

Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC

Par e-mail à: gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch

Berne, 30.09.2024

Prise de position concernant la consultation sur la modification de la loi sur les installations électriques (Accélération de l'extension et de la transformation des réseaux électriques)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

Dans un courrier du 26 juin 2024, vous avez invité l'EnDK et la DTAP à participer à la consultation sur la modification de la loi sur les installations électriques. Nous vous remercions de cette possibilité et prenons position comme suit.

1. Appréciation générale

L'acte modificateur unique, clairement accepté par le peuple en juin 2024, améliore la capacité d'autorisation des installations de production d'électricité à base d'énergies renouvelables. Pour que le développement puisse se faire rapidement, les procédures de planification, d'autorisation et de recours doivent également être simplifiées et accélérées. Avec le projet d'accélération des procédures (23.051 Modification de la loi sur l'énergie), le Parlement fédéral discute actuellement d'un raccourcissement des procédures pour les grandes installations de production. Par ailleurs, le Conseil fédéral propose une révision de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité afin de simplifier et d'accélérer les procédures de transformation et d'extension du réseau de transport. L'EnDK et la DTAP avaient déjà appelé de leurs vœux un tel projet dans leur prise de position sur l'accélération des procédures pour les installations de production et se félicitent que le Conseil fédéral ait désormais donné suite à ce souhait.

Afin de garantir un approvisionnement énergétique sûr et stable, il faut non seulement construire de nouvelles installations de production, mais aussi moderniser et développer les réseaux électriques. En raison de l'augmentation de l'injection décentralisée et irrégulière d'électricité issue d'énergies renouvelables, les exigences posées aux réseaux de transport et de distribution deviennent plus complexes et plus coûteuses. Il est donc nécessaire de renouveler et de renforcer les réseaux existants et d'en construire de nouveaux. Du point de vue de l'EnDK et de la DTAP, les procédures concernant le réseau sont complexes et durent parfois trop longtemps. Il faudrait donc prendre des mesures pour accélérer ces procédures. A cet égard, il conviendrait d'aborder non seulement le niveau du réseau de transport, mais aussi celui du réseau de distribution.

La recherche et le développement de nouvelles technologies pour les lignes à très haute tension souterraines sont très avancés. De telles nouvelles technologies atténuent les inconvénients des lignes souterraines. C'est pourquoi il est important que, de façon générale, les nouvelles technologies soient testées et certifiées sans tarder. Ainsi, elles peuvent être appliquées rapidement et systématiquement afin d'encourager l'utilisation accrue de câbles souterrains. Dans ces conditions, il convient également d'envisager une nouvelle adaptation de la loi.

2. Principe de la ligne aérienne (art. 15 al. 1 et 1^{bis})

Le principe actuellement ancré dans la loi sur l'électricité, selon lequel les lignes du réseau de transport peuvent être aériennes ou câblées en souterrain, implique une pesée globale des intérêts et conduit souvent à des procédures complexes et de longue haleine. Dans ce contexte, l'EnDK et la DTAP peuvent comprendre la volonté du Conseil fédéral de fixer des critères clairs pour le choix de la technologie de transport, afin de gagner du temps lors de la planification.

Au niveau de réseau 1, les lignes aériennes ne sont pas seulement beaucoup moins chères que les câblages souterrains, elles sont aussi plus faciles à entretenir. De plus, les pannes peuvent être réparées plus rapidement. Les lignes aériennes, qui ont une longue durée de vie, marquent toutefois fortement le paysage et l'utilisation de l'environnement proche. L'EnDK et la DTAP constatent que le principe de la ligne aérienne tel que proposé par le Conseil fédéral est contraire aux objectifs stratégiques de la Conception Paysage Suisse. Contrairement aux installations solaires et éoliennes, qui ne peuvent pas être déplacées à volonté, il existe des alternatives aux lignes aériennes, tant au niveau du tracé que du choix de la technologie. La pesée des intérêts est donc cruciale et ne doit pas être limitée de manière inconsidérée. De plus, les deux conférences regrettent que dans sa proposition, le Conseil fédéral ne tienne pas suffisamment compte du principe de neutralité technologique. Pour ces raisons, l'EnDK et la DTAP rejettent le principe de la ligne aérienne tel qu'il est proposé.

L'EnDK et la DTAP ne pourraient approuver un principe de la ligne aérienne qu'aux conditions suivantes:

- L'art. 15 al. 1^{bis} P-LIE énumère quelques **exceptions pour lesquelles une pesée des intérêts peut être effectuée**. Du point de vue de l'EnDK et de la DTAP, une pesée des intérêts est indispensable en de tels cas. C'est pourquoi la réglementation potestative proposée par le Conseil fédéral doit être transformée en une **réglementation dotée d'effet obligatoire**.
- D'autres exceptions sont à prévoir: il devrait également être nécessaire d'**envisager un câblage souterrain à proximité de zones d'habitation, pour la planification et la réalisation avec d'autres infrastructures ainsi que pour la préservation des biotopes d'importance nationale (selon l'art. 18a LPN) et des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs (selon l'art. 11 LChP)**.

Proposition:

L'EnDK et la DTAP rejettent le principe de la ligne aérienne dans sa forme actuelle, c'est-à-dire conformément à l'art. 15b al. 1 et 1^{bis} P-LIE.

L'EnDK et la DTAP peuvent approuver le principe de la ligne aérienne à condition que les modifications suivantes soient apportées à l'art. 15b al. 1^{bis} (modifications soulignées):

^{1bis} Il convient d'examiner si une telle ligne ou certains de ses tronçons peuvent également être réalisés sous forme de câbles souterrains, si cela induit des coûts moins élevés ou paraît nécessaire pour l'une des raisons suivantes:

- a. raisons techniques; ou
- b. respect de la protection des marais ou des sites marécageux visés à l'art. 78 al. 5 de la Constitution fédérale; ou

- c. respect des objectifs de protection d'objets d'importance nationale visés à l'art. 5 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), qui servent à protéger les paysages et des monuments naturels; ou
- d. respect des dispositions régissant la protection contre le rayonnement non ionisant; ou
- e. protection contre le bruit ou celles garantissant la sécurité électrique; ou
- f. à proximité de zones d'habitation; ou
- g. pour le regroupement avec d'autres projets d'infrastructure ; ou
- h. respect de la protection des biotopes d'importance nationale visés à l'art. 18a LPN; ou
- i. respect de la protection des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs visées à l'art. 11 LChP.

Dans ces cas, il faut procéder à une pesée des intérêts. Toutes les options technologiques disponibles doivent y être prises en compte.

3. Droit fondamental pour le maintien du tracé actuel (art. 15b^{bis})

L'EnDK et la DTAP soutiennent le principe fondamental de la garantie du maintien des lignes du réseau de transport sur leur tracé actuel lors de mesures de rénovation. Le maintien de l'infrastructure existante au même endroit permet d'éviter des atteintes supplémentaires au paysage ainsi que des surcoûts qui seraient généralement liés à un déplacement. Il est également possible de réutiliser ou de recycler des parties de l'infrastructure existante. La renonciation à une procédure de plan sectoriel est donc justifiée du point de vue de la DTAP et de l'EnDK, d'autant plus qu'elle n'entre en ligne de compte que dans le cas de changements partiels et d'agrandissements mesurés des lignes.

Les notions de «modifications partielles» et d'«agrandissement mesurés» requièrent toutefois une interprétation ou une précision et sont donc à définir plus exactement. Ceci en particulier dans le contexte où, dans les marais et les sites marécageux ainsi que dans les biotopes d'importance nationale, s'applique le principe selon lequel les atteintes existantes doivent être éliminées autant que possible à chaque occasion qui se présente. En de tels cas, les notions mentionnées doivent être interprétées de manière plutôt restrictive.

L'EnDK et la DTAP saluent le fait qu'une augmentation de la tension nominale soit également possible dans le cadre de la rénovation ou du remplacement d'une ligne du réseau de transport. L'hiver 2022-2023 a clairement montré que de telles mesures peuvent être importantes pour la sécurité de l'approvisionnement.

Proposition:

Précision des notions de «modifications partielles» et d'«agrandissements mesurés».

4. Primauté de principe aux installations du réseau de transport lors de la pesée des intérêts (art. 15d al. 5)

Les installations du réseau de transport sont aujourd'hui reconnues d'intérêt national par la loi. L'EnDK et la DTAP saluent le fait que l'on accorde un poids supplémentaire à l'intérêt de leur réalisation en introduisant une primauté de principe par rapport à d'autres intérêts nationaux. Cela correspond à l'approche de l'acte modificateur unique, qui confère une primauté de principe aux 16 projets hydroélectriques ainsi qu'aux installations éoliennes et solaires d'intérêt national inscrits dans la loi. L'EnDK et la DTAP demandent toutefois que les exceptions à la primauté de principe soient étendues

aux sites IFP, afin de permettre ainsi, dans ces sites également, une pesée entre les intérêts d'utilisation et les intérêts de protection, au même niveau.

Enfin, de l'avis de l'EnDK et de la DTAP, il y a lieu d'introduire une disposition comparable pour les lignes des niveaux inférieurs du réseau qui doivent desservir des installations de production d'intérêt national.

Proposition:

Adaptation de l'art. 15d al. 5 comme suit (modifications soulignées):

⁵Dans les cas des nouvelles installations du réseau de transport et des installations des niveaux inférieurs du réseau qui raccordent des installations de production d'intérêt national au sens de l'art. 12 al. 2 de la loi sur l'énergie, l'intérêt de leur réalisation prime en principe d'autres intérêts nationaux. Cette primauté de principe ne s'applique pas:

- a. aux marais et aux sites marécageux visés à l'art. 78 al. 5 de la Constitution;
- b. aux biotopes d'importance nationale visés à l'art. 18a LPN; et
- c. aux réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs visés à l'art. 11 de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse; et
- d. dans les objets d'importance nationale visés par l'art. 5 LPN, qui ont pour objet la protection des paysages et des monuments naturels.

5. Réduction du délai de traitement pour les cantons (art. 16 al. 1 première phrase)

Les cantons sont prêts à contribuer à l'accélération des procédures lors de la transformation et de l'extension des réseaux électriques. Une réduction du délai de prise de position dans le cadre des procédures d'approbation des plans, qui passerait de trois mois actuellement à un mois à l'avenir, aurait toutefois pour conséquence que les administrations cantonales ne pourraient plus garantir un traitement approprié des dossiers de demandes - y compris (si besoin était) des visites de terrain ainsi que la consolidation des diverses expertises spécialisées. Par ailleurs, les gouvernements cantonaux ne pourraient plus prendre position. Compte tenu du caractère politiquement brûlant de certains projets de lignes électriques, une telle réduction ne semble pas judicieuse. L'EnDK et la DTAP proposent donc de prévoir un délai de deux mois. De plus, l'ESTI devrait prévoir un format uniforme pour l'approbation des plans, ce qui permettrait de réduire la charge administrative des autorités cantonales.

Propositions:

1) Adaptation de l'art. 16d al. 1 première phrase, comme suit (modifications soulignées):

¹L'autorité chargée de l'approbation des plans transmet la demande aux cantons concernés et les invite à se prononcer dans le délai de deux mois...

2) L'ESTI prévoit un format uniforme pour les approbations de plans afin de réduire la charge administrative des autorités cantonales.

6. Procédure d'élimination des divergences (art. 16g al. 1)

Selon la proposition du Conseil fédéral, il y aurait lieu à l'avenir de renoncer à la procédure d'élimination des divergences interne à l'administration fédérale pour les procédures d'approbation des plans selon la loi sur l'électricité. Cela permettrait certes de gagner un peu de temps sur le papier, mais dans la pratique, le risque de projets peu équilibrés et donc le risque de procès y afférents augmentent. Il faudrait plutôt examiner si la procédure pourrait être rationalisée d'une autre manière, par exemple en raccourcissant les délais ou en procédant à une élimination des divergences dans le cadre d'une conférence.

Proposition:

Supprimer l'art. 16g al. 1 P-LIE sous la forme proposée et examiner en lieu et place comment peut être allégée la procédure d'élimination des divergences, par exemple en raccourcissant les délais ou en procédant à une élimination des divergences dans le cadre d'une conférence.

7. Introduction d'un délai de traitement pour les tribunaux (art. 16j)

L'EnDK et la DTAP considèrent l'introduction d'un délai de décision de 180 jours pour les tribunaux comme une mesure importante propre à accélérer les procédures. L'EnDK et la DTAP soutiennent expressément l'application de cette réglementation aux procédures de recours concernant les lignes du réseau de transport ainsi que les lignes de tension inférieure qui desservent des installations d'intérêt national.

Remarque:

Approbation de l'art. 16j.

8. Procédure simplifiée d'approbation des plans pour les stations de transformation (art. 17 al. 1 let. d)

L'EnDK et la DTAP sont d'accord pour que la procédure simplifiée d'approbation des plans puisse être appliquée aux stations de transformation du niveau de réseau 6. De leur point de vue, cette possibilité devrait également s'appliquer aux stations du niveau de réseau 4. La recherche de sites pour de nouvelles stations transformatrices devient de plus en plus problématique pour les gestionnaires de réseau. En particulier dans les zones rurales, où de grandes installations solaires sont souvent mises en place (par exemple sur des granges), ce qui requiert une extension massive du réseau afin de pouvoir y injecter l'électricité produite. Souvent, cela nécessite de nouvelles stations de transformation ou des stations plus grandes - mais elles ne peuvent en principe pas être construites en dehors des zones à bâtir. Par conséquent, il faut trouver des emplacements pour des stations relativement grandes à l'intérieur des zones à bâtir. Les conséquences sont que l'extension du réseau est fortement retardée et que les gestionnaires de grandes installations solaires doivent attendre longtemps avant d'être raccordés. Il convient d'examiner si les stations de transformation ne pourraient pas être construites en dehors des zones à bâtir (ou par exemple directement à côté de celles-ci), dans la mesure où elles sont liées à l'emplacement, de manière analogue aux installations de production.

Propositions:

1) Adaptation de l'art. 17 al. 1 let. d, comme suit (modifications soulignées):

¹ La procédure simplifiée d'approbation des plans est appliquée dans les cas suivants:
d. Postes de transformation du réseau de distribution moyenne et basse tension.

2) Examiner si l'édification de stations de transformation en dehors de la zone à bâtir devrait être autorisée sous conditions.

9. Coordination de la planification des réseaux (art. 9c al. 2 P-LApEI)

L'EnDK et la DTAP saluent expressément le fait que les gestionnaires de réseau doivent associer les cantons à la planification du réseau suffisamment tôt et de manière exhaustive. Il est alors possible de mieux coordonner le développement des réseaux avec les plans directeurs cantonaux, et ce suffisamment tôt. De plus, cette mesure contribue à une meilleure utilisation de l'espace et à l'allègement du paysage. En outre, cela permet la réalisation d'une planification des réseaux conjointe avec la planification d'éventuelles infrastructures critiques. Il est ainsi également possible d'exploiter d'éventuels potentiels de regroupement et de réduire les coûts.

Remarque:

Approbation de l'art. 9c al. 2 P-LApEI.

10. Accélération de la transformation et de l'extension des réseaux de distribution

En présentant ce projet, le Conseil fédéral met l'accent sur la simplification et l'accélération des procédures de transformation et d'extension du réseau de transport. La plus grande transformation a toutefois lieu aux niveaux de réseau 5 et 7, en raison du développement massif du photovoltaïque, de l'augmentation du nombre de pompes à chaleur et de voitures électriques. Les défis à relever en matière de modernisation et d'extension des réseaux de distribution ainsi que des installations de réseau telles que les stations de transformation sont donc considérables. De plus, le réseau de transport, les réseaux de distribution, les raccordements au réseau et les autres installations de réseau ainsi que les installations de production constituent un système global qui doit être considéré dans son ensemble. Dans de nombreux cas, la construction d'une nouvelle installation de production, par exemple, nécessite des mesures de renforcement du réseau. Du point de vue de l'EnDK et de la DTAP, les planifications, les autorisations et la réalisation des centrales électriques, des raccordements au réseau et des renforcements de réseau devraient être entreprises simultanément, être regroupées et coordonnées entre elles. Le niveau du réseau de distribution devrait donc également être abordé à l'échelon législatif dans le projet. Dans ce contexte, l'EnDK et la DTAP demandent au Conseil fédéral d'élaborer des mesures en conséquence.

Proposition:

Les planifications, les autorisations et la réalisation des centrales électriques, des raccordements au réseau et des renforcements du réseau devraient être entreprises simultanément, regroupées et coordonnées entre elles. Le niveau du réseau de distribution devrait être abordé à l'échelon de la loi dans le projet. Le Conseil fédéral est invité à élaborer les mesures en conséquence.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en considération notre prise de position et restons à votre disposition pour toute question éventuelle.

Avec nos salutations les meilleures,



Roberto Schmidt, conseiller d'Etat
Président de l'EnDK



Stephan Attiger, conseiller d'Etat
Président de la DTAP