

Office fédéral du développement territorial
Section Droit
3003 Berne

Par voie électronique: aemterkonsultationen@are.admin.ch

8 octobre 2024

Nicole Neuhaus, nicole.neuhaus@strom.ch, +41 62 825 25 04

Modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire pour la mise en œuvre de la deuxième étape de la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT 2) et de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables

Mesdames et Messieurs,

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) vous remercie de lui donner la possibilité de prendre position sur la modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire visant à mettre en œuvre les deux modifications législatives mentionnées dans le titre. L'AES saisit volontiers cette occasion.

I. Remarques générales

I.1. L'aménagement du territoire, une base essentielle pour la faisabilité de la stratégie énergétique et climatique

Avec la Stratégie énergétique 2050 ainsi que la ratification de l'Accord de Paris sur le climat et la loi sur le climat et l'innovation, la Suisse s'est fixé des objectifs ambitieux. Leur mise en œuvre se traduira par une transformation majeure de l'approvisionnement énergétique vers les énergies renouvelables et un approvisionnement plus décentralisé. Cela s'accompagnera d'une forte augmentation du nombre d'installations de production d'énergie (électricité, chauffage à distance et gaz renouvelables), du nombre nécessaire de lignes de raccordement et d'autres infrastructures de réseau pour le transport et la distribution de l'énergie vers les sites de consommation finale, ainsi que des installations de stockage afin de conserver la production d'énergie excédentaire pour une consommation ultérieure. Les besoins en surface pour l'approvisionnement en énergie vont donc augmenter. Les surfaces au sol nécessaires s'étendent à la fois sur les parties constructibles et non constructibles du territoire, car l'emplacement des installations ne peut pas être choisi librement: il dépend notamment de l'offre en énergie (primaire) et de la situation géographique des sites de consommation.

L'aménagement du territoire fixe un cadre décisif pour la réalisation de ces installations. L'expérience de nombreux projets a toutefois montré les limites et les faiblesses du droit actuel de l'aménagement du terri-

toire. En appliquant les principes actuels de planification, la transformation de l'approvisionnement énergétique vers des énergies renouvelables et un approvisionnement plus décentralisé ne réussira guère. L'AES soutient donc les modifications introduites par la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, visant à faire progresser la mise en place d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables en adaptant les conditions requises par le droit de l'aménagement du territoire et en simplifiant les procédures d'autorisation. Dans le détail, l'AES identifie un besoin d'adaptation des dispositions de l'ordonnance soumises à consultation ainsi que des modifications plus poussées au niveau de la loi et de l'ordonnance.

I.2. Garantir des améliorations équivalentes aussi pour les infrastructures de réseau

La réalisation d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables n'a de sens que si l'on assure en même temps la mise à disposition de l'infrastructure de réseau nécessaire à l'évacuation de l'électricité produite. Il est indispensable de toujours considérer le système global, qui prend en compte la production et le réseau ainsi que, dans l'idéal, le stockage et les aspects du couplage des secteurs. Cependant, dans le cadre de l'adaptation des dispositions légales relatives aux installations de production, aucune coordination ni aucun alignement n'ont été réalisés avec les installations de réseau (et de stockage). Il manque notamment des instruments également pertinents pour les installations de réseau dans le cadre de la pesée des intérêts et de la capacité de faire l'objet d'une autorisation au cas par cas.

Comme pour les installations de production, la mise à disposition rapide des installations de réseau (et de stockage) nécessaires demande une adaptation du droit procédural, mais aussi du droit matériel. Ainsi, il convient notamment de mettre sur un pied d'égalité les dispositions applicables aux réseaux avec les nouvelles dispositions relatives aux installations de production en ce qui concerne l'intérêt national et la compatibilité avec la législation de l'aménagement du territoire.

Le droit de l'aménagement du territoire exclut aujourd'hui des solutions appropriées et pragmatiques, p. ex. pour le raccordement de nouvelles installations photovoltaïques en dehors de la zone à bâtir (p. ex. sur des exploitations agricoles). Trouver des sites à la fois conformes à la législation sur l'aménagement du territoire et acceptables pour les gestionnaires de réseau, les clients et les producteurs est souvent presque impossible. Comme pour les installations de production d'électricité, il est donc nécessaire de prévoir des règles pour la construction hors de la zone à bâtir pour les réseaux (et le stockage). Les infrastructures de réseau électrique sont, elles aussi, contraintes d'utiliser des surfaces situées en dehors du territoire constructible, raison pour laquelle elles doivent également bénéficier d'une implantation imposée par la destination.

Le raccordement des installations photovoltaïques, qui sont généralement construites dans des structures *existantes*, nécessite des sites supplémentaires pour les transformateurs. Cependant, la disponibilité de terrains publics et la volonté des propriétaires fonciers privés de mettre de l'espace à disposition font souvent défaut. La recherche de sites prend donc non seulement du temps, mais elle aboutit en fin de compte à des solutions inefficaces et coûteuses. Il semble donc opportun de remettre en question l'exclusion stricte de l'approvisionnement de la zone à bâtir au moyen de sites hors de cette zone, afin de tenir davantage compte de l'efficacité et de la rentabilité. Avec la transformation du système énergétique, la desserte de la zone à bâtir doit être fondamentalement repensée.

I.3. Éviter toute nouvelle détérioration due à l'objectif de stabilisation

En raison des changements liés à la révision de la LAT 2, des incertitudes apparaissent quant à la mise en œuvre de l'objectif de stabilisation et au calcul des surfaces imperméabilisées. Selon la compréhension de l'AES, basée sur le rapport explicatif, les installations énergétiques ne sont pas prises en compte dans l'objectif de stabilisation et dans le calcul des surfaces imperméabilisées (art. 8d nLAT). Afin de ne pas créer de nouveaux obstacles à la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique, il est essentiel que les installations énergétiques ne puissent pas faire l'objet de mesures de compensation. Les infrastructures de production, de transport et de stockage de l'énergie dépendent obligatoirement de l'utilisation du sol en dehors de la zone à bâtir.

II. Remarques spécifiques au projet soumis

L'AES propose ci-après différentes adaptations de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire. Lorsqu'un sujet concerne plusieurs articles, les explications et propositions correspondantes sont présentées dans un sous-chapitre commun (cf. notamment chapitre II.3 concernant la pondération des intérêts et II.4 concernant l'implantation imposée par la destination).

En outre, l'AES souligne la nécessité d'agir qui existe dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne les droits de recours.

II.1. Regroupement des installations infrastructurelles: pas de prescriptions au-delà des bases légales

L'art. 24^{bis}, al. 1, nLAT stipule déjà que les infrastructures doivent être regroupées autant que possible de sorte que l'ordonnance n'ait pas à répéter ce principe. Ce que l'art. 32^{bis} nOAT prévoit en plus de ce principe n'a pas de base légale suffisante. Hormis le principe du regroupement, l'art. 24^{bis} nLAT concerne exclusivement les installations de télécommunication mobile (mais même en ce qui concerne les installations de télécommunication mobile, l'art. 32^{bis}, al. 2, nOAT ne dispose pas d'une base légale suffisante).

Proposition OAT

Art. 32^{bis} Regroupement des installations infrastructurelles

Biffer

II.2. Installations solaires en façades et installations hors de la zone à bâtir: pas d'obstacles et d'incertitudes inutiles

Concernant l'art. 32a^{bis} Installations solaires en façades dispensées d'autorisation

Cette disposition semble beaucoup trop détaillée et va bien au-delà du niveau de détail applicable aux installations solaires «suffisamment adaptées» sur les toits selon l'art. 32a OAT. Le rapport explicatif ne s'exprime

pas sur la raison pour laquelle un tel niveau de détail est nécessaire pour les installations en façades. On peut également douter que ce niveau de détail soit conforme à l'intention du législateur. Avec toutes les conditions mentionnées, il est peu probable qu'une installation puisse être dispensée d'autorisation.

En particulier en ce qui concerne l'al. 1, let. d, il convient en outre de noter que l'adaptation de la teinte des installations en façades n'est ni habituelle ni généralement réalisable. De plus, les panneaux solaires colorés sont plus chers que les panneaux traditionnels et présentent un rendement inférieur, ce qui entraîne une production d'électricité plus faible. En outre, ce que l'on entend par «se trouvent dans une zone d'activités» à l'al. 1, let. f, n'est pas clair. Tel qu'il est proposé, l'art. 32a^{bis} entrave l'efficacité du développement des énergies renouvelables.

L'AES estime qu'il suffit que l'installation remplisse certaines conditions cumulatives (al. 2). Un al. 1 supplémentaire n'apporte aucune valeur ajoutée, est en ce sens inutile et ne fait que créer une incertitude dans l'interprétation. L'al. 1 doit donc être biffé. Les dispositions de l'al. 2 (sauf let. a) doivent suffire en tant qu'exigence générale. L'al. 2, let. a, est toutefois ambigu et doit être biffé. Il limite fortement la marge de manœuvre pour certains bâtiments.

L'al. 3 est également ambigu et limite inutilement les possibilités de construction d'installations solaires. Le libellé doit être aligné sur celui de l'art. 32a, al. 2.

Proposition OAT

Art. 32a^{bis} Installations solaires en façades dispensées d'autorisation

1 *Biffer*

2 Sous réserve du droit cantonal, les ~~ces~~ installations solaires en façades doivent ~~en sus~~ remplir les conditions suivantes:

a. ~~Elles ne recouvrent pas des éléments de structure ou de décoration existants.~~

3 Les dispositions concrètes fondées sur le droit cantonal traitant de l'intégration desdites installations s'appliquent lorsqu'elles visent de manière proportionnée la défense d'intérêts de protection justifiés et ne limitent pas l'exploitation de l'énergie solaire plus strictement que l'al. 2 ~~Lorsque l'utilisation de l'énergie solaire n'est pas limitée de manière excessive, les éventuelles exigences d'intégration plus poussées des prescriptions d'aménagement cantonales ou communales liées à la zone doivent être respectées.~~

Concernant l'art. 32c Installations solaires liées à des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir

L'implantation imposée par la destination basée sur un raccordement existant au réseau électrique, prévue à l'al. 1, est trop restrictive. La condition de raccordement au réseau électrique doit être supprimée, car pour ce type d'installation, le raccordement doit encore pouvoir être réalisé. De plus, les installations électriques doivent généralement être considérées comme imposées par leur destination si elles sont nécessaires à une installation de production imposée par sa destination (cf. propositions correspondantes au chapitre II.4).

L'al. 1 reste en outre flou quant aux différentes possibilités d'utilisation d'agri-PV. Il existe des systèmes photo-voltaïques intégraux qui remplissent plusieurs fonctions à la fois. Le remplacement de mesures de protection

contre les intempéries d'ores et déjà autorisées, telles que les serres tunnels, les filets de protection contre la grêle ou les serres, doit donc être expressément permis ou déclaré comme étant imposé par sa destination, à condition que la fonction initiale de la construction ou de l'installation autorisée reste garantie par le nouveau système, photovoltaïque compris.

Remarque sur la version française de l'al. 1: La formulation d'«implantation imposée par la destination» ne semble pas correcte. La formulation de la loi actuelle «peuvent être imposées par leur destination» devrait rester valable.

Proposition OAT

Art. 32c Installations solaires liées à des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir

1 Les installations solaires ~~raccordées au réseau électrique~~ peuvent être imposées par leur destination ~~implantée~~ en dehors des zones à bâtir, notamment lorsqu'elles forment une unité visuelle avec des constructions ou des installations qui, selon toute vraisemblance, existeront légalement à long terme ou lorsqu'elles les remplacent.

Concernant l'art. 32d Installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national hors de la zone à bâtir

Afin de ne pas créer d'insécurité juridique inutile en reformulant l'art. 32c, al. 1, les installations flottantes doivent continuer à être expressément mentionnées dans l'ordonnance. À cet effet, l'AES propose de compléter l'art. 32d, al. 1, en conséquence.

Comme nous l'avons déjà indiqué pour l'art. 32c, l'agri-PV présente différents avantages pour l'agriculture, selon la culture et le domaine d'application. Ils peuvent être mesurés non seulement en termes de rendement (t/ha), mais aussi en fonction de divers autres facteurs qui donnent un avantage systémique. Conformément à l'art. 24^{ter}, al. 2, let. a, nLAT, les installations solaires sont considérées comme imposées par leur destination lorsqu'elles ne portent pas atteinte aux intérêts agricoles et qu'elles apportent des avantages à la production agricole. Ces avantages peuvent être, par exemple, la protection contre les intempéries, le rendement économique, l'ombrage, la promotion de la biodiversité ou l'amélioration de la qualité. Cela doit être expressément mentionné à un endroit approprié.

Si une obligation de planification subsiste après la nouvelle réglementation adoptée dans le cadre de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (c'est-à-dire en dehors des zones qui se prêtent à l'exploitation énergétique à désigner par les cantons), les bases de planification habituelles restent applicables. Il n'est donc pas nécessaire de réglementer spécifiquement l'obligation de planification à l'al. 2.

En ce qui concerne l'exécution par substitution prévue aux al. 4 à 6, il convient de garder à l'esprit que la valeur des terrains situés hors de la zone à bâtir est généralement plutôt faible et que le requérant n'est souvent pas (seul) propriétaire des surfaces. Cela n'est pas sans conséquence sur le droit de gage prévu à l'al. 5. De plus, il n'est pas toujours judicieux de démanteler l'installation solaire à la fin du contrat. Cela est inefficace d'un point de vue économique si certains éléments de l'installation peuvent être conservés à plus long terme (par exemple, les structures en acier). Dans de tels cas, un *repowering* doit être envisagé et/ou

l'exploitation doit être poursuivie jusqu'à ce que l'installation arrive effectivement en fin de vie. Les propriétaires fonciers peuvent négocier un éventuel démantèlement ou une poursuite de l'exploitation avec les exploitants de l'installation et régler cela par contrat.

Proposition OAT

Art. 32d Installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national hors de la zone à bâtir

1 Hors de la zone à bâtir, les installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national sont considérées comme imposées par leur destination aux conditions de l'art. 24^{ter} LAT. Sont également concernées les installations mises en place de façon flottante sur un lac de barrage ou un autre plan d'eau artificiel.

~~2 Si l'installation est soumise à une obligation de planification, le projet doit reposer sur une base correspondante.~~

7 (nouveau) Dans la mesure où les exploitants de l'installation règlent avec les propriétaires fonciers la possibilité de poursuivre l'exploitation de l'installation, les al. 4 à 6 sont caducs.

Concernant l'art. 32e Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse

L'AES propose une reformulation à l'al. 1 pour, d'une part, élargir la définition de l'implantation imposée par la destination, et d'autre part, créer une plus grande sécurité juridique en renonçant à une formulation potestative.

En outre, l'AES salue le fait que, selon l'al. 2, non seulement les installations de biomasse situées en dehors de la zone à bâtir puissent être considérées comme étant imposées par leur destination, mais aussi le stockage intermédiaire de matériel.

Proposition OAT

Art. 32e Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse

1 Les installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse ~~non ligneuses~~ sont peuvent notamment être imposées par leur destination hors de la zone à bâtir, lorsque:

- b. s'il existe un raccordement au réseau nécessaire pour l'alimentation et le transport ou si un tel raccordement peut être réalisé à un coût raisonnable à proximité une conduite dans laquelle le gaz extrait peut être injecté ou s'il existe une possibilité d'injection de l'électricité produite et ainsi qu'une possibilité d'utilisation efficace de la chaleur produite; et

Concernant l'art. 32f Installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques

Le terme «jouxtier» utilisé à l'al. 1 soulève des questions de mise en œuvre. La disposition devrait s'inspirer de la notion existante de «lieu de production» conformément à l'art. 16 LEné. Le fait d'exiger qu'une desserte

pour l'évacuation soit déjà en place est également restrictif et n'est pas explicitement prévu par la loi. Il faudrait au moins permettre un raccordement supplémentaire pour l'évacuation qui soit proportionnel.

Il convient de préciser l'al. 2. Sont visées les installations qui doivent directement passer à la procédure d'autorisation de construire avec une demande de dérogation et sans planification (directrice ou d'affectation) préalable. Pour les installations entièrement nouvelles (production et transformation d'énergie), une telle obligation de coordination peut avoir un sens; mais la plupart des centrales (hydroélectriques) qui entrent en ligne de compte existent déjà.

Proposition OAT

Art. 32f Installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques

- 1 Les installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques sont imposées par leur destination hors de la zone à bâtir dans des zones peu sensibles ou dans des zones qui subissent déjà des atteintes importantes, situées sur le lieu de production au sens de l'art. 16 LEn ~~si elles jouxtent des installations de production d'électricité renouvelable et sont desservies pour l'évacuation des agents énergétiques synthétiques générés.~~
- 2 ~~Si l'installation de production d'électricité renouvelable est soumise à une obligation d'aménager le territoire et qu'il faut donc créer une base dans un plan d'affectation, l'installation destinée à la transformation doit être incluse dans cette planification. Dans le cas contraire, les~~ Les installations destinées à la transformation ne nécessitent une planification que si elles occupent plus de 5000 m² du sol.

Concernant l'art. 32g Réseaux thermiques

Dans les réseaux thermiques dont il est question à l'art. 32g, ou plutôt dans leurs conduites, l'énergie est transportée pour le chauffage et le refroidissement. Il convient donc de préciser les termes utilisés à l'al. 1 et d'utiliser l'expression «conduites de réseaux thermiques» au lieu de «conduites de chaleur».

Proposition OAT

Art. 32g Réseaux thermiques

- 1 Les conduites de réseaux thermiques ~~chaleur~~ sont imposées par leur destination hors de la zone à bâtir ~~partir~~, en particulier lorsque la liaison la plus directe possible passe par des zones non constructibles et que ce tracé permet une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

II.3. Implantation imposée par la destination en dehors de la zone à bâtir: attribution de l'obligation de motiver dans la pesée des intérêts

Le projet prévoit une pesée complète des intérêts pour toutes les nouvelles utilisations d'énergie imposées par leur destination en dehors de la zone à bâtir. Pour que le développement des énergies renouvelables puisse réellement être accéléré, l'obligation de motiver devrait être répartie différemment lors de cette pesée

des intérêts. L'auteur du projet peut ainsi rester succinct dans la pesée des intérêts, tandis qu'il incombe aux éventuels opposants et aux autorités de présenter les intérêts publics (et privés) significatifs qui peuvent s'opposer à l'octroi d'une dérogation. C'est sur cette base qu'il faut ensuite procéder à la pesée des intérêts. Au moins, il faudrait renoncer à créer une insécurité juridique et augmenter les obstacles dans les procédures d'autorisation pour les installations infrastructurelles nécessaires par l'exigence supplémentaire d'une pesée des intérêts «complète».

Proposition OAT

Art. 32d Installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national hors de la zone à bâtir

3 Une pesée des intérêts ~~complète~~ est effectuée dans tous les cas. La dérogation ne peut être refusée que si des intérêts publics importants ou des intérêts privés très importants s'opposent à l'intérêt de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Tant les autorités impliquées que les opposants privés ont l'obligation de justifier les intérêts et leur pondération dans la procédure d'autorisation.

Art. 32e Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse

4 Une pesée des intérêts ~~complète~~ est effectuée dans tous les cas. La dérogation ne peut être refusée que si des intérêts publics importants ou des intérêts privés très importants s'opposent à l'intérêt de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Tant les autorités impliquées que les opposants privés ont l'obligation de justifier les intérêts et leur pondération dans la procédure d'autorisation.

Art. 32f Installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques

3 Une pesée des intérêts ~~complète~~ est effectuée dans tous les cas. La dérogation ne peut être refusée que si des intérêts publics importants ou des intérêts privés très importants s'opposent à l'intérêt de l'installation de conversion d'énergie renouvelable en hydrogène, méthane ou autres hydrocarbures synthétiques. Tant les autorités impliquées que les opposants privés ont l'obligation de justifier les intérêts et leur pondération dans la procédure d'autorisation.

II.4. Conditions liées à l'aménagement du territoire: par analogie aux installations de production, également pour les réseaux électriques et les installations de stockage

Appliquer le principe d'implantation imposée par la destination aussi au réseau électrique et aux installations de stockage

Les dispositions du chapitre 5 de l'OAT creusent encore l'écart entre la possibilité d'obtenir une autorisation pour les installations de production (définition de l'implantation imposée par la destination et élargissement de la dispense d'autorisation) et celle pour les installations côté réseau. Afin de garantir une mise en service aussi rapide que possible des installations de production, il convient de faire en sorte que les raccordements et les lignes côté réseau soient conformes, en vertu du droit de l'aménagement du territoire et du droit de l'électricité, en ce qui concerne l'implantation imposée par la destination et l'exigence d'autorisation. Par exemple, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans selon la LIE, il n'est pas possible d'apporter

une décision cantonale passée en force de chose jugée pour les installations solaires dispensées d'autorisation (art. 2, al. 1^{bis}, OPIE, cf. ci-bas).

Pour que l'énergie produite par les installations photovoltaïques ou de biomasse situées hors de la zone à bâtir et que l'électricité requise par les installations d'électrolyse puissent également être transportées, les lignes correspondantes doivent impérativement être considérées comme étant imposées par leur destination. Sans possibilité d'évacuation de l'énergie produite, la production d'électricité ou de gaz est impossible tout comme la production de gaz synthétique sans acheminement de l'électricité. Il en va de même pour les installations de stockage (p. ex. batteries), qui seront largement nécessaires à l'avenir pour stocker temporairement l'énergie produite et lisser les fluctuations sur un ou plusieurs jours.

La mise à disposition en temps voulu des raccordements au réseau ne peut réussir que si les bases légales correspondantes sont également adaptées dans le sens de l'implantation imposée par la destination conformément à l'art. 24 LAT. Dans un premier temps, l'AES propose que les constructions et installations destinées à l'extension du réseau électrique qui sont nécessaires au raccordement d'installations de production à base d'énergies renouvelables soient considérées comme étant imposées par leur destination en dehors de la zone à bâtir.

À l'art. 32g relatif aux réseaux thermiques, il convient de procéder à un ajout analogue concernant les installations de stockage dans de tels réseaux. La charge de pointe dans les réseaux thermiques est aujourd'hui encore couverte en de nombreux endroits par des combustibles fossiles. Afin de poursuivre la décarbonisation (y compris de la charge de pointe) et d'assurer un fonctionnement sans émission de CO₂ ou neutre en CO₂, il doit être possible de réaliser de grands systèmes de stockage, comme des champs de sondes géothermiques ou des stockages en fosse. L'espace nécessaire à de telles installations de stockage est important. C'est la raison pour laquelle les installations de stockage dans les réseaux thermiques doivent pouvoir être réalisées en dehors de la zone à bâtir, au cas où l'espace nécessaire ferait défaut dans les surfaces d'habitat.

Il convient également de noter que les conditions d'autorisation en vigueur pour les installations côté réseau sont incompatibles avec les nouvelles règles relatives aux conditions d'autorisation pour les installations solaires (conformément à l'art. 18a LAT). Une réserve devrait être ajoutée à l'art. 2, al. 1^{bis}, de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans (OPIE), selon laquelle il n'est pas nécessaire de fournir une décision du canton passée en force de chose jugée pour de telles installations.

Proposition OAT

Art. 32b^{bis} (nouveau) Installations destinées au raccordement d'installations solaires selon les art. 32a, 32a^{bis} et 32b

Dans la mesure où les installations solaires au sens des art. 32a et 32a^{bis} sont situées en dehors de la zone à bâtir, ainsi que pour les installations solaires au sens de l'art. 32b, les installations électriques nécessaires à l'alimentation et au transport de l'énergie électrique de ces installations sont considérées comme imposées par leur destination.

Art. 32c Installations solaires liées à des constructions ou des installations hors de la zone à bâtir
1^{bis} (nouveau) Si l'implantation imposée par la destination d'une installation solaire est affirmée en vertu de l'alinéa 1, il en va de même pour les installations électriques et les installations de stockage

nécessaires à l'alimentation et au transport ou au stockage intermédiaire de l'énergie électrique produite par ces installations solaires.

Art. 32d Installations solaires indépendantes qui ne revêtent pas un intérêt national hors de la zone à bâtir

1^{bis} (nouveau) Si l'implantation imposée par la destination d'une installation solaire est affirmée en vertu de l'alinéa 1, il en va de même pour les installations électriques et les installations de stockage nécessaires à l'alimentation et au transport ou au stockage intermédiaire de l'énergie électrique produite par ces installations solaires.

Art. 32e Installations destinées à l'utilisation de l'énergie issue de la biomasse

1^{bis} (nouveau) Si l'implantation imposée par la destination d'une installation de biomasse est affirmée en vertu de l'alinéa 1, il en va de même pour les installations électriques et gazières, ainsi que pour les installations de stockage nécessaires à l'alimentation et au transport ou au stockage intermédiaire de l'énergie électrique et des gaz produits par ces installations de biomasse.

Art. 32f Installations destinées à transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène, en méthane ou en d'autres hydrocarbures synthétiques

1^{bis} (nouveau) Si l'implantation imposée par la destination d'une installation est affirmée en vertu de l'alinéa 1, il en va de même pour les installations électriques et les installations de stockage nécessaires à l'alimentation et au transport ou au stockage intermédiaire de l'énergie électrique produite par ces installations.

Art. 32g Réseaux thermiques

1^{bis} (nouveau) Les installations de stockage dans les réseaux thermiques sont imposées par leur destination hors de la zone à bâtir si elles garantissent une exploitation du réseau thermique sans émissions de CO₂ ou avec un bilan CO₂ neutre et si elles sont situées dans une zone peu sensible.

Si une base légale s'avère nécessaire pour établir l'implantation imposée par la destination des réseaux nécessaires à l'acheminement et au transport ou du stockage temporaire de l'énergie provenant d'installations situées hors de la zone à bâtir, l'AES propose les modifications suivantes dans la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur les forêts.

En outre, il faut également prévoir au niveau législatif que les petites constructions et les installations jusqu'à 36 kV max., nécessaires à l'approvisionnement ou à l'évacuation de l'énergie électrique, peuvent être construites sans autorisation si elles sont «suffisamment adaptées» (l'approbation des plans prévue par la législation sur l'électricité reste nécessaire). Ceci par analogie avec l'absence d'autorisation pour les installations solaires sur les toits et les façades qui doivent être desservies par ces installations. Une autre solution consisterait à définir des critères clairs pour l'installation de stations de transformation en dehors de la zone à bâtir afin de justifier l'octroi d'une autorisation.

Proposition LAT

Art. 24 Exceptions pour les constructions et installations hors de la zone à bâtir

2 (nouveau) Les petites constructions et installations jusqu'à 36 kV max. nécessaires à l'approvisionnement ou au transport et à la distribution d'énergie électrique sont considérées comme imposées par leur destination. Elles peuvent être construites sans autorisation, à condition qu'elles soient suffisamment adaptées.

Art. 24^{ter} Installations solaires qui ne revêtent pas un intérêt national

1 Les installations solaires qui ne revêtent pas un intérêt national et qui sont situées dans des espaces ouverts hors des zones à bâtir et hors des surfaces agricoles utiles sont, avec les installations électriques et les installations de stockage nécessaires pour l'approvisionnement, le transport ou le stockage intermédiaire de l'énergie électrique provenant de ces installations solaires, considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination si:

...

2 Les installations solaires situées sur des surfaces agricoles utiles sont, avec les installations électriques et les installations de stockage nécessaires pour l'approvisionnement, le transport ou le stockage intermédiaire de l'énergie électrique provenant de ces installations solaires, considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination si:

...

Art. 24^{quater} Autres constructions et installations permettant l'utilisation des énergies renouvelables

2 Le Conseil fédéral définit les conditions auxquelles l'implantation de telles installations, avec les installations électriques et gazières et les installations de stockage nécessaires à l'alimentation et au transport ou au stockage intermédiaire de l'énergie électrique et des gaz provenant de ces installations de biomasse ou de transformation, dans des zones peu sensibles ou dans des zones dans lesquelles se trouvent déjà d'autres constructions et installations est imposée par leur destination. Il met l'accent sur:

...

Proposition Lfo

Art. 5a Installations éoliennes

1 En forêt, les installations éoliennes et leurs chemins de desserte sont, avec les installations électriques et les installations de stockage nécessaires pour l'approvisionnement, le transport ou le stockage intermédiaire de l'énergie électrique provenant de ces installations éoliennes, considérés comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination s'ils relèvent d'un intérêt national et si les infrastructures routières nécessaires à la construction et l'exploitation sont déjà présentes. La preuve que l'implantation de l'installation est imposée par sa destination doit être apportée lorsque la construction est prévue dans l'une des zones suivantes:

...

Examiner l'extension de la conformité à l'affectation de la zone comme alternative

Comme alternative à l'extension de l'implantation imposée par la destination, on pourrait examiner comment les installations destinées à l'extension du réseau électrique selon l'art. 4, al. 1, let. a, LApEI, qui sont nécessaires au raccordement d'installations de production basées sur les énergies renouvelables, pourraient se voir reconnaître de manière générale la conformité à l'affectation de la zone (par exemple via une adaptation de l'art. 16a LAT concernant la zone agricole et/ou via la création de zones d'affectation spéciales pour les installations et constructions électriques, notamment les stations de transformation et les sous-stations).

Repenser la desserte dans le contexte de la transformation du système énergétique

À l'avenir, les critères d'efficacité et de rentabilité devraient être davantage pris en compte lors de l'évaluation des sites en vertu de l'aménagement du territoire. Ainsi, dans le cadre de l'interprétation / de la définition de l'implantation imposée par la destination (art. 24 LAT) des installations électriques destinées à l'approvisionnement en électricité produite à partir d'énergies renouvelables, il faudrait ouvrir la possibilité d'installer des stations de transformation en dehors de la zone à bâtir, même si elles servent exclusivement à l'approvisionnement d'un bien immobilier ou au raccordement d'un producteur situé à l'intérieur de la zone à bâtir.

L'expérience montre que trouver des emplacements pour les stations de transformation à l'intérieur de la zone à bâtir ne se fait qu'au prix d'efforts disproportionnés. Cela est particulièrement pertinent lorsque des renforcements du réseau doivent être effectués dans des structures existantes. Alors que pour les nouveaux quartiers, la planification des infrastructures de réseau nécessaires peut être intégrée dès le début, pour les quartiers et les lotissements existants, de nouveaux sites doivent être trouvés au prix d'efforts considérables. Cela s'avère souvent difficile en raison de l'espace disponible et des intérêts des propriétaires fonciers, et entraîne des retards dans le raccordement de nouvelles installations de production sur des bâtiments. Avec la transformation du système énergétique, la desserte de la zone à bâtir doit être fondamentalement repensée.

II.5. Simplifier les adaptations mineures des plans directeurs

Dans le cadre de la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, des modifications ont notamment été décidées concernant les conditions préalables en matière de droit de l'aménagement, qui prévoient la délimitation par les cantons de zones qui se prêtent à l'exploitation énergétique. Afin de déterminer les zones qui se prêtent à l'exploitation d'installations éoliennes et solaires d'intérêt national, les cantons s'appuient sur les études de base prévues à l'art. 6 LAT.

Afin de soutenir une délimitation rapide de ces zones, il convient de prévoir une procédure simplifiée pour les adaptations mineures du plan directeur (par exemple, la suppression ou l'ajout d'un site sur une feuille de planification).

II.6. Clarifier les droits de recours et la qualité pour recourir

Les recours non fondés de tiers («recours NIMBY», not in my backyard/pas dans mon jardin) ont massivement augmenté dans le domaine de la construction et des infrastructures et entraînent des retards de

procédure. La jurisprudence va aujourd'hui très loin, voire trop loin, en ce qui concerne la qualité pour recourir des tiers. La garantie des voies de droit de la Constitution fédérale (art. 29a Cst.) n'inclut pas obligatoirement une qualité aussi étendue pour recourir. Celle-ci devrait donc être reconsidérée. Des intentions en ce sens sont également exprimées par le Parlement. Ainsi, le 17 septembre 2024, le Conseil des États a transmis un postulat en ce sens (Po. Caroni. Limiter à nouveau les oppositions aux intérêts dignes de protection, 24.3637). Le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur de l'acceptation du postulat.

Seules les personnes pouvant faire valoir un intérêt protégé *par la loi* devraient être habilitées à déposer un recours. Un tiers ne peut faire valoir un intérêt protégé par la loi que si la réglementation légale du rapport juridique litigieux a pour but de protéger le recourant (exigence d'une norme de protection). C'est le cas, par exemple, lorsqu'un particulier conteste la violation des distances ou de nuisances, mais pas lorsqu'il conteste de manière générale de règles qui servent l'intérêt public, par exemple la violation de règles de protection des monuments et des paysages.

II.7. Préciser le droit de recours des organisations

L'AES estime également qu'il convient d'examiner de manière critique les dispositions de l'actuel droit de recours des organisations. Pour des raisons de cohérence de la législation, d'une part, et dans l'intérêt de la stratégie énergétique et climatique ainsi que de la sécurité d'approvisionnement, d'autre part, il faudrait logiquement envisager au moins une limitation partielle des droits de recours pour les projets d'intérêt national.

Comme points de départ possibles, l'AES renvoie aux propositions que la CEATE-N avait présentées à l'automne 2023 dans le cadre de l'examen du projet d'accélération des procédures (pour la production, 23.051). Elles auraient prévu que, pour les projets d'intérêt national, le droit de recours des organisations serait réservé aux organisations qui, en raison du nombre de leurs membres, ont un «poids national» comparable, et ils auraient exclu les oppositions et les recours des sous-organisations locales. On pourrait également examiner si d'autres procédures et critères que ceux purement formels et juridiques pourraient conduire à l'inscription ou au retrait d'organisations de la liste, ou du moins si les mécanismes et critères actuels (par exemple l'évaluation sur la base de l'obligation en matière de reporting) devraient être appliqués de manière plus pertinente. Il serait également envisageable de réserver les recours contre des projets d'intérêt national aux organisations qui exercent le droit de recours de manière constructive depuis un certain temps, par exemple 10 ans. Étant donné que les infrastructures de réseau sont également de plus en plus reconnues comme étant d'intérêt national, les changements correspondants seraient également pertinents pour ces dernières.

Nous vous remercions de tenir compte de notre prise de position et restons à votre disposition pour toute précision.

Meilleures salutations,



Michael Frank
Directeur



Nadine Bräuchli
Responsable du département Énergie