

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



22.3035 é Mo. Z'graggen. Création d'une base légale (législation spéciale) concernant les installations photovoltaïques au sol de grande surface dans les régions de montagne. En attendant la loi, le Conseil fédéral instaure un moratoire sur la construction d'installations photovoltaïques au sol dans les régions de montagne

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 24 octobre 2022

Réunie le 24 octobre 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États a examiné la motion visée en titre, déposée le 28 février 2022 par la Conseillère aux États Heidi Z'graggen, motion qui lui a été transmise le 16 juin 2022 par le Conseil pour examen préalable.

Cette motion demande au Conseil fédéral d'élaborer un projet d'acte régissant les conditions générales de construction et d'exploitation des grandes installations photovoltaïques au sol dans les régions alpines. La motion vise en particulier l'instauration de mesures de préservation de la beauté du paysage, l'obligation de construction à proximité d'infrastructures existantes et l'obligation de démantèlement à la mise hors service de l'installation. En outre, en attendant la création d'une base légale, elle demande l'instauration d'un moratoire sur la construction d'installations photovoltaïques au sol dans les régions de montagne.

Proposition de la commission

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

Rapporteuse : Baume-Schneider

Pour la commission :
La présidente

Elisabeth Baume-Schneider



Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 18 mai 2022
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission

1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer, en vertu des art. 75, al. 1 et 2, 78, al. 2, et 89, al. 1 et 2, de la Constitution, une loi qui détermine les conditions générales régissant la construction, l'exploitation et le stockage de l'électricité produite par les grandes installations photovoltaïques au sol dans les régions alpines (à partir de 5000 m², conformément à l'art. 37, al. 1, OAT ; appelées ci-après installations photovoltaïques au sol) de même que le démontage de ces installations.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, le Conseil fédéral instaure un moratoire sur la construction de telles installations et en règle les modalités. Le projet de loi comprendra les éléments suivants. Des dispositions générales préserveront la beauté du paysage et instaureront le principe selon lequel les installations photovoltaïques au sol doivent perturber le paysage le moins possible. A l'intérieur des zones comprises dans les inventaires fédéraux de protection des paysages et des biotopes (Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, marais et sites marécageux d'importance nationale, districts francs fédéraux, etc.), la beauté de la nature doit être intégralement préservée. Les installations photovoltaïques au sol y seront donc interdites.

Dans les régions de montagne, ce type d'installations ne doit être envisagé que si les infrastructures de desserte, de transport et de stockage sont suffisantes (routes d'accès et lignes de transport de l'énergie par exemple) et si d'autres interventions importantes/techniques portant atteinte au paysage ont déjà été réalisées. Le stockage de l'électricité produite (technique, infrastructure, situation) doit en outre être planifié.

La construction d'installations photovoltaïques au sol dans les régions de montagne sur des terrains publics ou privés doit être soumise à une concession du ou des cantons concernés. La concession doit être soumise à une redevance photovoltaïque, sur le modèle de la redevance hydraulique ; elle doit être limitée dans le temps et éventuellement faire l'objet d'une obligation de retour ou de démantèlement à son expiration ou à la mise hors service de l'installation. Une garantie financière doit être prévue pour couvrir le coût des opérations de démantèlement.

La Confédération élaborera, en collaboration avec les cantons, une planification des sites qui pourraient accueillir des installations photovoltaïques au sol et à laquelle devront répondre les plans directeurs des cantons.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil fédéral instaurera un moratoire sur les installations photovoltaïques au sol dans les régions de montagne et réglera les modalités de la mise en oeuvre.

1.2 Développement

La Suisse s'est fixé pour objectif d'atteindre la neutralité climatique d'ici le milieu du siècle, tout en couvrant autant que faire se peut ses besoins en électricité grâce aux (nouvelles) énergies renouvelables. Or l'hydraulique atteint aujourd'hui déjà ses limites de capacité en Suisse et le potentiel de développement de l'éolien est modeste.

C'est la raison pour laquelle les chercheurs et les experts partent du principe que les besoins supplémentaires en électricité seront couverts par le photovoltaïque ; c'est aussi pourquoi les installations photovoltaïques au sol sont de plus en plus souvent mentionnées dans le débat public, en particulier pour les régions de montagne, et qu'elles sont même planifiées à certains endroits.



Selon Christoph Brand, directeur d'AXPO (Neue Luzerner Zeitung du 12.2.2022), il faut développer massivement le photovoltaïque, sur les toits et les surfaces construites, mais aussi sur les espaces non construits des zones alpines. AXPO avançait déjà les mêmes arguments dans la NZZ du 2 septembre 2021, affirmant que nous avons besoin de grandes installations photovoltaïques dans les régions de montagne afin de compenser le déficit du Plateau en électricité. L'Association des entreprises électriques suisses exige dans une feuille de route, parmi les dix mesures prioritaires proposées, le développement de la production hivernale issue du photovoltaïque alpin entre 2026 et 2035 (Feuille de route de l'AES Sécurité d'approvisionnement, du 9.12.2021).

La planification et l'extension de telles installations photovoltaïques au sol se déroulent toutefois de manière non coordonnée et aléatoire. Outre les conditions générales régissant la construction, le stockage saisonnier de l'électricité produite par de telles installations n'est pas non plus réglé. Les atteintes portées par les installations photovoltaïques à la nature intacte et fragile des régions de montagne, en particulier dans les Alpes, sont énormes. Si cette voie doit être empruntée, il est nécessaire d'adopter une base légale solide comprenant les éléments susmentionnés et établissant des conditions générales claires à l'échelon fédéral et cantonal. Une telle démarche permet de mieux asseoir la légitimité et l'acceptation démocratiques de ces projets, d'assurer la sécurité de leur planification, d'obtenir de meilleurs résultats et enfin, de parvenir à des solutions plus rapides. Une simple adaptation de la loi sur l'énergie ou de la loi sur l'aménagement du territoire, qui viserait à accélérer la procédure, voire à contourner la loi sur la protection de la nature et du paysage et la réglementation sur la protection de l'environnement, est tout à fait insuffisante et inacceptable.

La loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques a permis à la Suisse de faire de bonnes expériences. Les installations photovoltaïques au sol, qui impliquent des interventions gigantesques dans nos plus beaux espaces encore vierges, doivent également reposer sur une législation spéciale instaurant des conditions générales claires et ne doivent pas être laissées au hasard. La loi doit notamment prévoir un dispositif de planification permettant de coordonner les activités de la Confédération et des cantons ayant des effets sur l'organisation du territoire. Conformément à l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire, la Confédération est tenue de réaliser des études de base et d'établir les conceptions et plans sectoriels nécessaires. Confédération et cantons peuvent ainsi analyser les problèmes et rechercher des solutions de manière coordonnée, solutions qui pourront ensuite figurer dans des plans directeurs cantonaux contraignants.

Avant l'adoption d'une base légale, il y a suffisamment de temps et d'espace pour assurer le développement de l'énergie solaire dans les zones urbaines, en particulier sur les surfaces construites. Le potentiel existant, notamment dans l'hydraulique, doit d'abord être exploité, avant que soient défigurés nos plus beaux paysages par des panneaux solaires noirs, au hasard d'une prolifération sauvage désordonnée. Un moratoire légal doit être décrété dès aujourd'hui jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, afin d'interdire la construction de grandes installations photovoltaïques dans une nature intacte.

2 Avis du Conseil fédéral du 18 mai 2022

Le développement de l'énergie photovoltaïque est essentiel au futur approvisionnement en électricité de la Suisse. Dans les bâtiments, les installations photovoltaïques peuvent être mises en place à peu de frais, rapidement et en grande partie sans conflit, tandis que les installations isolées causent souvent des préoccupations quant à la protection de la nature, du paysage et du patrimoine. Il est donc nécessaire de procéder à une pesée minutieuse des intérêts.

Le Conseil fédéral estime néanmoins que cette pesée des intérêts ne requiert pas une réglementation légale détaillée. Selon lui, il faut en premier lieu développer la pratique actuelle dans le cadre légal existant.



La révision de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1), que le DETEC a mise en consultation en octobre 2021, s'inscrit dans ce développement. Il y est prévu de faciliter la construction d'installations photovoltaïques sur les toits et dans certaines situations hors de la zone à bâtir.

En outre, le DETEC élabore actuellement d'autres bases légales qui concernent l'évolution de la pratique. L'accent est mis sur les surfaces peu sensibles. Les aires protégées d'importance nationale sont, elles, déjà protégées contre les interventions selon la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451). Cette situation ne devrait pas changer. La motion demande notamment une obligation de démantèlement. Une telle obligation peut constituer un instrument important en ce qui concerne la séparation des territoires constructibles et non constructibles. Cette obligation existe déjà ici ou là sous diverses formes dans la législation en vigueur et elle est également prévue dans le champ d'application de la révision de l'OAT mentionnée plus haut. Toutefois, si elle devait être dorénavant réglée par la loi formelle, son champ d'application devrait s'étendre au-delà des installations photovoltaïques au sol dans les régions de montagne. Le Conseil fédéral a soumis des propositions en ce sens dans son message du 31 octobre 2018 relatif à la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (18.077 ; FF 2018 7423). La demande peut être intégrée dans le cadre du traitement parlementaire du dossier. En considération de ces travaux et de l'importance de l'énergie photovoltaïque pour garantir un approvisionnement en électricité sûr en Suisse, le Conseil fédéral considère qu'une réglementation légale détaillée n'est pas nécessaire et rejette la proposition de moratoire.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 16 juin 2022, le Conseil des États a décidé sans opposition de transmettre cette motion à la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États pour examen préalable.

4 Considérations de la commission

La commission constate que les bases légales pour les installations solaires au sol dans les régions alpines ont déjà été créées dans le cadre de la modification urgente de la loi sur l'énergie (LEne) du 30 septembre 2022 (objet 21.501, Projet 4), en particulier à travers le nouvel article 71a. La commission estime que les demandes présentées dans la motion visée en titre vont à l'encontre des dispositions instaurées par cet article 71a. En effet, celui-ci prévoit d'accélérer et de faciliter la procédure d'autorisation et de construction des grandes installations photovoltaïques dont la production annuelle est supérieure à 10 GWh, jusqu'à ce que la production annuelle totale de telles installations dépasse 2 TWh. La motion propose quant à elle de prendre des mesures restrictives, notamment l'instauration d'un moratoire, ce qui est en opposition avec les dispositions adoptées par l'Assemblée fédérale il y a un mois. Pour toutes ces raisons, la commission propose de rejeter cette proposition.