



Directive 7/2025 de l'ElCom

Approvisionnement de base : gestion conforme à la LApEI des frais de certification et des contributions destinées à alimenter des fonds¹

03.06.2025

1 Contexte

Les fonds d'encouragement dans le domaine de l'électricité sont très répandus. Ils ont des objectifs multiples, allant de mesures de sensibilisation aux économies d'énergie, en passant par le financement de mesures de renaturation, mais aussi d'activités sans aucun lien avec le domaine de l'électricité. De portée locale, régionale et parfois même nationale, ils peuvent être financés de différentes manières. La présente directive porte sur le financement de tels fonds au moyen de contributions dans le cadre des produits énergétiques destinés aux consommateurs finaux relevant de l'approvisionnement de base au sens de l'article 6, alinéa 1 et 2, de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7). L'ElCom entend ainsi garantir, dans le cadre de son mandat légal, que la perception de telles contributions destinées à alimenter des fonds est conforme à la LApEI.

Les articles de loi mentionnés dans la présente directive se réfèrent à la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (Modification de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité ; dite « acte modificateur unique »). Les principes énoncés étaient déjà applicables sous l'ancien droit. L'ElCom a toutefois décidé que la perception correcte desdites contributions ne serait imposée d'office qu'ultérieurement. Conformément à l'article 33c, alinéa 1, LApEI, les nouvelles prescriptions relatives à l'approvisionnement de base selon l'article 6 LApEI sont applicables pour la première fois pour l'année tarifaire suivant l'entrée en vigueur de la modification du 29 septembre 2023, c'est-à-dire l'année tarifaire 2026 (cf. [RO 2024 679](#), ch. V). Les gestionnaires de réseau de distribution devront mettre en œuvre la présente directive au plus tard à partir de l'année tarifaire 2027, ce qui leur offre un délai de mise en œuvre approprié (cf. ch. 6 ci-dessous).

¹ On entend par fonds un capital constitué volontairement à des fins déterminées.

2 Tarifs de l'énergie basés sur les coûts et réglementation exhaustive des composantes de coûts dans la législation sur l'approvisionnement en électricité

Conformément à l'article 6, alinéa 1, LApEI, les gestionnaires d'un réseau de distribution prennent les mesures requises pour pouvoir fournir en tout temps aux consommateurs captifs et aux autres consommateurs finaux de leur zone de desserte qui ne font pas usage de leur droit d'accès au réseau la quantité d'électricité qu'ils désirent au niveau de qualité requis et à des tarifs équitables. Selon l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEI ; RS 734.71), la rémunération pour l'électricité livrée dans l'approvisionnement de base ne doit pas dépasser les coûts énergétiques imputables. Les parts tarifaires appropriées pour la fourniture d'énergie sont donc déterminées sur la base des coûts. Les principes qui s'appliquent au calcul des coûts énergétiques maximums imputables dans l'approvisionnement de base sont définis à l'article 6, alinéa 5^{bis}, lettre d, LApEI en relation avec l'article 4, alinéa 3, OApEI.

Les coûts énergétiques imputables comprennent les coûts de revient engendrés par la production issue d'une exploitation efficace, les coûts moyens d'acquisition appropriés ainsi que d'autres éléments. L'article 4d OApEI définit par exemple quelle part des coûts occasionnés par des mesures visant la réalisation des objectifs en matière de gains d'efficacité énergétique peut être mise à la charge des consommateurs finaux de l'approvisionnement de base (cf. aussi art. 6, al. 5^{ter}, LApEI en relation avec l'art. 4d OApEI). La législation sur l'approvisionnement en électricité règle donc non seulement le montant des coûts imputables, mais aussi expressément les composantes qui peuvent être incluses dans le tarif de l'électricité pour les consommateurs finaux de l'approvisionnement de base. La réglementation tarifaire fédérale est exhaustive (cf. notamment l'[arrêt du Tribunal fédéral 2C_297/2019 du 28 mai 2020](#), consid. 6.2). L'acte modificateur unique n'y change rien.

3 Classification juridique des contributions destinées à alimenter des fonds liés au tarif de l'énergie

La liste exhaustive des composantes de coûts visée à l'article 6, alinéa 5^{bis}, lettre d, LApEI en relation avec l'article 4, alinéa 3, OApEI ne mentionne pas de contributions supplémentaires pour la constitution de fonds, au contraire par exemple des mesures d'efficacité expressément réglées par la loi. Les contributions supplémentaires destinées à alimenter des fonds ne sont donc pas liées à la fourniture d'énergie dans le cadre de l'approvisionnement de base au sens de l'article 6 LApEI et des articles 4 ss OApEI et ne constituent pas, indépendamment de leur finalité, des coûts énergétiques imputables au sens de la législation sur l'approvisionnement en électricité. Ainsi, de telles contributions ne peuvent pas être perçues en tant que composantes des tarifs de l'énergie dans l'approvisionnement de base. Cela vaut également pour les acquisitions auprès de tiers destinées à l'approvisionnement de base : les contrats d'achat correspondants ne peuvent pas inclure de coûts engendrés par des contributions à des fonds.

4 Cadre pour une perception conforme à la loi des contributions à des fonds

Le cadre juridique en vigueur permet aux gestionnaires de réseau de distribution de proposer aux consommateurs finaux de l'approvisionnement de base le produit électrique standard (cf. art. 6, al. 2^{bis}, LApEI) ainsi que d'autres produits électriques. Tous les produits énergétiques relevant de l'approvisionnement de base doivent toutefois respecter les prescriptions légales et ne peuvent contenir aucune composante non imputable au sens de la législation sur l'approvisionnement en électricité, notamment aucune contribution supplémentaire destinée à alimenter des fonds. Selon la jurisprudence, les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques ne sont pas réglementées dans la législation sur l'approvisionnement en électricité, mais par les lois fédérales, cantonales ou communales applicables ([arrêt du Tribunal fédéral 2C_297/2019 du 28 mai 2020](#), consid. 6.2, [arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5380/2022 du 25 octobre 2024](#), consid. 7.2 s.). C'est le cas même si les consommateurs finaux relevant de l'approvisionnement de base choisissent délibérément un produit énergétique comprenant des contributions supplémentaires destinées à alimenter des fonds ou si une possibilité d'opt-out est prévue en faveur desdits consommateurs. Dans le cadre de la législation sur l'approvisionnement en électricité, la perception de contributions supplémentaires destinées à alimenter des fonds n'est possible qu'en application d'une base légale cantonale ou communale, sous la forme d'une redevance

distincte fournie à la collectivité publique. En dehors de la facturation de l'électricité, il est possible de prélever des contributions destinées à alimenter des fonds, par exemple sous forme de donations ou d'une autre manière.

La jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral autorise le prélèvement de redevances qui ne sont pas nécessaires à la production d'énergie et ne font donc pas déjà partie des coûts de revient (cf. [communication « Redevances et prestations fournies à des collectivités publiques » du 17 février 2011](#), ch. 4), non seulement via la rémunération pour l'utilisation du réseau (cf. art. 14, al. 1, LApEI et communication susmentionnée, ch. 1), mais aussi via l'énergie, pour autant que ces redevances soient liées à l'énergie ([arrêt du Tribunal fédéral 2C_297/2019 du 28 mai 2020](#), consid. 6.4.1 s., 6.5.1 ss et 6.6). Il convient d'évaluer au cas par cas si une redevance sur l'énergie est liée à l'énergie (cf. p. ex. [arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5380/2022 du 25 octobre 2024](#), pas encore exécutoire). Dans tous les cas, il faut une base légale cantonale ou communale pour la perception, à titre de redevances, de contributions destinées à des fonds. Le Tribunal fédéral exige également une base légale pour toute redevance sur l'énergie (cf. [arrêt du Tribunal fédéral 2C_297/2019 du 28 mai 2020](#), consid. 6.5.4).

Pour que la base légale en question soit considérée comme suffisante, il faut, conformément à la doctrine et la jurisprudence, que les exigences applicables concernant le prélèvement de redevances publiques soient remplies. C'est pourquoi les redevances et prestations fournies à des collectivités publiques sont généralement des redevances ayant une légitimité politique et par rapport auxquelles la population d'une zone de desserte donnée a pu se prononcer (cf. [communication « Redevances et prestations fournies à des collectivités publiques » du 17 février 2011](#), ch. 1, dernier paragraphe, et ch. 2, troisième paragraphe)². L'existence d'une base légale légitimée par voie démocratique pour le prélèvement de redevances et prestations fournies à des collectivités publiques doit être examinée au cas par cas.

La redevance doit être indiquée séparément dans la publication des tarifs du gestionnaire de réseau et sur la facture d'électricité adressée au consommateur final (cf. par analogie art. 7, al. 3, let. k, et art. 7b, al. 1, OApEI ainsi que [directive 5/2025 de l'ECom « Facturation transparente et comparable » du 6 mai 2025](#)).

5 Frais de certification : classification juridique et imputabilité en tant que coûts énergétiques

Les frais de certification désignent les dépenses engagées volontairement (c'est-à-dire sans suivre de prescriptions légales ou officielles) pour des mesures afin d'obtenir une certification (un label d'électricité, p. ex. pour une production d'électricité particulièrement écologique), par exemple mesures de renaturation volontaires, y compris les coûts liés à la certification proprement dite (notamment l'audit). Il peut s'agir de mesures de construction et/ou opérationnelles/organisationnelles.

Les coûts de certification liés à la construction, à la rénovation et/ou à l'exploitation d'une centrale électrique sont imputables, à condition que la production ne devienne pas inefficace ou que l'acquisition (contrats d'achat) ne soit pas soumise à des conditions inappropriées (cf. art. 6, al. 1 et al. 5^{bis}, let. d, LApEI en relation avec l'art. 4, al. 3, let. a, ch. 1 et 2, OApEI) et que les coûts supplémentaires n'entraînent pas des tarifs non équitables (cf. art. 6, al. 1, LApEI).

6 Champ d'application de la directive

Compte tenu d'un délai de mise en œuvre approprié, la présente directive doit être appliquée au plus tard à partir des tarifs 2027.

² Dans le cas des entreprises de droit public, les décisions du conseil d'administration et les règlements d'entreprise ne satisfont généralement pas non plus à ces exigences.