



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Madame la Conseillère fédérale Simonetta
Sommaruga

Département fédéral de l'environnement
de l'énergie et de la communication
DETEC
3003 Berne

Par courriel à : info@are.admin.ch

Berne, le 23 mai 2022

Modification de la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 – Prise de position de l'Association des Communes Suisses

La *version allemande* fait foi

Madame la Conseillère fédérale,

Dans un courrier du 2 février 2022, le Département fédéral de l'environnement de l'énergie et de la communication (DETEC) nous a soumis l'objet en titre pour consultation. Nous tenons à vous remercier de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue au nom des 1600 communes affiliées à l'Association des Communes Suisses (ACS). Ci-dessous, veuillez trouver notre position :

I. Remarques de fond sur le projet

Les installations hydrauliques et éoliennes sont des composantes importantes de la production d'électricité qui permettront d'atteindre les objectifs de la Stratégie 2050. Le but du Conseil fédéral est, à travers cette révision législative, d'accélérer les procédures de planification et d'autorisation pour les énergies hydrauliques et éoliennes en plus d'instaurer des allègements fiscaux et l'extension de la procédure d'annonce pour les installations solaires.

L'Association des Communes Suisses (ACS) soutient l'objectif principal du projet, soit les accélérations des procédures de planification et d'autorisation pour la production d'électricité renouvelable en Suisse. Mais l'ACS considère que le projet du Conseil fédéral de révision de la loi sur l'énergie ne permet pas d'atteindre ces objectifs avec une plus-value suffisante par rapport à la situation existante. Le premier point de critique se situe au niveau du droit de participation démocratique. En effet, les compétences et les droits de participation des communes d'implantation concernées ne doivent pas être réduits dans le cadre de la pesée générale des intérêts. Si l'on veut réussir à construire des installations hydroélectriques et éoliennes, de tels projets doivent être soutenus dès le début par le niveau communal tant par les autorités que par la population. Ceci signifie non seulement une participation démocratique, mais aussi une participation procédurale appropriée des autorités de la commune d'implantation. Retirer aux communes, en tant que troisième niveau étatique fédéral directement impliqué, la possibilité de recours direct est une violation inacceptable de l'autonomie communale en plus d'être contre-productive vis-à-vis des objectifs de cette révision. La participation à part entière de la commune n'est pas une fin en soi, mais elle garantit durablement l'acceptation et le succès des projets sur site. Dans une Suisse fédéraliste et démocratique, de tels processus ne peuvent pas être décrétés par un État central, mais doivent être élaborés de manière tripartite en se basant sur un socle communal.

Pour atteindre les objectifs fixés, il ne suffit pas d'accélérer les procédures d'autorisation pour le développement de nouvelles installations d'énergie éolienne et hydraulique. Dans ce contexte, il faut également pouvoir accélérer les procédures d'extension des réseaux (thermiques) correspondants. Cette partie, pourtant importante, n'est pas mentionnée dans le projet actuel.

Les propositions de procédures concentrées d'approbation des plans comportent des risques supplémentaires, car elles augmentent la complexité générale. Le risque que les procédures ne soient pas raccourcies mais qu'elles deviennent au contraire encore plus longues est bien réel. La proposition d'introduire une « Conception pour les énergies renouvelables (art. 13 LAT) » ainsi que l'instauration d'une nouvelle catégorie d'« installations hydrauliques et éoliennes les plus importantes » comporte des risques additionnels en augmentant la complexité du système. Cela constitue une unité de planification supplémentaire qui devra faire l'objet d'une pesée d'intérêts avant son intégration au plan directeur. Parallèlement, cette nouvelle notion d'« installations les plus importantes » devra elle aussi se concrétiser. Autant de points qui allongeront manifestement les processus et les procédures au lieu de les raccourcir.

La proposition de révision de la loi sur l'énergie se limite uniquement aux procédures appliquées aux échelons cantonal et communal ; du point de vue politique, ce sont donc surtout les communes et les cantons qui en paieront le prix. Cette modification ne tient toutefois pas compte de la situation juridique de départ, car nombre des problèmes analysés découlent du droit fédéral de l'environnement en vigueur dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'eau, de la protection de la nature ou encore du patrimoine. Le Conseil fédéral n'envisage malheureusement pas de révision complète du droit de l'environnement au sens matériel dans le domaine de l'accélération des installations énergétiques, ce qui est regrettable.

Dans le projet, les installations hydroélectriques et éoliennes sont traitées matériellement de la même manière. Or, les situations de départ sont fondamentalement différentes dans les cantons. Ainsi, les conditions relatives à la souveraineté sur les eaux varient et les processus d'autorisation sont donc également conçus différemment. Cette condition de base devrait être prise en compte dans la suite du traitement du projet.

Pour les raisons ci-dessus, l'ACS rejette formellement les propositions d'accélération des procédures pour les installations éoliennes et hydroélectriques de la révision de la loi sur l'énergie telle qu'elle est proposée. Le projet doit être retravaillé en intégrant les niveaux étatiques compétents, à savoir les cantons et les communes, en tant que partenaires institutionnels. En revanche, Les propositions d'allégement fiscaux et l'extension de la procédure d'annonce pour les installations en façade sont soutenues par l'ACS.

L'ACS déplore particulièrement que les travaux préparatoires de la Confédération pour ce projet de révision aient eu lieu sans l'implication des cantons et des communes. Les cantons et les communes sont aujourd'hui déjà fortement impliqués dans des projets éoliens et hydroélectriques et auraient pu apporter des expériences et des connaissances importantes sur les procédures. C'est par exemple le cas des cantons disposant d'ores et déjà de procédures concentrées d'approbation des plans. Le projet ne tient pas suffisamment compte de cette réalité, notamment parce qu'il ne se base pas sur des bonnes pratiques cantonales et communales existantes. **L'ACS considère ces éléments comme importants dans l'optique d'élaborer, dans un deuxième temps et suite à la fin du délai de consultation, un projet qui atteigne les objectifs clés en impliquant les cantons et les communes pour s'assurer de ne pas répéter les erreurs du projet actuel, de manière constructive et adaptée à la politique nationale.**

II. Remarques spécifiques sur le projet

Nouvelle procédure proposée

Pour identifier les installations les plus importantes, la Confédération souhaite créer *une conception pour les énergies renouvelables* en se basant sur l'art. 13 de la Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Les installations hydrauliques et éoliennes les plus importantes et les mieux adaptées seront déterminées et décrites dans la conception fédérale pour les énergies renouvelables. Cela concerne les installations qui sont « *décisives pour atteindre les objectifs de développement fixés dans la loi sur l'énergie* » (art. 9a LAT : Conception pour les énergies renouvelables). Cette conception aura un caractère contraignant pour les cantons qui seront tenus d'indiquer dans leur plan directeur les sites des installations hydrauliques et éoliennes les plus importants. Puis les cantons devront mettre en place une procédure cantonale *d'approbation des plans concentrés* qui règlent l'utilisation du sol nécessaires (art. 14 LAT : plans d'affectation), toutes les autorisations spéciales de droit fédérales devant être délivrées par les cantons ainsi que les éventuels droits d'expropriations nécessaires. Ces démarches permettront de réaliser les *projets déclarés prioritaires* dans le cadre d'un seul acte juridique qui pourra être contesté par un recours unique auprès du tribunal supérieur cantonal puis faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. La Confédération souhaite élaborer cette conception pour les énergies renouvelables dans un délai de deux ans. Pour ce faire il « *suffit dans un premier temps de disposer d'esquisses sommaires des projets devant être intégrés à la conception au titre des installations les plus importantes* » (rapport, p. 9).

Il s'agit là d'un nouvel instrument d'aménagement du territoire qui est franchement discutable sur le plan constitutionnel, mais qui entraîne également de nouvelles incertitudes avec le risque de ne pas produire l'effet escompté. Il convient de renoncer à créer *une conception pour les énergies renouvelables* qui se base sur l'art. 13 LAT. La coordination se fait sur la base de l'art. 11 de la Loi sur l'énergie.

Les compétences de planification et d'autorisation pour les installations décrites dans la conception fédérale pour les énergies renouvelables relèveront désormais exclusivement du niveau cantonal : les communes d'implantations ne disposeraient de plus aucune compétence ou d'autonomie en matière de planification et d'autorisation pour ces installations. Il est précisé que les différents projets figurant dans la conception pour les énergies renouvelables doivent être soigneusement analysés par les cantons (pesée d'intérêt) lors de la procédure d'élaboration du plan directeur. La souveraineté cantonale en matière d'aménagement du territoire est donc maintenue.

Les communes ne seront plus qu'informées et consultées au bon vouloir des cantons dans le cadre de l'élaboration de la conception pour les énergies renouvelables et de l'élaboration des plans directeurs. Cette consultation n'est actuellement pas inscrite dans le projet de modification de la loi sur l'énergie et n'a donc pas un caractère contraignant pour le niveau cantonal. Le projet prévoit d'exclure toute possibilité pour les communes de contester directement le plan directeur. L'unique droit de recours communal (droit d'être entendu) porterait sur les *décisions cantonales d'approbation des plans* prises sur la base des dispositions des plans directeurs au même titre que les propriétaires fonciers et les organisations ayant qualité pour recourir. Une contestation directe des sites inscrits par le Conseil fédéral dans la conception pour les énergies renouvelables est irrecevable (art. 189, al. 4 Cst.). La volonté d'exclure un droit de recours des autorités communales est clairement inscrite : « *cette exclusion est indispensable pour garantir qu'une seule voie de recours soit ouverte jusqu'au Tribunal fédéral. A défaut, les communes qui se sentiraient lésées dans leur autonomie par le plan directeur cantonal pourraient ; contrairement aux particuliers et aux organisations ayant le droit de recourir, contester directement la décision du plan directeur, ce que rendrait la procédure nettement plus longue* » (rapport, p. 11).

Ce projet exclut donc les communes (et également les citoyens) en tant que premier niveau institutionnel et supprime ses compétences fondamentales en matière d'aménagement du territoire. Ceci est une atteinte forte et directe à l'autonomie communale.

Installations éoliennes

Les installations éoliennes faisant partie des installations les plus importantes pour l'approvisionnement énergétique sont celles dont la production annuelle est de 40GWh. Cela signifie, selon les estimations du DETEC qu'environ treize projets figureraient dans la conception pour les énergies renouvelables.

Afin de mieux appréhender les défis que posent la mise en œuvre concrète de l'implantation d'infrastructures éoliennes au niveau communal et ainsi articuler des propositions concrètes, voici les principaux facteurs de succès identifiés auprès des communes :

- **Une démarche bottom-up pour promouvoir l'acceptabilité d'un projet basée sur des éléments de mesures concrets** : des mesures de vent précises et la visualisation de ces dernières par la population ainsi que la description concrète du projet en toute transparence et intelligibilité sont deux clés pour favoriser l'acceptabilité de l'implantation d'un projet éolien. Ces outils permettent de présenter un projet concret justifié par une plus-value concrète pour les habitants : la production d'énergie renouvelable en quantité suffisante. Le projet actuel est basé sur l'accélération du processus et ne souhaite qu'intégrer des esquisses sommaires des projets. Ce gain de temps en début de processus serait contreproductif et amènerait à une plus forte opposition du lieu d'implantation. Car, dans la conception pour les énergies renouvelables actuelles, seule une pesée d'intérêts rudimentaire pourra avoir lieu, car de nombreux projets n'existent qu'au niveau de la "faisabilité" et de nombreux détails décisifs, notamment les effets sur l'environnement, ne sont pas encore connus. Il existe donc un risque que la planification directrice suivie de la procédure concentrée d'approbation des plans soient effectuées sur la base d'une pesée d'intérêts très sommaire qui ne résisterait pas à un examen préalable accessoire en cas de contestation judiciaire en fin de procédure, comme le prévoit également le projet. Cela signifie qu'il existe un risque considérable qu'un projet échoue tout à la fin, après des années de procédure, parce que la pesée initiale des intérêts au niveau du concept fédéral n'a pas pu être effectuée avec la profondeur nécessaire. La transparence et le dialogue avec la population dès le début du processus (démarche participative) permet d'accompagner un projet et de provoquer l'adhésion des personnes directement touchées. La prise de décision doit également rester au plus proche des personnes qui subiront les nuisances directes des installations éoliennes. Dans les débats actuels sur l'énergie éoliennes, l'argument du « pourquoi chez nous » est récurrent : il faut donc l'anticiper et dans la mesure du possible y répondre clairement. Ce qui apparaît donc de prime abord comme un gain de temps pourrait, à terme, causer l'échec du projet.
- **L'accélération des processus pour éviter une charge excessive sur l'administration communale et les élus** : l'accélération des processus est nécessaire à tous les niveaux étatiques pour éviter qu'un projet d'implantation éolien ne divise une localité et ne pèse trop lourdement sur ses élus. Une accélération de ces processus ne nécessite pourtant pas automatiquement la suppression de compétences d'un niveau étatique. Les exemples des cantons de Vaud et de Neuchâtel qui disposent déjà pour des cas particuliers de processus d'approbation des plans concentrés incluent le niveau communal. Il est donc crucial que les bonnes pratiques existantes soient discutées et intégrées aux futurs travaux. Les redondances existantes dans les procédures à plusieurs niveaux étatiques doivent être remises en question et, si possible, éliminées. Les prises de position et les évaluations par différents services doivent être mieux coordonnées et les synergies doivent être exploitées. Il convient d'examiner la possibilité de fixer aux autorités fédérales et aux tribunaux des délais contraignants et plus courts pour l'évaluation des projets et des questions en rapport avec les installations énergétiques d'intérêt national.
- **La gestion de la technicité du sujet face à l'émotionnel** : les exemples ne manquent pas pour illustrer le côté émotionnel des travaux liés à l'énergie éoliennes. Les élus communaux doivent être les garants des institutions en étant totalement neutres dans l'entier des étapes

décisionnelles. Les acteurs tiers doivent également être neutres dans le processus et ne pas avoir d'intérêt financiers dans le processus. Les investisseurs ne doivent pas être le moteur unique d'un projet et leurs intérêts ne doit pas être la source d'une modification législative. C'est ici qu'un acteur tiers, comme le canton, a un rôle important à jouer. Il est nécessaire d'identifier ce rôle et de le soutenir pour permettre une accélération des processus.

Installations hydrauliques

Les différences de l'énergie hydraulique en comparaison à l'énergie éolienne sont nombreuses et n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le projet actuel. Il convient de les traiter en profondeur et de les considérer comme il se doit dans la suite des travaux. Il en découle des mesures différenciées adaptées aux différents domaines de production énergétique.

Du point de vue des communes, la différence la plus importante entre l'énergie hydraulique et l'énergie éolienne est le régime de propriété de l'eau. Les modalités varient d'un endroit à l'autre, d'un canton à l'autre. Là où la commune est concessionnaire, elle a un statut juridique fondamentalement différent de celui qu'elle a dans les endroits où elle ne l'est pas ou où le canton occupe cette fonction. Le canton des Grisons (dans lequel les communes sont propriétaires) et le canton d'Argovie (dans lequel c'est le canton qui est propriétaire) en sont deux exemples. De telles conditions de base doivent être appréciées de manière appropriée dans un projet fédéral. Ceci constitue une lacune importante dans le projet existant.

En ce qui concerne l'énergie hydraulique, environ 90% des installations sont déjà en place aujourd'hui. Les procédures sont bien établies. Ainsi, dans de nombreux cantons, les procédures d'approbation concentrées existent déjà. Pour l'eau, beaucoup de choses tournent autour des nouvelles concessions et des extensions. Les plus grands défis sont la rentabilité (évolution incertaine des prix, etc.) ainsi que les prescriptions du droit matériel de l'environnement (dispositions relatives aux débits résiduels lors de l'octroi de nouvelles concessions ; moratoire sur les marges glacières) et non les procédures formelles d'autorisation en elles-mêmes.

En outre, l'énergie hydraulique est souvent très bien acceptée par la population, notamment par les communes d'implantation. En revanche, les oppositions émanent généralement des associations environnementales ayant la qualité pour recourir. D'un point de vue politique, il n'est pas opportun de laisser de côté cette partie de la réalité actuelle et de se limiter aux procédures et au rôle des communes dans la résolution apparente des problèmes. Si l'on souhaite avancer sur ce thème, le droit matériel de l'environnement devrait également être révisé ; le Conseil fédéral doit présenter des propositions dans ce sens.

Un autre constat est que la coordination des procédures dans le domaine de l'énergie hydraulique est évolutive et en vigueur depuis longtemps. Il en va de même pour la coordination des procédures d'élaboration des plans directeurs et de concession. Il ne faut pas oublier non plus que les installations hydroélectriques existantes (entre 80 et 90 % de toutes les installations) ne sont plus soumises à l'obligation de plan directeur, ce qui rend obsolète une conception pour les énergies renouvelables de la part de la Confédération. En outre, la procédure d'autorisation en deux parties qui existe dans certains cantons est pertinente et elle a fait ses preuves. Et ce notamment dans l'intérêt des investisseurs potentiels qui financent en fin de compte les projets énergétiques et les mettent en œuvre. Il existe divers bons exemples qui ont pu être mis en œuvre malgré les bases juridiques actuelles, ou peut-être justement grâce à elles. Il s'agit par exemple des projets de centrale de pompage-turbinage de Limmern (Linthal GL ; réalisation en 2015), de centrale de pompage-turbinage de Ritom (canton du Tessin ; durée du projet : 5 ½ ans) ainsi que du projet de centrale de Buholzbach (canton de Nidwald ; durée du projet : 2 1/3 ans).

A travers ces exemples, les communes ont permis, en collaboration avec les autorités cantonales, la réalisation d'importants projets stratégiques. En dépit de cela, réviser les bases légales au détriment des communes ne repose sur aucun fondement objectif au vu de la situation actuelle et semble être

motivé en premier lieu par des considérations politiques de la part du Conseil fédéral. En tant que représentante des intérêts de l'échelon communal, l'ACS s'y oppose catégoriquement.

Installations photovoltaïques

Les propositions d'allégement fiscaux et l'extension de la procédure d'annonce pour les installations en façade sont soutenues par l'ACS. Il est important de souligner que les cantons et les communes sont les premiers concernés par les pertes de recettes fiscales. En ce sens, du point de vue communal, il s'agit d'un investissement direct dans le virage énergétique et donc d'un nouveau soutien essentiel à la politique énergétique du Conseil fédéral.

Même si les fortes incitations à l'installation de panneaux solaires par le biais de mesures étatiques ont un effet positif sur la production d'énergie, il ne faut pas oublier que la mise en œuvre concrète, soit la pose de panneaux sur les bâtiments, entraîne régulièrement des conflits entre différents objectifs. Pour les communes, en tant qu'autorités chargées de délivrer les autorisations, cette situation n'est pas toujours facile à gérer, car il faut procéder sur place à une pesée des intérêts ; par exemple entre la culture du bâti, la protection des monuments historiques et les objectifs de la politique énergétique. Les communes sont ici conscientes de leur responsabilité et tentent à tout moment de procéder à la pesée des intérêts conformément aux dispositions légales en vigueur. Du point de vue de la Confédération, il faut accepter que la pesée des intérêts ne puisse pas toujours privilégier uniquement les projets de politique énergétique.

En vous remerciant pour votre attention, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

Association des Communes Suisses

Le président



Hannes Germann
Conseiller aux États

Le directeur



Christoph Niederberger

Copies à :

Union des villes suisses (UVS) / Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) /
Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et
de l'environnement (DTAP) / Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)

