la possibilité de se trouver en situation de violation de l'accord en cas de refus ou de non-approbation.

Pour plusieurs raisons, l'inscription dans une loi spéciale ne semble pas nécessaire ni opportune. On notera en outre que les aspects mentionnés relevant de la législation sur l'utilisation des forces hydrauliques rendraient également nécessaires des adaptations dans le droit suisse, notamment dans la LFH. Le Parlement dispose ainsi également d'un moyen de contrôle pour éviter des modifications non voulues.

Malgré ces inconvénients et réticences et puisque ni une réserve ni une déclaration ne semblent possibles ou adéquates (cf. ch. 4), le rapport montre, conformément à ce que demande l'auteur de la proposition, comment pourrait être formulé un amendement à la **LFH**. Deux variantes sont proposées :

Variante 1 – Définition légale de « portée » et, ce faisant, confirmation de la compétence à conclure des traités

A^{bis} Développement en raison de l'accord sur l'électricité	Art. 73*a* Les traités internationaux modifiant l'accord relatif à l'électricité du 2 mars 2026 et prévoyant des restrictions en matière d'octroi de concessions pour l'utilisation de la force hydraulique, de propriété publique, de droit de retour ou de perception de la redevance hydraulique ou d'autres redevances, ne sont pas de portée mineure au

	sens de l'art. 7*a*, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Sur la base des critères définis dans la LOGA, cette variante confirme l'absence de compétence du Conseil fédéral. Elle souligne que cette compétence revient impérativement au Parlement. Cette disposition figure dans la LFH et non dans la LOGA, car cette dernière a une portée générale et ne devrait pas contenir de dispositions relatives à des questions spécifiques. Il manque une information sur le fond. Si le cas devait se présenter, ce serait au Parlement de prendre une décision en connaissance de cause. Comme indiqué précédemment, la norme serait de nature déclaratoire.

Variante 2 – Non-reprise du droit plus perspective d'un possible différend

A^{bis} Développement en raison de l'accord sur l'électricité	Art. 73*a* [1] La Suisse ne conclut pas de traités internationaux modifiant l'accord relatif à l'électricité du 2 mars 2026 qui prévoient des restrictions concernant l'octroi de concessions pour l'utilisation de la force hydraulique, la propriété publique, le droit de retour ou la perception de la redevance hydraulique ou d'autres redevances. [éventuellement complété par : [2] Si, dans l'éventualité d'un différend, l'UE et la Suisse ne parviennent pas, à l'issue de la procédure concernée, à un accord permettant d'éviter les restrictions visées à l'al. 1, l'Assemblée fédérale décide, pour la Suisse, des mesures à prendre.]

Cette variante est rigide puisqu'elle exclut strictement toute reprise. Un éventuel al. 2 mettrait l'accent sur un possible différend et confierait au Parlement la responsabilité de la décision qui devrait être prise en dernier lieu, une fois le règlement du différend achevé (ce qui relève de la compétence du Conseil fédéral). Le Parlement pourrait p. ex. décider d'accepter des mesures de compensation proportionnées. L'al. 1 est peu efficace, car le futur législateur est libre de le modifier de nouveau. L'al. 2 ne semble pas nécessaire car, dans le cas présent, compte tenu de la portée du sujet, la décision incombe de toute façon au Parlement. Il revêt donc un caractère déclaratoire. De manière générale, l'art. 73*a* constituerait avant tout un signal politique.

4 Possibilités résultant de la Convention de Vienne sur le droit des traités (proposition déposée oralement)

4.1 Possibilité d'approbation sous réserve

La réserve est une déclaration unilatérale faite par une partie quand elle signe, ratifie, accepte ou approuve un traité multilatéral ou y adhère, par laquelle elle vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à son égard (art. 2, par. 1, let. d et art. 19 ss, CV)[1].

En principe, une réserve n'est possible que dans le cas des traités multilatéraux. S'agissant des traités bilatéraux, une réserve reviendrait à demander la reprise des négociations. Elle devrait être considérée comme un retour à ce qui avait été convenu initialement.

4.2 Possibilité d'approbation en faisant une déclaration (interprétative)

Des clarifications peuvent être faites en annexe d'un traité bilatéral, mais les partenaires doivent tous deux y consentir (déclaration conjointe), au moins implicitement (déclaration unilatérale)[2]. Une déclaration peut consister en une explication de l'interprétation qu'une partie confère à certaines dispositions

[1] Direction du droit international public, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, chiffre marginal 142.

[2] Direction du droit international public, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, note de bas de page 103.

d'un traité. La distinction entre cette déclaration interprétative et une réserve n'est toutefois pas toujours simple et doit être examinée au cas par cas[3]. De manière générale, une déclaration n'a toutefois aucune influence sur l'effet juridique des dispositions concernées. Ce sont les dispositions convenues conjointement dans l'accord relatif à l'électricité qui font foi.

Les deux parties au contrat partagent le même point de vue concernant le champ d'application et la force hydraulique (concessions, redevance hydraulique, droit de retour)[4]. Cette compréhension commune a été expressément confirmée entre les négociateurs en chef. Elle a également été confirmée publiquement par l'UE, par son ambassadeur (NZZ du 12 décembre 2025) et par le porte-parole de l'UE (2 avril 2026). La Commission des affaires étrangères du Parlement européen a en outre souligné l'existence d'une compréhension commune dans son rapport intérimaire relatif au paquet d'accords entre la Suisse et l'UE[5]. Ces éléments ont une valeur juridique comparable à celle d'une déclaration, car ils attestent de la volonté commune des parties et peuvent servir de référence pour l'interprétation conformément à la CV (art. 32).

Une déclaration interprétative supplémentaire sur des thèmes ne relevant pas du champ d'application de l'accord relatif à l'électricité n'apporterait rien de plus et pourrait plutôt créer des incertitudes. L'élaboration de listes négatives (définition de ce que l'accord relatif à l'électricité ne contient pas) serait délicate d'un point de vue juridique et problématique sur le plan politique, car de telles listes créeraient un précédent et soulèveraient des thèmes qui n'ont pas été abordés. Cela pourrait également soulever des questions en rapport avec d'autres traités sans liste négative de ce type.

Les instruments du paquet ont été négociés globalement et forment un ensemble équilibré. Ils comprennent des déclarations unilatérales et bilatérales, qui ont été négociées dans le cadre de cet ensemble équilibré (cf. p. ex. la déclaration commune annexée à l'accord relatif à l'électricité). Les négociations sont conformes au mandat de négociation et sont achevées.

Le Conseil de l'UE a approuvé les traités négociés en février 2026. Il est donc probable que la Commission européenne refuse l'ajout d'un document supplémentaire. Cela ne signifie pas que l'UE ne partage pas l'avis du Conseil fédéral sur le fond. L'UE suit de près les débats parlementaires en cours en Suisse concernant le paquet d'accords. Si la Suisse venait à demander un nouvel instrument non contraignant ou à formuler d'autres déclarations, il est envisageable que l'UE réagisse en conséquence, par exemple pour tenir compte d'éventuelles adaptations de la législation d'exécution et des mesures d'accompagnement adoptées par la Suisse. Convenir de déclarations supplémentaires ou ouvrir de nouvelles discussions n'apporterait aucun avantage à la Suisse alors qu'elle a, dans l'ensemble, obtenu un bon résultat, surtout pour les sujets sur lesquels il existe un consensus de fond.

La formulation d'une déclaration unilatérale lors de l'approbation n'apporterait rien de plus par rapport à l'accord, à la compréhension commune et à la position du Conseil fédéral exposée dans le message. Elle permettrait de consigner une nouvelle fois officiellement l'aspect concerné sans que cela soit particulièrement utile. De plus, elle créerait également des incertitudes quant aux effets de précédent et aux conclusions *a contrario* indésirables concernant d'autres aspects du paquet.

[3] Direction du droit international public, Guide de la pratique en matière de traités internationaux, chiffre marginal 148.

[4] Réponse du Conseil fédéral à la question 25.8215 Schläpfer.

[5] RAPPORT INTÉRIMAIRE sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un paquet global d'accords visant à consolider, à approfondir et à accroître les relations bilatérales avec la Confédération suisse | A10-0235/2026 | Parlement européen

5 Nécessité d’inscription légale et recommandation du DETEC et du DFAE

Une réserve ou une autre déclaration unilatérale ou bilatérale ne sont pas possibles ou n’apportent pas de plus-value. Les cas dont il est question devraient être approuvés par l’Assemblée fédérale, déjà selon les dispositions actuelles de la LOGA. Une inscription supplémentaire dans une loi spéciale ne semble donc ni nécessaire ni opportune. Si, malgré tout, une telle disposition était souhaitée, il serait possible de l’intégrer dans la LFH, selon les variantes 1 ou 2. Du point de vue des services de l’administration fédérale concernés, la variante 1 s’intègre mieux au système juridique suisse. De plus, dans l’éventualité d’une procédure de règlement des différends, elle limite moins les marges de manœuvre de la Suisse.