

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



20.4268 n Mo. Conseil national (CEATE-N). Sécurité de planification améliorée pour les projets d'installations d'intérêt national destinées à utiliser les énergies renouvelables

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 8 septembre 2022

Réunie le 8 septembre 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée par son homologue du Conseil national le 27 octobre 2020 et adoptée par le Conseil national le 3 juin 2021.

La motion charge le Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires à une planification positive pour des sites pouvant accueillir des installations, conformément à l'art. 12 LEné. Elle vise également à raccourcir la procédure grâce à la fixation de délais contraignants et à la pesée des différents intérêts nationaux en présence dans le cadre de cette planification positive.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de rejeter la motion.

Rapporteurs : Baume-Schneider

Pour la commission :
La présidente

Elisabeth Baume-Schneider

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 25 novembre 2020
- 3 Décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de créer les bases légales nécessaires à une planification positive, avec le concours des cantons et des associations qui disposent d'un droit de recours, pour des sites pouvant accueillir des installations, conformément à l'art. 12 LEn. Dans la mesure où la pesée des différents intérêts nationaux en présence a lieu dans le cadre de cette planification positive, elle ne doit plus être répétée lors de la procédure d'autorisation concrète. Les délais prévus dans cette nouvelle base légale ne doivent pas prolonger l'ensemble de la procédure.

1.2 Développement

La nouvelle loi fédérale sur l'énergie confère un intérêt national à l'utilisation des énergies renouvelables et à leur développement. L'intérêt national est donné lorsque les installations remplissent des critères déterminés en matière de taille et d'importance (art. 12, al. 4, LEn et art. 8 à 9 OEn). La réalisation de tels projets est déterminante pour le succès du virage énergétique et la décarbonisation de la société.

Les investisseurs potentiels dépendent d'une sécurité de la planification aussi élevée que possible. Si la pesée des intérêts nationaux n'est effectuée que durant la procédure d'autorisation, l'engagement financier préliminaire de l'investisseur dans le projet est déjà immense. Les procédures de recours sont fréquentes dans ce contexte et les projets sont bloqués pendant des années en raison d'intérêts nationaux concurrents. Bien que l'investisseur potentiel soit aussi nécessaire dans le cas d'une planification positive, les clarifications pour évaluer si d'autres intérêts nationaux s'opposent à l'utilisation du site prévu nécessitent des moyens nettement moindres. Dans ces conditions, il est aussi possible d'effectuer la pesée des intérêts, procédures de recours comprises, avant que l'élaboration détaillée du projet n'engendre des coûts. Grâce à cette planification détaillée, l'investisseur dispose d'une sécurité de la planification significativement plus importante.

Bien entendu, la pesée des intérêts ne doit pas être réalisée deux fois pour les mêmes aspects. Les décisions relatives à la pesée des intérêts nationaux prises lors de la planification positive ne font plus l'objet de la procédure d'autorisation. En vue de l'urgence du développement de nouvelles capacités de production d'énergie, il faut s'assurer de ne pas allonger la durée totale de la procédure.

2 Avis du Conseil fédéral du 25 novembre 2020

Le Conseil fédéral approuve l'intention de la motion, à savoir l'instauration d'une sécurité de planification qui soit la plus élevée possible pour les investisseurs potentiels, ce d'autant plus que, souvent, la procédure à suivre en vue de la construction d'une nouvelle installation de production d'énergie est longue.

Telle qu'elle est présentée, la demande formulée dans la motion ne peut toutefois pas être mise en œuvre, car l'aménagement du territoire incombe aux cantons (art. 75, al. 1, 2^e phrase, de la Constitution fédérale [Cst.]). Par ailleurs, ce sont eux aussi qui disposent des ressources en eau (art. 76, al. 4, 1^{re} phrase, Cst.). Dès lors, même si l'approche de la planification positive était adoptée, les cantons conserveraient le droit d'octroyer les concessions. Qui plus est, la possibilité de procéder préalablement, et à titre définitif, à la pesée des différents intérêts nationaux en présence (production d'énergie vs environnement) n'est pas compatible avec la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.). Lors d'une procédure administrative, tous les intérêts concernés, en particulier l'intérêt public, doivent pouvoir être examinés sans qu'il soit préjugé du résultat.

N'y étant pas expressément autorisée par la Constitution, la Confédération n'est pas habilitée à édicter des plans d'aménagement du territoire contraignants pour les cantons dans le domaine des installations de production d'énergie ou à leur prescrire des délais dans leurs procédures



d'autorisation. La Confédération est toutefois tenue d'encourager et de coordonner les efforts des cantons ainsi que de collaborer avec eux (art. 75, al. 2, Cst.). Une telle coopération a par exemple été mise en place par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, en août 2020, dans le cadre de la Table ronde consacrée à l'énergie hydraulique et de la Conception énergie éolienne.

Dès lors, si le conseil prioritaire devait accepter la motion, le Conseil fédéral se réserve le droit de soumettre au second conseil une proposition de modification prévoyant l'élaboration d'une planification positive au niveau national qui se fasse conjointement par la Confédération et les cantons, avec le concours des associations.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Décision du conseil prioritaire

Le 3 juin 2021, le Conseil national a adopté la motion par 121 voix contre 59 et 5 abstentions.

4 Considérations de la commission

Lors d'un premier examen de la motion, le 21 octobre 2021, la commission a décidé d'intégrer l'objectif de la motion consistant à développer rapidement la production d'énergies renouvelables à l'examen du projet d'acte modificateur unique [21.047](#) et de suspendre pour l'heure ses délibérations relatives à la motion.

Dans le projet d'acte modificateur unique qu'elle a soumis au Conseil des États pour la session d'automne 2022, la commission a proposé diverses mesures visant à promouvoir le développement de la production d'énergies renouvelables.

L'intérêt que revêt la réalisation des objectifs de développement des énergies renouvelables doit par exemple primer les intérêts de la protection de l'environnement. En outre, certaines dispositions de la loi fédérale sur la protection des eaux, notamment celles qui concernent les débits résiduels, doivent pouvoir être suspendues jusqu'en 2035. S'agissant de la construction d'installations de production d'électricité issue d'énergies renouvelables dans des objets inscrits dans l'inventaire visé à l'art. 5 LPN, il doit être permis de déroger à la conservation intégrale sans prendre de mesures de protection, de reconstitution, de remplacement ou de compensation. En ce qui concerne les installations solaires, la commission a également créé les conditions nécessaires dans le droit de l'aménagement du territoire pour que ces installations doivent être considérées, hors des zones à bâtir et hors des surfaces agricoles utiles, à certaines conditions et à partir d'une certaine puissance, comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination. Les installations solaires situées dans des espaces agricoles doivent être considérées comme conformes à l'affectation de la zone et comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination si elles répondent à des intérêts liés à l'agriculture. Par ailleurs, l'autorisation d'installations de biomasse et d'installations éoliennes en forêt doit être facilitée.

La commission est convaincue qu'avec ces diverses mesures, qu'elle entend mettre en œuvre dans le cadre du projet d'acte modificateur unique, l'objectif de la motion est atteint. À ses yeux, le mandat n'a donc plus lieu d'être maintenu et il convient, par conséquent, de rejeter la motion.