



23.051

Message relatif à la modification de la loi sur l'énergie

du 21 juin 2023

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur l'énergie¹, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2020 P 19.3730 Des procédures plus efficaces et plus courtes pour
la réalisation des installations de production d'énergies
renouvelables (N 19.06.2020, Chevalley)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 juin 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 1603

Condensé

Le projet vise à simplifier et ainsi à accélérer les procédures de planification, de construction, d'agrandissement et de rénovation des grandes installations de production d'électricité ou de chaleur à partir d'énergies renouvelables. Il doit également permettre de simplifier le processus de planification du réseau suisse de transport d'électricité.

Contexte

La situation géopolitique incertaine et la dépendance aux importations d'électricité font qu'il est urgent de développer la production indigène d'énergies renouvelables afin de prévenir le risque d'une pénurie d'électricité en Suisse. Pour mettre en œuvre aussi bien la Stratégie énergétique 2050, acceptée en votation populaire en 2017, que la stratégie climatique nationale de long terme, il est impératif de créer de nouvelles installations et d'agrandir les installations existantes destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables. La production d'énergie provenant d'installations hydroélectriques, éoliennes et solaires joue ici un rôle prépondérant. Le 18 juin 2021, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le projet d'une loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (révision de la loi sur l'énergie et de la loi sur l'approvisionnement en électricité). Or, ce texte ne contenait pas de prescriptions relatives aux procédures de planification et d'autorisation des installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables, alors même que la durée de ces procédures est considérée comme l'un des freins principaux à la mise en place de telles installations. Il peut en effet s'écouler parfois plus de 20 ans entre le début de l'étude et la réalisation d'un projet, en raison notamment d'une coordination insuffisante des procédures mais aussi de la possibilité de s'opposer, en remontant jusqu'au Tribunal fédéral, à chacune des décisions de planification ou d'autorisation de construire.

Dans ce contexte, le Parlement a adopté une modification de la loi sur l'énergie concernant des mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver (intitulée «Promotion de l'énergie solaire») qui simplifie la planification d'installations photovoltaïques alpines isolées et d'un projet hydroélectrique précis. L'initiative parlementaire 22.461 du 22 septembre 2022 de la CEATE-N («Loi urgente concernant l'accélération de parcs éoliens avancés et de grands projets de centrales hydrauliques à accumulation», projet dit «Windexpress») introduit une accélération des procédures pour un certain nombre d'installations éoliennes d'intérêt national jusqu'à ce que la production d'énergie supplémentaire atteigne un niveau annuel donné. Le présent projet d'une modification de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (dénommé «projet de loi pour l'accélération des procédures») proposé par le Conseil fédéral vise à développer davantage les énergies renouvelables indigènes afin de renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité en Suisse et d'atteindre en temps voulu les objectifs de développement fixés dans la loi sur l'énergie et précisés dans la Stratégie énergétique 2050.

Contenu du projet

Le projet contient un certain nombre de dispositions à l'intention des cantons et des tribunaux qui doivent permettre de simplifier et ainsi d'accélérer les procédures de planification, d'autorisation et de recours pour les installations solaires ou éoliennes d'intérêt national destinées à la production d'électricité ou de chaleur à partir d'énergies renouvelables. Dans le domaine des énergies renouvelables, la Confédération dispose uniquement d'une compétence législative de principe, qui ne lui permet pas de régler de manière exhaustive les procédures de planification ou d'autorisation des installations destinées à la production d'électricité ou de chaleur à partir d'énergies renouvelables. Aussi la révision proposée se concentre-t-elle sur des mesures d'accélération des procédures dans le domaine des grandes installations d'intérêt national. Non seulement ce projet ne portera en rien atteinte au droit positif de la protection de la nature et de l'environnement, mais il prévoit au contraire l'obligation de démonter une telle installation lorsque celle-ci cesse définitivement de produire de l'énergie.

En ce qui concerne la planification, les cantons devront désormais désigner dans leur plan directeur, non plus seulement les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation de l'énergie hydraulique ou éolienne, mais aussi les zones qui se prêtent à la réalisation d'installations solaires d'intérêt national au sens de l'art. 12, al. 2, de la loi sur l'énergie (dites «zones appropriées»). Lors de la définition de ces zones, les cantons doivent tenir compte des intérêts de la protection du paysage, de la protection des biotopes, de la conservation des forêts, de la protection des terres cultivables et de la protection des surfaces d'assolement. Les projets concrets qui se situent dans une «zone appropriée» et qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement n'ont plus besoin d'avoir été prévus dans le plan directeur au sens de l'art. 8, al. 2, de la loi sur l'aménagement du territoire, ce qui permet d'accélérer le processus de planification.

Concernant les autorisations, les cantons devront introduire pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'installations solaires ou éoliennes d'intérêt national une procédure concentrée d'approbation des plans réunissant la procédure de plan d'affectation et la procédure d'autorisation. L'objectif est d'éviter qu'un projet ne soit subdivisé en une succession d'étapes espacées dans le temps et que chacune d'entre elles puisse faire l'objet d'un recours jusqu'au Tribunal fédéral. Il n'y aura plus qu'une procédure de recours unique dans le cadre de laquelle seront examinées toutes les questions de droit. Les communes devront être associées au plus tôt à la procédure cantonale concentrée d'approbation des plans. L'autorité d'approbation des plans est le gouvernement cantonal, si aucun service administratif cantonal n'a été chargé de cette tâche. Le requérant pourra demander que soit menée la procédure ordinaire en lieu et place de la procédure cantonale concentrée d'approbation des plans. Par ailleurs, un raccourcissement des voies de recours et des restrictions au droit de recourir au niveau cantonal permettront également d'accélérer les procédures. De même, de nouvelles dispositions à l'intention des tribunaux doivent elles aussi permettre d'abrégier la durée des procédures de recours.

Enfin, le projet prévoit de simplifier et ainsi d'accélérer le processus de planification sectorielle pour le réseau suisse de transport d'électricité. À cet effet, il est prévu de renoncer à la définition formelle d'une zone de planification pour les projets de ligne

du niveau de réseau 1 (soit les lignes à très haute tension) et, à la place, de délimiter d'emblée un corridor de planification.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La demande en électricité est destinée à augmenter en raison de la décarbonation de la société, en particulier à la suite de l'électrification de la mobilité et du secteur du bâtiment. La sécurité de l'approvisionnement en électricité requiert une production propre suffisante, une infrastructure de réseau qui fonctionne et des importations d'électricité. Depuis le début de la guerre en Ukraine et en raison de la dépendance importante aux importations d'électricité, le risque d'une pénurie d'électricité imminente en Suisse s'est accru. Il est donc incontestable que la Suisse doit, en peu de temps, développer considérablement ses capacités de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Un élément essentiel à cet égard est le développement de la production d'électricité en hiver, car cette période enregistre une baisse de la production d'origine hydraulique et, sur le Plateau, de la production photovoltaïque. L'énergie solaire est ici un complément efficace pour aider à la décarbonation du secteur du bâtiment et pour la fourniture de chaleur industrielle.

Jusqu'à présent, le développement des énergies renouvelables indigènes n'a progressé que lentement. Cela tient notamment à la complexité et à la longueur des procédures de planification, d'autorisation et de recours qui s'appliquent aux installations concernées. Ainsi, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur cantonal en vertu de l'art. 8, al. 2, de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT)². Par ailleurs, les cantons doivent définir dans leur plan directeur les zones et les cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (dites «zones appropriées»). Pour les installations solaires (installations photovoltaïques et installations solaires thermiques), une telle obligation n'a pas à ce jour été inscrite expressément dans la loi (art. 10, al. 1, de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie [LEne] et art. 8b LAT).

Après l'établissement du plan directeur vient celui du plan d'affectation, accompagné au besoin d'une étude d'impact sur l'environnement, lui-même suivi des procédures d'autorisation cantonales (p. ex. autorisation de défrichement, autorisation relevant du droit de la protection des eaux et du droit de la construction pour les constructions et les installations situées hors des zones à bâtir). Dans la plupart des cantons, l'autorité compétente, en règle générale la commune, doit ensuite délivrer une autorisation de construire.³ En vertu du droit actuel, les cantons sont tenus de coordonner les différentes procédures (cf. art. 25a LAT). Le plan d'affectation et le plan d'autorisation de

² RS 700

³ Certains cantons, p.ex. le canton de Neuchâtel, connaissent une procédure cantonale de planification d'affectation coordonnée avec les autorisations requises, autrement dit une procédure de planification et d'autorisation en une seule étape pour les projets d'installations éoliennes. En règle générale, aucune autorisation de construire subséquente n'est donc nécessaire dans de telles procédures.

construire peuvent faire l'objet d'un recours jusqu'au Tribunal fédéral. Les communes peuvent également intenter un recours contre le plan directeur pour violation de leur autonomie communale. Ainsi, pour les grandes installations énergétiques, plus de 20 ans peuvent s'écouler entre le début de la conception du projet et sa réalisation, ce qui non seulement retarde le développement urgemment nécessaire des énergies renouvelables indigènes, mais est également problématique d'un point de vue constitutionnel, dans la mesure où cela risque de violer le principe de célérité (art. 29 Cst.)⁴.

Le 18 juin 2021, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le projet d'une loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (modification de la LENE et de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité, LApEl⁵)⁶. Ce projet, qui vise à développer la production d'énergies renouvelables indigènes et à renforcer la sécurité d'approvisionnement en Suisse, en particulier en hiver, ne contient pas toutefois de prescriptions de droit procédural en matière de planification et d'autorisation pour les installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables. Or, pour atteindre les objectifs prévus par la LENE et la Stratégie énergétique 2050⁷, il est également indispensable de revoir les procédures de construction, d'agrandissement et de rénovation des installations d'intérêt national destinées à la production d'électricité ou de chaleur à partir d'énergies renouvelables ainsi que les procédures de recours qui y sont liées.

Dans ce contexte, le Parlement a adopté à la session d'automne 2022 une modification de la LENE concernant des mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver («Promotion de l'énergie solaire»)⁸. Pour permettre une adoption rapide de ce projet, les Chambres fédérales ont pris uniquement en considération les grandes installations photovoltaïques alpines et un seul projet concernant l'énergie hydraulique, laissant de côté toute autre source d'énergie. L'initiative parlementaire 22.461 du 22 septembre 2022 de la CEATE-N, dite «projet Windexpress»⁹, vise à accélérer, sur la base de prescriptions de droit fédéral, les procédures d'autorisation de projets avancés lorsque le respect des dispositions environnementales, notamment, a déjà été examiné et attesté. Ces procédures accélérées ne devront s'appliquer qu'à un nombre limité de projets éoliens d'intérêt national, jusqu'à ce que ces installations permettent, à l'échelle de la Suisse, une puissance installée supplémentaire de 600 MW par rapport à 2021. Cela permettra de garantir que l'énergie éolienne puisse contribuer rapidement et considérablement à rétablir la sécurité de l'approvisionnement en électricité. Ces deux projets sont limités dans le temps.

Le présent projet de modification de la LENE n'est pas limité dans le temps. Il doit permettre de simplifier et ainsi d'accélérer les procédures de planification et d'autorisation de construire ainsi que les procédures de recours.

⁴ RS 101

⁵ RS 734.7

⁶ FF 2021 1667; 21.047

⁷ www.bfe.admin.ch > Politique > Stratégie énergétique 2050

⁸ RO 2022 543

⁹ 22.461 «Loi urgente concernant l'accélération de projets de parcs éoliens avancés et de grands projets de centrales hydrauliques à accumulation».

1.2 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020¹¹ sur le programme de la législature 2019 à 2023.

En adoptant la Stratégie énergétique 2050, la Suisse s'est dotée d'une politique énergétique nouvelle. La Stratégie énergétique 2050 et la LENE fixent notamment des objectifs pour le développement de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables. Les mesures d'accélération des procédures proposées dans le présent projet doivent contribuer à atteindre ces objectifs.

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a décidé de viser la neutralité carbone (objectif zéro net) d'ici à 2050¹². Les mesures d'accélération des procédures proposées dans le projet présent doivent permettre de développer les énergies renouvelables indigènes et par-là d'atteindre l'objectif climatique de long terme, à savoir zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050.

1.3 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat déposé le 20 juin 2019 par la conseillère nationale Chevalley Isabelle et adopté par le Conseil national¹³ charge le Conseil fédéral de présenter, en collaboration avec les cantons, un rapport en vue de trouver des pistes permettant de raccourcir le temps nécessaire à l'obtention d'un permis de construire pour une installation de production d'énergies renouvelables. En réponse à ce postulat, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a commandé une évaluation succincte. Le rapport du 14 juillet 2021¹⁴ qui en résulte, intitulé «Externe Kurzevaluation von Projekten zur Produktion erneuerbarer Energie: Bestandesaufnahme, Verzögerungsgründe und Beschleunigungspotential», indique quelles sont les mesures qui permettraient d'accélérer les procédures dans ce domaine. Les conclusions de ce rapport ayant été intégrées dans le présent projet de loi, le Conseil fédéral propose au Parlement de classer ledit postulat 19.3730.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Le Conseil fédéral a envoyé le projet en consultation le 2 février 2022. La procédure de consultation s'est achevée le 23 mai 2022. Au total, 258 prises de position ont été

¹⁰ FF 2020 1709

¹¹ FF 2020 8087

¹² Voir communiqué de presse sous www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 28.08.2019 > «Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique d'ici à 2050».

¹³ 19.3730 «Des procédures plus efficaces et plus courtes pour la réalisation des installations de production d'énergies renouvelables».

¹⁴ www.bfe.admin.ch > News und Medien > Evaluationen (en allemand uniquement)

reçues. Les résultats de la consultation ont été discutés avec des représentants du secteur de l'électricité et avec des représentants des cantons et des communes (Union des villes suisses et Association des communes suisses). Ces échanges ont permis d'affiner le projet.

En vue de l'ouverture de la procédure de consultation, un examen rapide des effets de la réglementation a été mené afin de déterminer quel type d'analyse ex ante des conséquences économiques devait être réalisé. Il a été décidé de ne pas rédiger un rapport séparé et de présenter dans le message (cf. ch. 6) les éléments examinés. Les conséquences des dispositions législatives proposées a en effet été jugée faible et concernaient principalement les autorités cantonales. À la suite de la procédure de consultation, plusieurs dispositions ont été améliorées et celles qui avaient les conséquences les plus importantes ont été supprimées. Il n'est donc pas nécessaire de réaliser des analyses supplémentaires.

2.1 Projet mis en consultation

Le projet mis en consultation portait sur les installations hydroélectriques et éoliennes les plus importantes. Celles-ci devaient être déterminées et décrites plus en détail dans la conception fédérale pour les énergies renouvelables au sens de l'art. 13 LAT. Pour les plus importantes, les cantons devaient conduire le plus rapidement possible des procédures de plan directeur pour les différents sites mettre en place une procédure cantonale concentrée d'approbation des plans dans le respect des prescriptions fédérales, régissant l'utilisation du sol nécessaire (cf. art. 14, al. 1, LAT) et l'autorisation de construire (art. 22 LAT) ainsi que toutes les autorisations spéciales de droit fédéral devant être délivrées par les cantons. Au cours de ces procédures devaient notamment être octroyés les concessions exigées pour l'utilisation de la force hydraulique de même que, pour toutes les installations, les droits d'expropriation éventuellement nécessaires, ce qui aurait permis de réaliser les projets prioritaires dans le cadre d'un acte juridique unique susceptible de recours, donc d'un examen par le tribunal cantonal supérieur et par le Tribunal fédéral. Le projet mis en consultation contenait également des dispositions visant à promouvoir l'énergie solaire: dans les zones à bâtir et les zones agricoles, les installations solaires suffisamment adaptées aux façades de bâtiment n'auraient pas eu besoin d'une autorisation de construire et auraient été seulement soumises à une obligation d'annonce. Pour les nouveaux bâtiments, le Conseil fédéral proposait que les contribuables possédant des immeubles privés puissent déduire fiscalement les coûts de mise en place d'installations solaires. Enfin, il demandait aux participants à la procédure de consultation d'exprimer leur point de vue quant à une obligation d'utiliser l'énergie solaire sur les nouvelles constructions appropriées, combinée avec les allègements fiscaux proposés.

2.2 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Dans les prises de position reçues, si l'orientation générale du projet mis en consultation a été saluée, sa forme concrète a suscité des critiques. En ce qui concerne la pla-

l'énergie solaire. Le projet prévoit en outre la possibilité pour les requérants de demander l'application de la procédure ordinaire, un souhait là aussi exprimé en consultation. Pour les installations hydroélectriques d'intérêt national, par contre, il n'est pas prévu de procédure concentrée d'approbation des plans, la procédure actuelle en deux phases étant maintenue; le DETEC répond ainsi à une demande émanant des cantons et du secteur de l'électricité.

Afin d'accélérer les procédures de recours, le projet fixe par ailleurs des délais pour le traitement des recours. En réponse à la critique selon laquelle le projet mis en consultation faisait l'impasse sur l'accélération des procédures de planification et de construction des réseaux électriques, le Conseil fédéral propose d'alléger le processus de planification sectorielle du réseau suisse de transport d'électricité en renonçant désormais à la définition formelle d'une zone de planification, ce qui permettra d'accélérer de manière générale le processus de planification pour les lignes de transport d'électricité. La Stratégie Réseaux électriques¹⁷ est entrée en vigueur à la mi-2019. La mise en œuvre des mesures qui y sont prévues vient tout juste de commencer. C'est pourquoi le Conseil fédéral a renoncé à intégrer au présent projet des réglementations supplémentaires dans le domaine du réseau électrique.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le droit européen, en vertu du règlement 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables¹⁸, prescrit des règles d'urgence temporaires visant à abrégé la procédure d'octroi de permis applicables à la production d'énergie à partir d'énergies renouvelables afin d'accélérer à court terme le rythme du déploiement de ces énergies au sein de l'Union européenne. Ce règlement met l'accent sur les installations solaires, les installations destinées à stocker l'énergie à l'endroit où elle a été produite, le rééquipement d'installations produisant de l'électricité à partir de sources renouvelables, leur raccordement au réseau, ainsi que les pompes à chaleur. En plus des modifications matérielles, le règlement 2022/2577 prescrit des délais pour les procédures d'octroi des autorisations. Les États membres peuvent prévoir des exceptions à certaines conditions. La validité du règlement 2022/2577 est limitée à 18 mois à partir de son entrée en vigueur.

L'Allemagne, la France et l'Autriche ne prescrivent pas dans leur droit *de procédures de planification particulières* pour les grandes installations hydroélectriques et éoliennes, qui sont donc soumises aux procédures générales de planification. Pour ce qu'elle désigne par «sources d'énergie renouvelable», l'Italie prévoit en revanche des directives nationales d'aménagement du territoire qui doivent être mises en œuvre au niveau régional et local. Les pays mentionnés ont en commun le fait de disposer de différents instruments d'aménagement du territoire susceptibles d'être mis en œuvre.

¹⁷ www.bfe.ch > Approvisionnement > Approvisionnement en électricité > Réseaux d'électricité > Stratégie Réseaux électriques

¹⁸ Règlement 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, version du JO L 335 du 29 décembre 2022, p. 36.

Il est à noter qu'en Autriche, le cadre juridique varie d'un Land à l'autre, car ce sont les Länder qui ont compétence législative dans ce domaine.

En ce qui concerne la *procédure d'autorisation de construire* pour les installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, elle est régie par le droit des différents Länder aussi bien en Autriche qu'en Allemagne. Le droit de ces deux États prévoit une étude d'impact sur l'environnement pour la construction d'installations éoliennes, mais dans certains cas cette exigence est limitée aux installations éoliennes qui dépassent une certaine taille et donc une certaine puissance. Les installations de production d'électricité à partir d'énergie hydraulique sont en général soumises à des dispositions séparées qui complètent ou remplacent celles qui concernent l'énergie éolienne.

Dans les pays précités, c'est le droit administratif général qui s'applique aux *recours* contre l'action des autorités dans les procédures de planification ou d'autorisation de construire. Il n'existe pas de dispositions particulières pour les installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Le projet a pour objectif de simplifier et ainsi d'accélérer les procédures de planification, d'autorisation et de recours pour les installations d'intérêt national destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables. Sur la base des résultats de la consultation, l'avant-projet a été développé pour devenir le projet suivant.

Aujourd'hui, les cantons sont tenus de désigner dans leurs plans directeurs cantonaux les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (cf. art. 10, al. 1, LENE et art. 8b LAT). Désormais, ils devront également désigner dans leurs plans directeurs *les zones qui se prêtent aux installations solaires qui présentent un intérêt national au sens de l'art. 12, al. 2 («zones appropriées»)*. Lors de la définition de ces zones, les cantons doivent tenir compte des intérêts de la protection du paysage, de la protection des biotopes, de la conservation des forêts, de la protection des terres cultivables et de la protection des surfaces d'assolement. Les projets concrets qui se situent dans une «zone appropriée» et qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement n'ont plus besoin d'avoir été prévus dans le plan directeur au sens de l'art. 8, al. 2, LAT. Leur réalisation pourra donc commencer d'emblée avec la procédure d'approbation des plans cantonale, ou la procédure de plan d'affectation et d'autorisation de construire, ce qui permet d'accélérer le processus de planification.

La *procédure cantonale concentrée d'approbation des plans* constitue un élément central de l'accélération des procédures. Les cantons devront prévoir une telle procédure pour la construction, l'agrandissement et la rénovation des installations solaires ou éoliennes qui présentent un intérêt national au sens de l'art. 12, al. 2, et 13, al. 1. L'autorité qui approuve les plans est le gouvernement du canton ou une autorité administrative cantonale si le gouvernement du canton lui a confié cette tâche. Les auteurs d'un projet pourront cependant demander que soit menée une procédure ordi-

naire de planification et d'autorisation de construire en lieu et place de la procédure cantonale concentrée. La décision sur la procédure à suivre incombera à l'autorité compétente. Dans le cadre de la procédure concentrée d'approbation des plans sera déterminée l'utilisation autorisée du sol et seront délivrées toutes les autorisations cantonales et précédemment communales nécessaires à la construction d'une installation, y compris, par exemple, les autorisations de défrichement ou relevant du droit de la protection des eaux. Cela permettra d'éviter qu'un projet ne soit subdivisé en une succession d'étapes espacées dans le temps, chacune d'elles pouvant alors faire l'objet d'un recours jusqu'au Tribunal fédéral. Afin que l'accélération de la procédure visée par le projet puisse intervenir au plus vite après l'entrée en vigueur de la modification proposée de la LEn, les art. 16 à 17 de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)¹⁹ s'appliqueront par analogie à la procédure concentrée d'approbation des plans et tiendront lieu de droit cantonal, au cas où une réglementation cantonale ferait encore défaut.

L'introduction de délais de traitement dans les procédures de recours permet de simplifier *les voies de droit*. Cette simplification s'appliquera également aux plans d'affectation, aux autorisations de construire et aux décisions relatives à l'octroi de concessions pour les centrales hydroélectriques d'intérêt national au sens des art. 12, al. 2, et 13, al. 1.

Si les procédures de planification et d'autorisation subissent fréquemment des retards, c'est aussi parce que les organisations environnementales cantonales et communales peuvent user des voies de droit pour s'opposer à des installations destinées à utiliser des énergies renouvelables. Or, une telle qualité pour recourir ne se justifie pas dans le cas de projets d'intérêt national. Désormais, la *qualité pour recourir* dans les procédures qui concernent des installations d'intérêt national ne sera donnée qu'aux mêmes conditions que la qualité pour recourir au Tribunal fédéral. Ainsi, des organisations telles que le WWF Suisse, Pro Natura, l'Association suisse pour la Protection des Oiseaux ASPO/Birdlife Suisse, le Club alpin suisse, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage ou la Fédération suisse de pêche restent habilitées à déposer un recours. Par ailleurs, les cantons et les communes concernés, en particulier les cantons et les communes d'implantation, éventuellement les cantons et communes limitrophes, ainsi que les organisations actives à l'échelle nationale conservent la qualité pour recourir.

Afin d'accélérer le *développement du réseau d'électricité*, le projet de loi renonce à imposer la délimitation formelle d'une zone de planification par le Conseil fédéral qui est exigée actuellement dans le processus de planification sectorielle du réseau suisse de transport d'électricité. En lieu et place, le Conseil fédéral devra délimiter d'emblée le corridor de planification ainsi que la technologie de transport (ligne aérienne ou câble). Renoncer à la définition formelle d'une zone de planification simplifie l'élaboration du plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) et permet ainsi d'accélérer le développement du réseau suisse de transport, ce qui contribue notamment à une réalisation plus rapide des infrastructures de réseau nécessaires à la production d'électricité ou de chaleur à partir d'énergies renouvelables.

¹⁹ RS 734.0

4.2 Adéquation des moyens requis

Le projet concerne principalement les procédures des cantons. Ceux-ci devront désigner dans leur plan directeur les zones qui se prêtent aux installations solaires qui présentent un intérêt national au sens de l'art. 12, al. 2. Les modifications du plan directeur qui en résultent devront être soumises à la Confédération pour approbation. L'administration fédérale est en mesure d'accomplir dans le cadre ordinaire les nouvelles tâches qui en découlent, et des ressources humaines et financières supplémentaires ne seront donc pas nécessaires. Renoncer à la délimitation d'une zone de planification par le Conseil fédéral permettra de simplifier le processus de planification sectorielle pour le PSE et se traduira par un allègement de la charge de travail incombant aux autorités fédérales ainsi qu'aux autorités cantonales concernées par des projets de ligne.

4.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre des nouveautés proposées incombe en grande partie aux cantons. Ceux-ci devront adapter leur législation en matière d'organisation et de procédure aux nouvelles dispositions fédérales, de même que, le cas échéant, les communes. Certains cantons ont déjà introduit des procédures concentrées d'approbation des plans et ne devront donc procéder à aucune modification de leur droit. Le Conseil fédéral entend suivre de près la mise en œuvre desdites dispositions et collecter les retours d'expérience qui en résulteront afin de pouvoir soumettre ultérieurement au Parlement les propositions d'optimisation éventuellement nécessaires.

Plusieurs dispositions de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des installations électriques (OPIE)²⁰ devront également être modifiées. Le Tribunal fédéral devra éventuellement lui aussi adapter son règlement du 20 novembre 2006²¹ aux dispositions du présent projet, mais il ne s'est pas exprimé à ce sujet lors de la consultation.

5 Commentaire des articles

5.1 Loi sur l'énergie

Art. 10

La modification proposée de l'art. 10 devra éventuellement être coordonnée avec la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables²², actuellement débattue aux Chambres.

²⁰ RS 734.25

²¹ RS 173.110.131

²² 21.047

Al. 1

Afin d'améliorer les bases de planification pour l'utilisation des énergies renouvelables, la planification directrice cantonale dans le domaine de l'énergie hydraulique et de l'énergie éolienne sera étendue à l'utilisation de l'énergie solaire. Les plans directeurs cantonaux devront donc désigner les zones qui se prêtent aux installations solaires qui présentent un intérêt national au sens de l'art. 12, al. 2. Cette obligation concerne uniquement les installations d'intérêt national, car seules celles-ci nécessitent une procédure de planification. Les petites installations sont souvent liées à des infrastructures (p. ex. toitures de maisons, étables, bassins d'accumulation). Les cantons devront veiller à ce que les communes participent à la procédure de planification. Comme aujourd'hui, les communes auront la possibilité de contester le plan directeur si elles estiment qu'il viole leur autonomie.

Al. 2

L'al. 2 en vigueur dispose d'ores et déjà que les cantons doivent veiller à ce que soient établis les plans d'affectation nécessaires à la réalisation d'installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables ou que soient adaptés les plans d'affectation existants. En complément, il est maintenant précisé que les différentes étapes de l'établissement des plans d'affectation pourront également s'inscrire dans le cadre d'une procédure cantonale concentrée d'approbation des plans selon l'art. 14a. L'approbation des plans devra par conséquent également régler le mode d'utilisation du sol (voir ci-après art. 14a, al. 2). Le fait de concentrer la planification d'affectation et l'octroi des autorisations de construire en une seule procédure contribue à accélérer le dossier puisqu'il ne sera pris désormais qu'une seule décision. La procédure d'établissement du plan d'affectation comme étape intermédiaire indépendante du point de vue du droit procédural est supprimée. Il ne sera donc plus possible de recourir séparément jusqu'au Tribunal fédéral, d'abord contre le plan d'affectation, ensuite contre l'autorisation de construire.

Al. 3

L'art. 25a de la LAT prévoit déjà que les différentes procédures doivent si possible être ouvertes en même temps. Pour les installations qui nécessitent d'avoir été prévues dans le plan directeur, la procédure de plan directeur peut donc être menée parallèlement à la procédure de plan d'affectation (ou à une procédure cantonale d'approbation des plans). L'information de la population et la participation publique peuvent ainsi être menées simultanément, ce qui permet de gagner du temps.

Désormais, pour tous les projets appropriés, la procédure de plan directeur devra obligatoirement être menée parallèlement à la procédure de la planification d'affectation ou d'approbation des plans. Ce n'est que si la situation le justifie que ces étapes se dérouleront l'une après l'autre.

La situation se présente différemment pour les projets dont la réalisation est prévue dans une «zone appropriée» au sens de l'art. 10, al. 1 LEn qui remplit les exigences de l'art. 8, al. 3. Ces projets n'ont en effet pas besoin d'avoir été prévus dans le plan directeur.

Art. 14a Procédure cantonale d'approbation des plans pour les installations solaires ou éoliennes d'intérêt national

L'art. 14a demande aux cantons de prévoir une procédure concentrée d'approbation des plans pour la construction, l'agrandissement et la rénovation des installations solaires ou éoliennes qui présentent un intérêt national au sens des art. 12, al. 2, et 13, al. 1. Au-delà du mandat général de légiférer, la disposition proposée contient certaines exigences à prendre en compte par les cantons lors de l'aménagement de la procédure.

Al. 1

La procédure concentrée d'approbation des plans que les cantons devront mettre en place concerne la construction, l'agrandissement et la rénovation des installations solaires ou éoliennes d'intérêt national. Si un canton dispose déjà d'une procédure concentrée de planification et d'autorisation visant une coordination territoriale globale, il pourra s'appuyer sur cette procédure pour la mise en œuvre du mandat législatif et, si nécessaire, développer la procédure existante conformément à l'art. 14a.

Les cantons pourront aller plus loin et prévoir de leur propre chef une procédure concentrée d'approbation des plans pour d'autres installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables. En vertu de l'art. 14, al. 1, ils doivent déjà créer des procédures d'autorisation rapides pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables et, aux termes de l'art. 10, al. 2, veiller si nécessaire à ce que des plans d'affectation soient établis ou adaptés. Par rapport aux deux dispositions-cadres précitées, l'art. 14a est une disposition particulière s'appliquant aux installations au sens des art. 12, al. 2, et 13, al. 1. Les cantons devront intégrer les communes dans la procédure d'approbation des plans dès que possible, c'est-à-dire avant la mise à l'enquête publique du projet. Pour ce qui est des modalités selon lesquelles associer la population au processus, en plus de la mise à l'enquête publique, elles relèvent non pas de la Confédération, mais des cantons.

Al. 2

Tant que font défaut les dispositions légales cantonales réglant la procédure cantonale concentrée d'approbation des plans selon l'art. 14a, l'al. 2 dispose que seront applicables par analogie, à titre de droit cantonal, les art. 16 à 17 LIE. Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions législatives nécessaires, les gouvernements cantonaux sont toutefois libres de régler cette procédure par voie d'ordonnance, mais ils doivent soumettre dans les meilleurs délais un projet de loi en ce sens au parlement cantonal. Cette réglementation est indispensable pour permettre au nouveau droit fédéral d'être immédiatement opérationnel.

Al. 3

L'al. 3 définit le contenu de l'autorisation devant être octroyée à l'issue de la procédure concentrée d'approbation des plans. Il s'agit notamment de préciser le mode d'utilisation du sol conformément à l'art. 14, al. 1, LAT, et implique l'obligation d'assurer une information et une participation suffisantes de la population (art. 4 LAT). L'approbation des plans rendra caducs les plans d'affectation existants. Devront être accordées par ailleurs avec l'approbation des plans toutes les autorisations requises

pour un projet déterminé relevant de la compétence cantonale ou précédemment de la compétence communale, ainsi que les droits d'expropriation nécessaires à la construction, l'agrandissement ou la rénovation d'un projet. Parmi les autorisations évoquées figurent aussi les autorisations spéciales réglementées au niveau fédéral, dont la délivrance incombe aux cantons ou aux communes (p. ex. autorisations de défrichement, autorisations relevant du droit de la protection des eaux). Si nécessaire, la décision d'approbation des plans devra mentionner les éléments constitutifs de l'autorisation. Le dispositif de l'approbation des plans devra également porter sur l'octroi de l'autorisation et indiquer les éventuelles obligations et conditions. Les cantons devraient introduire des délais pour la partie de l'approbation des plans dont le contenu correspond aux actuelles autorisations de construire (al. 3, let. b et c), ce qui permettra d'accélérer la réalisation des projets.

La procédure de planification et d'autorisation pour les installations solaires ou éoliennes d'intérêt national ne devra plus être subdivisée en une succession d'étapes distinctes, telles que les procédures de planification d'affectation, d'autorisation de construire, d'autorisation spéciale, d'expropriation et d'équipement. Un tel fractionnement accroît en effet le risque que l'obligation de coordination imposée par l'art. 25a LAT ne soit pas respectée et compromet la pesée de tous les intérêts en présence touchant à l'aménagement du territoire (cf. art. 2, al. 1 et 2, LAT, et art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire²³). De surcroît, dans le cas de projets controversés, la subdivision de la procédure en différentes étapes menées séparément peut en rallonger considérablement la durée totale, chacune des décisions concernées pouvant faire l'objet d'un recours distinct. La procédure concentrée d'approbation des plans, qui réunit plusieurs procédures en une seule étape de mise en œuvre, apporte à cette problématique une réponse à la fois efficace, conforme au droit fédéral et adaptée à la finalité recherchée. Elle assure également une unique procédure de recours contre un même projet.

La partie électrique des installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables est soumise à la procédure d'approbation des plans prévue aux art. 16 à 17 LIE. Elle nécessite une approbation des plans spécifique de droit fédéral au sens de l'art. 16, al. 1, LIE, qui couvre toutes les autorisations requises (art. 16, al. 3, LIE). Pour cette partie des installations, aucune autorisation cantonale n'est exigée (art. 16, al. 4, LIE). La procédure d'approbation des plans selon les art. 16 à 17 LIE est menée par les autorités fédérales compétentes, donc séparément de la procédure cantonale d'approbation des plans selon l'art. 14a. La procédure d'approbation des plans selon l'art. 14a, qui traite les questions relevant du droit de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'expropriation, doit toutefois être coordonnée avec la procédure fédérale d'approbation des plans prévue aux art. 16 à 17 LIE, tant sur le plan formel et matériel que dans le temps.

Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, chaque installation éolienne est soumise à une procédure d'autorisation fédérale de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pour ce qui concerne la sécurité aérienne. Conformément à la loi du 21 décembre 1948 sur la sécurité aérienne²⁴, l'OFAC délivre une autorisation pour la mise en place d'obs-

²³ RS 700.1

²⁴ RS 748.0

tacles à la navigation aérienne, assortie de différentes obligations et conditions, pour autant que l'installation éolienne en question ne mette pas en péril la sécurité de la navigation aérienne et de ses installations. La coordination avec les procédures cantonales, nécessaire dans le cadre de cette procédure d'autorisation fédérale séparée, notamment du point de vue temporel, continue d'être assurée par l'OFAC en collaboration avec le requérant ou l'organisme responsable du projet et n'a posé aucun problème jusqu'à présent. Les procédures d'autorisation pour les installations éoliennes menées par l'OFAC ne durent en général que quelques mois.

Al. 4

En vertu de l'al. 4, le gouvernement du canton est l'autorité qui approuve les plans dans la procédure cantonale concentrée d'approbation des plans. Il peut toutefois déléguer cette tâche à une autorité administrative cantonale. Pour les installations solaires ou éoliennes dont l'implantation est prévue sur un site dans plusieurs cantons, les cantons sont tenus de coordonner leurs procédures.

Al. 5

Le délai de traitement de 180 jours imposé à l'autorité compétente pour l'approbation des plans doit contribuer à l'accélération de la procédure d'approbation des plans selon l'art. 14a. Comme il s'agit d'un délai d'ordre, son non-respect n'entraîne aucune sanction.

Le délai commence à courir à partir du moment où le dossier de demande complet a été déposé. Si le dossier déposé est incomplet, le temps nécessaire pour le compléter ne doit pas être pris en compte. Les services spécialisés sont impliqués pendant que court le délai, mais ils ne rendent un avis définitif qu'une fois en possession du dossier complet.

Al. 6

En vertu de l'art. 14, al. 3, les commissions et services visés à l'art. 25 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²⁵ remettent leur rapport d'expertise à l'autorité compétente en matière d'autorisation dans un délai de trois mois à compter du moment où cette autorité leur en a fait la demande. Si aucun rapport d'expertise n'est déposé dans les délais impartis, l'autorité compétente en matière d'autorisation prend une décision sur la base des pièces du dossier. Cette disposition s'applique également par analogie à la procédure cantonale concentrée d'approbation des plans. Les rapports d'expertise doivent être remis à l'autorité compétente en matière d'approbation des plans selon l'art. 14a, al. 4.

La procédure concentrée d'approbation des plans visée à l'art. 14a est conduite en exécution d'une tâche de la Confédération. Il s'agit en effet en règle générale de projets situés hors des zones à bâtir, pour lesquels doivent être délivrées des autorisations relevant du droit fédéral, plus particulièrement du droit de l'environnement, et qui bénéficient de subventions fédérales (cf. art. 2 LPN). Lorsque les installations solaires ou éoliennes touchées par le présent projet concernent un objet figurant dans un inventaire de la Confédération selon l'art. 5 LPN, une expertise de la Commission fé-

²⁵ RS 451

dérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) doit être demandée si les conditions de l'expertise obligatoire au sens de l'art. 7, al. 2, LPN sont remplies. En cas de doute, c'est le service cantonal visé à l'art. 25, al. 2, LPN qui détermine la nécessité de faire appel à la CFNP (art. 7, al. 1, LPN).

Al. 7

Cette disposition impose l'obligation de démanteler d'office les installations solaires ou éoliennes présentant un intérêt national au sens de l'art. 12, al. 2, et 13, al. 1, en cas de cessation définitive de la production d'énergie. L'autorité d'approbation des plans visée à l'al. 4 est tenue d'intégrer cette obligation dans le cadre de l'approbation des plans. Elle décide dans quelle mesure l'état antérieur devra être rétabli. Il s'agit de contribuer ainsi à la préservation du territoire, du paysage et de l'environnement. Une telle disposition existe également à l'art. 19 de la loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles²⁶.

Art. 14b Application la procédure ordinaire au lieu de la procédure cantonale d'approbation des plans pour les installations solaires ou éoliennes d'intérêt national

Par procédure ordinaire de planification et d'autorisation de construire, on entend la procédure de plan d'affectation au sens de l'art. 14 LAT et la procédure d'autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT. En vertu des dispositions proposées, l'autorisation pour la réalisation d'installations solaires ou éoliennes présentant un intérêt national selon les art. 12, al. 2, et 13, al. 1, devra en principe être donnée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans prévue à l'art. 14a. Le requérant pourra toutefois demander que soit menée la procédure ordinaire de planification et d'autorisation de construire. La décision quant à la procédure à appliquer incombera à l'autorité d'approbation des plans visée à l'art. 14a, al. 4, qui, pour ce faire, devra tenir compte en tout cas de l'intention du législateur fédéral d'accélérer les procédures pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'installations solaires ou éoliennes d'intérêt national. Le choix de la procédure ordinaire ne se justifie que dans le cas où des éléments concrets donnent à penser qu'elles permettraient de prendre une décision plus rapidement. Si la procédure ordinaire est choisie, les procédures de recours actuelles restent applicables.

Art. 14c Protection juridique en rapport avec les installations solaires ou éoliennes et les centrales hydroélectriques d'intérêt national

Al. 1

Pour les installations solaires ou éoliennes d'intérêt national autorisées dans le cadre de la procédure concentrée d'approbation des plans, il n'y aura plus qu'une seule autorité cantonale de recours: le tribunal cantonal supérieur (let. a). Cela vaut également pour les centrales hydroélectriques d'intérêt national (let. b). Il s'agit en règle générale du tribunal administratif cantonal.

²⁶ RS 743.01

Al. 2

La décision du tribunal cantonal supérieur peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral (art. 82, let. a, et art. 86, al. 1, let. d, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF]²⁷). Cette possibilité doit permettre de garantir la sécurité du droit et l'application uniforme du droit fédéral dans toute la Suisse.

Al. 3

L'al. 3 prévoit d'une part que les cantons et les communes concernés, en particulier les cantons et les communes d'implantation, éventuellement les cantons et les communes limitrophes, ont le droit de former un recours auprès des tribunaux cantonaux supérieurs (cf. art. 89, al. 2, let. d, LTF) contre les décisions de première instance selon l'al. 1, et de former un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral contre les décisions des tribunaux cantonaux supérieurs. D'autre part, le droit de recours concernant des installations d'intérêt national sera limité aux organisations actives au niveau national et qui sont donc d'importance nationale selon l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement et de la protection de la nature et du paysage²⁸ (p. ex. WWF Suisse, Pro Natura, Association Suisse pour la Protection des Oiseaux ASPO / BirdLife Suisse, Club alpin suisse [CAS], Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage [FP], Fédération suisse de pêche et de pisciculture [FSPP], Fédération suisse de tourisme pédestre, Mountain Wilderness). Ces organisations ont le droit de saisir les tribunaux cantonaux supérieurs et, ensuite, le Tribunal fédéral (cf. art. 89 LTF).

Al. 4

Afin d'éviter des décisions de renvoi indésirables, l'al. 4 dispose que les tribunaux statuent autant que possible sur le fond.

Les procédures de recours sont elles aussi limitées à 180 jours afin d'accélérer les procédures. Ce délai est lui aussi un délai d'ordre destiné à inciter les tribunaux à mener les procédures rapidement, dont le non-respect n'entraîne aucune sanction. L'indépendance des tribunaux est donc garantie. Le délai commence à courir à compter de la fin de l'échange d'écritures.

Art. 75c Disposition transitoire

Cette disposition vise à faire en sorte que la procédure cantonale d'approbation des plans selon l'art. 14a puisse s'appliquer dès que possible, de manière à accélérer les procédures. L'application immédiate du nouveau droit aux procédures pendantes en première instance auprès de l'autorité de planification ou d'autorisation de construire se justifie donc. Il faut également considérer que, selon l'art. 14b, la nouvelle autorité chargée de l'approbation des plans pourra appliquer, à la demande du requérant, la

²⁷ RS 173.110

²⁸ RS 814.076

procédure ordinaire de planification et d'autorisation de construire au lieu de la procédure concentrée d'approbation des plans.

L'application immédiate du nouveau droit aux procédures pendantes en première instance peut avoir pour conséquence, selon l'organisation des compétences cantonales et communales actuelles, que la compétence pour le traitement de la demande après l'ouverture de la procédure change et que la demande devra donc être transmise à l'autorité compétente (art. 14a, al. 4). Cela peut impliquer l'obligation de transmettre ultérieurement d'autres documents (p. ex. non seulement le dossier pour le plan d'affectation, mais également tous les documents pour toutes les autorisations nécessaires). En outre, dans les cantons qui ne connaissent pas encore de procédure concentrée d'approbation des plans, le caractère de la procédure de première instance change, en ce sens qu'il ne s'agit plus d'une simple procédure de planification et d'autorisation, mais d'une procédure combinée et concentrée. Enfin, il se peut que les dispositions légales cantonales ne soient pas encore en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du présent projet, de sorte que la procédure sera régie par voie d'ordonnance cantonale ou, par analogie, par les art. 16 à 17 LIE (art. 14a, al. 2).

5.2 **Loi fédérale sur l'aménagement du territoire**

Art. 8, al. 2, 2^e phrase

L'arrêt du Tribunal fédéral ATF 147 II 164 (Grimsel) donne lieu à une incertitude: le considérant 3.2 pourrait en effet être interprété en ce sens que désormais tous les projets d'importance nationale selon l'art. 12, al. 2, LEn, donc même les petites installations sans incidences importantes sur le territoire et l'environnement, doivent avoir été prévues dans le plan directeur cantonal. Or, cela n'aurait guère de sens, notamment du point de vue de l'aménagement du territoire: aussi l'al. 2, 2^e phrase, précise-t-il ce point afin de lever l'incertitude précitée.

Il en va de même pour les projets d'utilisation d'énergies non renouvelables qui n'ont pas d'incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Eux non plus n'ont pas à avoir été prévus dans le plan directeur, même s'il s'agit d'installations qui présentent un intérêt national.

Art. 8, al. 3

Pour faciliter la réalisation hors des zones à bâtir d'installations de production d'énergie, telles que des installations solaires, il est indispensable d'assurer dans une certaine mesure un pilotage des sites concernés au moyen des plans directeurs. Ce pilotage s'effectuera entre autres avec l'instrument des «zones appropriées» selon l'art. 10, al. 1, LEn, une pratique déjà en place dans la planification directrice pour les installations éoliennes. Ainsi, une fois que des zones qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie éolienne selon l'art. 10, al. 1, LEn ont été désignées, il n'est plus nécessaire de définir ensuite les différentes installations dans le plan directeur, pour autant que ces zones soient conformes aux exigences de la Confédération. Désormais, cette pratique sera explicitement inscrite dans la loi, et des «zones appropriées» seront également définies pour les installations d'énergie solaire, ce qui permettra d'accélérer la

procédure de planification. La loi fixe les conditions auxquelles doivent répondre les «zones appropriées» pour qu'il ne soit plus nécessaire de prévoir dans le plan directeur au sens de l'art. 8, al. 2, LAT un projet d'utilisation de l'énergie solaire ou éolienne ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement et situé dans une telle zone. Simplement, lorsqu'il désigne une «zone appropriée», le canton doit avoir procédé au préalable à une pesée des intérêts tenant compte notamment de la protection du paysage, de la protection des biotopes, de la conservation des forêts, de la protection des terres cultivables et de la protection des surfaces d'assolement. En outre, les autres intérêts concernés dans le cas d'espèce doivent également être pris en considération. Le Conseil fédéral peut alors décider dans le cadre de l'approbation visée à l'art. 11, al. 1, qu'avec la désignation d'une zone qui se prête à l'exploitation des énergies solaire ou éolienne, les projets concernés sont simultanément réputés avoir été prévus dans le plan directeur conformément à l'art. 8, al. 2. Cela permet d'accélérer les différents projets puisqu'une fois que les «zones appropriées» auront été définies, la procédure de plan d'affectation pourra être engagée immédiatement.

L'al. 3 ne couvre pas l'énergie hydraulique. Pour les centrales hydroélectriques à accumulation selon l'art. 9^{bis}, al. 2, LAPeI, le présent projet renvoie à l'obligation de planification prévue par l'art. 9^{bis}, al. 2, let. a. Cette disposition est encore débattu aux Chambres dans le cadre de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables²⁹.

Art. 8, al. 4

Cette disposition prévoit que les projets d'utilisation d'énergies renouvelables, donc également les projets hydroélectriques, ne doivent pas nécessairement être situés dans une «zone appropriée» ou un tronçon de cours d'eau selon l'art. 8b LAT et l'art. 10, al. 1, LEne. Elle vise en particulier à éviter de devoir attendre que les «zones appropriées» ou les tronçons de cours d'eau aient été définis dans le canton concerné pour pouvoir planifier et construire les installations concernées. Cet alinéa précise donc qu'avec les art. 8b LAT et 10, al. 1, LEne, le législateur a voulu, dans le cadre de la Stratégie énergétique, simplifier la planification pour l'utilisation d'énergies renouvelables et non pas créer de nouvelles contraintes de planification pour chaque projet.

S'il s'agit d'un projet ayant *des incidences importantes sur le territoire et l'environnement* et si le canton concerné n'a pas encore désigné des «zones appropriées» ou des tronçons de cours d'eau selon l'art. 8b LAT et l'art. 10, al. 1, LEne ou si un site hors d'une «zone appropriée» ou d'un tronçon de cours d'eau selon l'art. 8b LAT et l'art. 10, al. 1 LEne est prévu, il faut mener une procédure de plan directeur liée au projet telle qu'elle est prévue à l'art. 8, al. 2, LAT.

²⁹ 21.047

5.3 Loi fédérale sur les installations électriques

Art. 15b, al. 2

Cette adaptation est introduite pour des raisons rédactionnelles, car il est prévu de biffer la notion de «zone de planification» de la LIE. La nouvelle formulation selon laquelle les installations à courant fort doivent en règle générale se trouver à l'intérieur «du territoire concerné par le projet de construction de la ligne» s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les mesures de remplacement³⁰. Selon cette pratique, les mesures de remplacement doivent en principe se situer dans la même zone que celle où a lieu l'atteinte à une valeur naturelle ou paysagère.

Art. 15h

Depuis 2013, la coordination territoriale d'un projet au niveau de réseau 1 (dit de très haute tension) ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, avec d'autres utilisations autorisées du territoire, est assurée dans le cadre d'une procédure de plan sectoriel en deux étapes (modification du 9 octobre 2013³¹ de l'OPIE). Selon le principe de l'entonnoir, la planification est réalisée en partant d'une perspective générale pour arriver à une perspective de plus en plus précise et concrète. La première étape consiste à déterminer une zone de planification dans le PSE, la deuxième à fixer un corridor de planification pour le projet de ligne correspondant. Inscrite le 1^{er} juin 2019 dans les art. 15e à 15k LIE (modification du 15 décembre 2017³²), cette procédure n'a pas fait ses preuves. Ces dernières années, il est en effet apparu dans plusieurs cas que la détermination formelle d'une zone de planification pour un projet de réseau n'apportait aucune plus-value. La suppression proposée de l'art. 15h a pour but de revenir à la procédure de planification sectorielle «ordinaire», donc en une seule étape, c'est-à-dire à une planification sans détermination de zones de planification par le Conseil fédéral.

S'il apparaît pour un projet concret que la détermination d'une zone de planification pourrait apporter une valeur ajoutée, il sera toujours possible de délimiter dans le PSE une telle zone comme résultat intermédiaire aux termes de la législation sur l'aménagement du territoire. Il n'y aura cependant plus d'obligation a priori.

Art. 15k

La modification proposée ici est également purement rédactionnelle: le terme «zone de planification» est supprimé.

³⁰ Voir FAHRLÄNDER KARL-LUDWIG, in: Keller Peter M., Zufferey Jean-Baptiste, Fahrländer Karl-Ludwig (Hrsg.), Kommentar NHG / Commentaire LPN, Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF / Augmenté d'aspects choisis des LChP et LFSP, 2^e édition, Zürich / Basel / Genf 2019, Art. 18 Protection d'espèces animales et végétales ch. 37, avec renvoi à la jurisprudence en la matière.

³¹ RO 2013 3509

³² RO 2019 1349

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet requiert principalement de modifier des lois cantonales ou communales d'organisation ou de procédure. La désignation de «zones appropriées» pour les installations solaires qui présentent un intérêt national selon l'art. 12, al. 2, dans les plans directeurs cantonaux devra être approuvée par la Confédération. L'*administration fédérale* sera chargée de l'examen et de la préparation de l'approbation, ce qui mobilisera des ressources humaines et financières. En raison des délais d'ordre que le projet propose d'introduire, le *Tribunal fédéral* devra statuer plus rapidement, ce qui entraînera pour lui un surcroît de travail.

En ce qui concerne les modifications apportées à la législation sur l'électricité, il convient de noter que l'abandon de la définition d'une zone de planification par le Conseil fédéral simplifiera le processus de planification sectorielle pour le PSE, ce qui se traduira par un allègement de la charge de travail pour les autorités fédérales.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les *cantons* devront adapter aux dispositions fédérales proposées ici leur législation en matière d'organisation et de procédure applicable à la planification et à la construction d'installations solaires ou éoliennes d'intérêt national ainsi que les procédures de recours relatives aux décisions ayant pour objet la planification et la construction d'installations d'intérêt national destinées à la production d'électricité ou de chaleur à partir d'énergies renouvelables. Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions requises, les gouvernements cantonaux auront la possibilité de régler par voie d'ordonnance la procédure concentrée d'approbation des plans selon l'art. 14a. Les nouvelles réglementations ouvrent aux autorités d'approbation des plans et à l'instance cantonale supérieure de recours un nouveau domaine d'activités. Les cantons devront par ailleurs désigner dans leurs plans directeurs des «zones appropriées» pour des installations solaires. Pour les autorités cantonales compétentes et le tribunal cantonal supérieur, ces nouveautés impliquent un surcroît de travail organisationnel et administratif.

La simplification prévue du processus de planification sectorielle pour la définition de projets de lignes du réseau de transport d'électricité réduit la charge de coordination entre la Confédération et les autorités cantonales concernées par un projet, ce qui allège la charge de travail de ces dernières.

La procédure concentrée d'approbation des plans supprime l'obligation pour les *communes* d'établir des plans d'affectation et d'octroyer des autorisations de construire, ce qui allège leur charge de travail. C'est également le cas pour les autorités de recours de première instance, puisque désormais seuls les tribunaux cantonaux supérieurs seront compétents pour les décisions concernant les installations solaires, hydroélectriques et éoliennes d'intérêt national. Comme les nouvelles règles contenues dans le

présent projet de loi concernant uniquement les procédures, celui-ci n'a pas de conséquences pour les *centres urbains et les agglomérations*.

L'accélération des procédures profite aux *régions de montagne* qui seront sans doute souvent le site d'implantation des installations d'intérêt national. La procédure cantonale concentrée d'approbation des plans dispensera notamment les autorités cantonales des régions de montagne de mener, pour les installations solaires ou éoliennes d'intérêt national, des procédures de planification et d'autorisation complexes et mobilisatrices de ressources considérables.

6.3 Conséquences économiques et sociales

Les modifications proposées devraient permettre de réduire la durée de la procédure pour la planification et la construction d'installations solaires ou éoliennes d'intérêt national. Cela permettra également de réduire les coûts de procédure et la charge administrative des auteurs de projets: au lieu de déposer plusieurs demandes auprès de différentes collectivités publiques, ces derniers ne devront plus en effet déposer qu'une seule demande auprès du service cantonal. Cela bénéficiera également à l'économie.

6.4 Conséquences environnementales

Le projet ne prévoit aucune modification du droit matériel de la nature et de l'environnement. La construction de nouvelles installations utilisant des énergies renouvelables apportera une contribution importante au tournant énergétique et à la réalisation de l'objectif zéro net d'ici à 2050, car elle permettra de remplacer les énergies fossiles par de l'électricité et de la chaleur produites à partir d'énergies renouvelables. En cas de cessation définitive de la production d'énergie, les installations solaires ou éoliennes d'intérêt national devront être démantelées, ce qui bénéficiera à l'environnement.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées s'appuient sur l'art. 89 Cst. (politique énergétique) et sur l'art. 75 Cst. (aménagement du territoire). L'art. 89, al. 2, Cst. confère à la Confédération la tâche de fixer les principes législatifs applicables dans le domaine de l'utilisation des énergies indigènes renouvelables. La Confédération dispose par conséquent de compétences législatives limitées. Elle a la compétence d'édicter des dispositions présentant un haut degré d'abstraction et, exceptionnellement, des dispositions concrètes applicables au cas d'espèce, lorsque cela est indispensable pour concrétiser des

objectifs majeurs³³. L'art. 75, al. 1, Cst. prévoit de son côté que la Confédération fixe les principes de l'aménagement du territoire: là aussi, la Confédération ne jouit donc que d'une compétence législative limitée. Le projet en tient compte en permettant aux cantons de définir leurs propres règles pour la mise en œuvre de la procédure cantonale d'approbation des plans. Il convient de considérer par ailleurs que les installations solaires ou éoliennes sont souvent situées en dehors des zones à bâtir; or, dans ce domaine, le droit fédéral peut, selon une pratique reconnue, édicter des dispositions détaillées³⁴.

Les modifications proposées affectent l'autonomie des cantons (art. 47, al. 2, Cst.) et celle des communes (art. 50, al. 2, Cst.) en matière d'organisation et de procédure. L'autonomie cantonale en matière d'organisation et de procédure n'est pas absolue et, en vertu de la pratique et de la doctrine, elle peut être restreinte en présence de motifs suffisamment importants³⁵. En raison de la situation difficile sur le plan de l'approvisionnement en électricité qui va probablement perdurer ces prochaines années, il est indispensable d'accélérer les procédures de planification et d'autorisation. Les modifications proposées concernent uniquement les installations solaires, hydroélectriques et éoliennes d'intérêt national et sont donc de portée limitée. L'obligation pour les cantons de veiller à ce que les communes concernées participent suffisamment tôt à la procédure concentrée d'approbation des plans permet de tenir compte de la situation de ces dernières.

En outre, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut «veiller à ce que la procédure dans son ensemble respecte le principe constitutionnel de garantie d'une protection juridique efficace dans le cadre d'une procédure équitable et dans des délais raisonnables (art. 29, al. 1, Cst.; art. 6, ch. 1, de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH]³⁶)»³⁷. Cela signifie que les requérants et les opposants aux projets d'installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables jouissent d'un droit constitutionnel à une procédure équitable. Or, ce droit n'est actuellement pas garanti. Aujourd'hui, les procédures de planification et d'autorisation pour les installations concernées par ce projet sont trop longues pour qu'il soit possible de satisfaire à cette exigence. Les propositions législatives contenues dans le présent projet sont donc également nécessaires au regard de la Constitution et de la CEDH.

³³ JAGMETTI RICCARDO, *Energierecht Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Band VII, Basel etc. 2005, ch. 1321 s.

³⁴ Cf. GRIFFEL ALAIN, *Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen*, 20. Februar 2017, p. 14 avec notes.

³⁵ Cf. EGLI PATRICIA, in: Ehrenzeller Bernhard, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender, *Die schweizerische Bundesverfassung*, 3e éd., St. Gallen 2014, ch. 21 sur l'art. 47.

³⁶ RS 0.101

³⁷ ATF 142 II 20 consid. 3-7 p. 25 ss. et consid. 1.4 p. 24 s. (Spreitenbach/AG); ATF 136 II 165 consid. 1.2.2 p. 171 (aéroport de Zurich, avec notes).

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet n'affecte aucune obligation internationale de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 163, al. 1, Cst. Le projet est sujet au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

Le Conseil fédéral propose au Parlement de modifier la loi sur l'énergie sur les points décrits ci-dessus. Le projet contient également des modifications de la LAT et de la LIE.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni nouveaux crédits d'engagement ni nouveaux plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst).

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Les dispositions proposées préservent la compétence des cantons en matière d'organisation et de procédure. Le projet n'aura qu'une incidence minime sur les procédures cantonales de planification, d'autorisation de construire et de recours. En outre, les procédures qui devront être modifiées en vertu du droit fédéral proposé ici ne concernent qu'un nombre réduit d'installations de production d'électricité ou de chaleur à partir d'énergies renouvelables, à savoir celles qui sont d'intérêt national. Par ailleurs, le droit en vigueur exige déjà des cantons qu'ils prévoient des procédures d'autorisation rapides pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables (cf. art. 14, al. 1, LEne). Les dispositions proposées sont nécessaires si l'on veut atteindre les objectifs de développement fixés par la LEne et la Stratégie énergétique 2050. Le principe de subsidiarité est donc respecté.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne contient pas de dispositions législatives relatives aux subventions ni ne prévoit de demande de crédits d'engagement ou de plafond de dépenses. Les principes établis dans la loi sur les subventions ne s'appliquent donc pas dans le cas présent.

7.7 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit aucune nouvelle norme de délégation qui permettrait au Conseil fédéral ou à une autre autorité d'édicter des ordonnances législatives.

7.8 Protection des données

Le projet n'a aucun lien avec la protection des données.

Liste des abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial
CEATE-E	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
CEATE-N	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101)
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)
LApEI	Loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (RS 734.7)
LEne	Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (RS 730.0)
LIE	Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (RS 734.0)
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
MW	Mégawatt
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OPIE	Ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (RS 734.25)
PSE	Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité
TWh	Térawattheure