



Prise en charge des coûts en cas de mise hors service d'éléments de réseau

Prise de position du secrétariat technique de l'ElCom (24.11.2023)

1 Contexte

Les réseaux doivent en principe être planifiés et construits de manière à ce que la maintenance des différents éléments de réseau soit possible sans interruptions disproportionnées de l'approvisionnement. Si des éléments de réseau (lignes, transformateurs, sous-stations...) sont malgré tout mis hors service, des difficultés peuvent survenir pour garantir la sécurité du réseau, que ces mises hors service soient planifiées ou non. Pour assurer la sécurité du réseau, il peut être nécessaire de prendre des mesures qui impliquent des restrictions d'utilisation du réseau. Celles-ci concernent principalement les gestionnaires de réseau de distribution en aval ou les centrales électriques raccordées au réseau concerné. Elles servent typiquement à protéger le réseau contre les surcharges, mais peuvent aussi, dans des cas particuliers, servir par exemple à garantir le maintien de la tension ou la sécurité de l'approvisionnement. Ces mesures peuvent, sous certaines conditions, entraîner des coûts pour les utilisateurs du réseau concernés.

Si le gestionnaire de réseau de transport ou de distribution prend des mesures pour garantir la sécurité du réseau dans le cadre de mises hors service, l'utilisateur du réseau n'a en principe pas droit à une indemnisation pour les restrictions d'utilisation, notamment pour les raisons suivantes :

- Il n'y a aucun droit à utiliser le réseau sans interruption et à pleine capacité (100 % 7/7j 24/24h). Pour pourvoir à un réseau sûr, performant et efficace (art. 8, al. 1, let. a, LApEI), des travaux de maintenance sont nécessaires et font partie de l'exploitation normale du réseau.
- Les gestionnaires de réseau (notamment en amont et en aval) sont tenus de coordonner leurs activités conformément à l'art. 8, al. 1, LApEI. Les dépenses supplémentaires nécessaires ou les coûts des mesures qui doivent être prises dans le cadre de cette obligation légale de coordination doivent en règle générale être supportés par le gestionnaire de réseau auprès duquel ils sont générés (c'est-à-dire par ses consommateurs finaux).

Une exigence spécifique pour les utilisateurs du réseau (p. ex. l'ordonnance d'une production minimale à une centrale électrique) constitue la seule exception identifiée à ce jour (voir chapitre 2.2).

2 Considérations juridiques

2.1 Principe en cas de restriction de l'utilisation du réseau

On entend par restriction de l'utilisation du réseau toute intervention d'un gestionnaire de réseau qui limite la disponibilité du réseau pour un utilisateur (gestionnaire de réseau de distribution, consommateur final, exploitant de centrale) par rapport à l'exploitation normale. Cela concerne également les utilisateurs qui présentent plusieurs des caractéristiques mentionnées, par exemple lorsqu'un gestionnaire de réseau exploite également une centrale électrique. Comme exemple de restriction, on peut citer la limitation de la puissance maximale pouvant être injectée ou prélevée à un point donné de raccordement au réseau ou sur plusieurs points de raccordement, l'impossibilité d'utiliser le réseau en amont ou la non-garantie temporaire de la sécurité N-1.

L'obligation des gestionnaires de réseau de garantir un réseau sûr, performant et efficace est ici centrale (art. 8, al. 1, let. a, LApEI ; voir également art. 20, al. 1, LApEI pour Swissgrid). L'art. 8, al. 1, let. d, LApEI stipule en outre que les gestionnaires de réseau doivent tenir compte des normes et recommandations internationales des organisations spécialisées reconnues lors de l'élaboration des exigences techniques et d'exploitation minimales pour le fonctionnement du réseau. Les recommandations de la branche de l'Association des entreprises électriques suisses (AES) peuvent également en faire partie. Ni la LApEI ni l'OApEI ne définissent de manière plus précise les termes « sûr », « performant » et « efficace ». Le message du Conseil fédéral relatif à la LApEI se contente d'indiquer qu'il existe une obligation globale de veiller à un développement adéquat, à une exploitation sûre et à un entretien constant du réseau (FF 2005, p. 1531).

En contrepartie des obligations mentionnées des gestionnaires de réseau, les utilisateurs du réseau ont le droit d'exiger que le gestionnaire de réseau développe le réseau de manière adéquate, garantisse son exploitation sûre et l'entretienne en conséquence. À défaut de définition plus précise, le régulateur dispose d'une grande marge d'appréciation pour évaluer ces critères. Il est toutefois clair que le critère d'efficacité impose certaines limites en matière de développement et de sécurité (au sens de sécurité d'approvisionnement et non de sécurité d'exploitation). Un réseau absolument sûr, à redondance multiple, qui permettrait à chaque utilisateur de l'utiliser sans restriction dans toutes les situations possibles, ne serait pas efficace d'un point de vue économique. Par définition, des travaux d'entretien ou d'extension du réseau peuvent temporairement entraîner des restrictions au niveau de la sécurité du réseau ou de la capacité utilisable. Il convient donc de souligner que les travaux d'entretien et d'extension incombent légalement aux gestionnaires de réseau, puisqu'ils permettent précisément de garantir un réseau sûr et performant. Il en résulte que les utilisateurs ne peuvent prétendre à une disponibilité illimitée du réseau, mais uniquement à ce que le gestionnaire de réseau développe et exploite son réseau conformément aux critères mentionnés. Une restriction temporaire de la disponibilité du réseau en cas de travaux d'entretien et d'extension ne porte pas fondamentalement atteinte aux droits des utilisateurs, il s'agit plutôt de restrictions causées par l'accomplissement d'obligations légales ou l'exercice légitime de la puissance publique, qui sont justifiées si elles sont régulières et conformes au principe de proportionnalité. Il n'est donc pas possible d'en déduire un droit à une indemnisation en raison d'une violation du droit. Il en va de même en cas de défaillances causées par un cas de force majeure. Le Conseil fédéral part lui aussi du principe qu'il n'existe aucun droit à disposer d'un réseau totalement exempt de perturbations et que les dommages dus à des restrictions d'utilisation du réseau qui s'accompagnent de mesures visant à remplir les obligations prévues à l'art. 8, al. 1, LApEI ne doivent en principe pas être indemnisés. Ceci d'autant plus que, selon l'art. 8, al. 1, let. a, LApEI, le réseau doit être non seulement sûr et performant, mais aussi efficace. Quiconque dépend particulièrement d'un approvisionnement en électricité ininterrompu et exempt de perturbations doit donc prendre des dispositions appropriées, comme des groupes électrogènes de secours dans un hôpital (cf. message du Conseil fédéral concernant la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, FF 2021 1666, p. 119). Les coûts doivent en principe être supportés par l'utilisateur du réseau concerné ou, dans le cas d'un gestionnaire de réseau, par les consommateurs finaux conformément au principe du point de prélèvement (art. 14, al. 2, LApEI).

Selon l'EICOM, le principe du point de prélèvement s'applique également dans le cadre de l'obligation générale de coordination entre les gestionnaires de réseau selon l'art. 8, al. 1, LApEI. Cette obligation comprend notamment la régulation du réseau en tenant compte de l'interconnexion avec d'autres réseaux (art. 8, al. 1, let. b, LApEI) et la mise en place d'une réserve de capacité de réseau suffisante (art. 8, al. 1, let. c, LApEI). Même et surtout en cas de restrictions sur un réseau, les gestionnaires des réseaux connexes doivent donc, de par la loi, réagir de manière appropriée à ces restrictions (par exemple par des mesures topologiques, une modification des flux d'électricité entre le réseau de transport et le réseau de distribution, etc.), de sorte que l'exploitation sûre du réseau puisse être maintenue. Les dépenses supplémentaires nécessaires et les coûts de telles mesures relèvent de l'obligation légale de coordination et doivent donc en règle générale être supportés localement (c'est-à-dire par les clients du gestionnaire de réseau local).

On peut déduire des considérations ci-dessus que les restrictions d'utilisation du réseau dues à des travaux d'entretien ou d'extension ou à des défaillances ne donnent en principe droit à aucune indemnisation. Il en irait autrement si une restriction était due à des mesures qui violent le principe d'une exploitation sûre, performante et efficace du réseau ou des obligations contractuelles (par

exemple si une mesure restrictive était maintenue nettement plus longtemps que nécessaire au vu des travaux à effectuer). Dans ce cas, il n'est pas exclu que les personnes concernées puissent réclamer des dommages et intérêts, qui devraient être évalués au cas par cas par les autorités compétentes chargées d'appliquer la loi.

2.2 Exception : exigences spécifiques pour l'utilisation du réseau par les centrales électriques

Par exigence spécifique posée à l'utilisation du réseau, on entend les mesures qui prescrivent concrètement l'utilisation du réseau dans une certaine mesure, comme l'ordonnance d'une production minimale pour une centrale électrique afin de maintenir l'approvisionnement pendant la durée des mesures d'entretien ou de dépannage.

Si une telle mesure est nécessaire pour maintenir la sécurité du réseau pendant des travaux d'entretien ou d'extension ou lors d'une défaillance, la question du partage des coûts doit être évaluée différemment que dans le cas d'une simple restriction ou indisponibilité du réseau. Étant donné que cette catégorie de mesures peut être considérée, selon sa conception, comme un service-système (SDL) ou, par analogie aux dispositions de redispatching, comme partie intégrante de la gestion des congestions (cf. définition à l'art. 4, al. 1, let. g, LApEI ainsi qu'à l'art. 20, al. 2, let. b et d), l'ECom est d'avis que, dans de telles circonstances, un exploitant de centrale pourrait exceptionnellement avoir droit à une indemnisation. L'ECom examine au cas par cas si une telle indemnisation est conforme à la LApEI.

En ce qui concerne Swissgrid, l'art. 20, al. 2, let. b, LApEI stipule expressément que les SDL doivent être acquis dans le cadre d'une procédure transparente et non discriminatoire. Certes, la convention d'exigences spécifiques pour l'utilisation du réseau ne devrait généralement pas être comparable à l'acquisition régulière des SDL, car il s'agit de mesures uniques et très spécifiques. Néanmoins, on peut déduire de l'exigence d'une « acquisition » que les fournisseurs doivent aussi être indemnisés pour de telles mesures.

Il convient également d'examiner au cas par cas s'il existe des circonstances correspondantes chez d'autres utilisateurs de réseau, comme les gestionnaires de réseau de distribution, dans lesquelles une indemnisation pourrait se justifier. Étant donné que les gestionnaires de réseau de distribution sont soumis à l'obligation de coordination susmentionnée, il conviendrait, le cas échéant, d'examiner de manière plus approfondie s'ils ont également droit à une indemnisation pour les coûts qu'ils ont occasionnés ou s'ils doivent supporter eux-mêmes ces coûts dans le cadre de leur obligation légale.