

Office fédéral du développement territorial  
Section Droit  
3003 Berne

Par voie électronique à: [info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)

2 septembre 2021

Nadine Brauchli, ligne directe +41 62 825 25 10, [nadine.brauchli@strom.ch](mailto:nadine.brauchli@strom.ch)

## **Prise de position sur la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (2<sup>e</sup> étape avec un contre-projet à l'Initiative paysage)**

Mesdames, Messieurs,

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) vous remercie de lui donner la possibilité de prendre position sur les propositions de modification de la loi sur l'aménagement du territoire dans le cadre de la 2<sup>e</sup> étape de la révision, ainsi qu'à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire «Contre le bétonnage de notre paysage (Initiative paysage)». Elle se prononce comme suit:

### **Les principales requêtes de l'AES:**

L'AES rejette l'Initiative paysage car elle estime qu'elle va trop loin. Elle privilégie un contre-projet modéré au niveau de la loi. Celui-ci doit garantir la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique, un approvisionnement sûr en énergie renouvelable et la mise à disposition d'un réseau efficace:

- L'approvisionnement en énergie durable nécessite des installations de production (en particulier pour la production hivernale telle que le photovoltaïque alpin, l'éolien et l'hydraulique), des possibilités de stockage et l'infrastructure de réseau nécessaire. Tous ces éléments s'étendent à la fois sur les parties constructibles et non constructibles du territoire. Il n'est pas possible de choisir librement leurs sites. Pour ces installations, la sécurité juridique et de planification doit être améliorée en coordonnant mieux la planification et en garantissant qu'elles peuvent faire l'objet d'une autorisation.
- L'aménagement du territoire doit davantage coordonner les différentes utilisations et les différents intérêts, et ce de manière précoce. Cela comprend aussi bien les différents intérêts d'utilisation des surfaces sur le territoire constructible et non constructible que les intérêts d'utilisation du sous-sol. Si des utilisations supplémentaires ou des réaffectations sont autorisées hors du territoire constructible, il faut également prévoir leur raccordement.
- Aujourd'hui, différents types de constructions et d'installations pour l'approvisionnement en énergie situés hors du territoire constructible ne peuvent pas automatiquement faire l'objet d'une autorisation. Pour cette raison, des dérogations au principe de la séparation entre le territoire constructible et non constructible doivent s'appliquer aux installations qui servent l'approvisionnement sûr en énergie et la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique (dans le sens de l'implantation qui est imposée par la destination). En outre, les constructions existantes hors de la zone à bâtir et le terrain qui les entoure doivent aussi pouvoir être utilisés pour l'approvisionnement en énergie.

## 1. Remarques générales

### Besoin accru de production et de transport d'énergies renouvelables dans et hors des zones à bâtir

Avec la Stratégie énergétique 2050 et la ratification de l'Accord de Paris sur le climat, la Suisse s'est fixé des objectifs ambitieux. Leur mise en œuvre entraînera une large transformation de l'approvisionnement énergétique qui se manifesterá par un passage aux énergies renouvelables et un approvisionnement plus décentralisé. D'une part, dans le cadre de la stratégie énergétique, l'énergie nucléaire doit être remplacée par du courant renouvelable. D'autre part, les secteurs de la chaleur et des transports doivent être décarbonisés pour atteindre les objectifs climatiques. L'électrification joue alors un rôle central.

Le fort développement de l'approvisionnement énergétique basé sur les énergies renouvelables en Suisse est par conséquent une condition préalable essentielle pour la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique: les besoins en courant renouvelable augmentent nettement. De plus, la chaleur à distance et les gaz renouvelables (biogaz, gaz de synthèse issu de courant renouvelable, hydrogène) gagnent en importance.

Pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité, un nombre croissant d'installations pour la production hivernale sera un élément décisif. En font notamment partie le photovoltaïque alpin, l'éolien et l'hydraulique. Mais la production d'électricité et d'énergie dans les zones agricoles, avec des installations de biomasse et de grandes installations photovoltaïques intégrées sur les toits, sera elle aussi davantage requise. Les Perspectives énergétiques 2050+ de la Confédération tablent ainsi sur un doublement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables d'ici à 2050 par rapport à aujourd'hui. Pour le courant renouvelable hors hydraulique, cela signifie une multiplication par dix de la production actuelle. Comparé à aujourd'hui, la chaleur à distance devrait afficher une consommation deux fois plus élevée, tandis que les gaz renouvelables vont pratiquement décupler leur production.<sup>1</sup>

Toutes ces installations servant à produire de l'énergie (électricité, chaleur à distance et gaz renouvelables) nécessitent des lignes de raccordement et d'autres infrastructures de réseau pour le transport et pour la distribution de l'énergie aux sites de consommation finale. De plus, il faut des dispositifs de stockage pour réserver les excédents de production en vue d'une consommation ultérieure.

Au cours de la transformation du système énergétique, les besoins en surface pour l'approvisionnement en énergie vont augmenter. Toutes ces infrastructures nécessitent des surfaces au sol qui s'étendent à la fois sur les parties constructibles et non constructibles du territoire. Nombre des installations qui sont indispensables à la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique et à l'approvisionnement hivernal se trouvent hors du territoire constructible actuel, car leurs sites ne peuvent pas être choisis librement.

L'aménagement du territoire pose des conditions-cadre déterminantes pour la réalisation de ces constructions. Les expériences faites avec de nombreux projets ont toutefois montré les limites et les faiblesses du droit actuel de l'aménagement du territoire. En appliquant les principes actuels qui régissent l'aménagement, la transformation de l'approvisionnement énergétique caractérisée par le passage aux énergies renouvelables et un approvisionnement plus décentralisé ne réussira guère. Par conséquent, si l'on entend atteindre les objectifs de la stratégie énergétique et climatique et garantir l'approvisionnement énergétique par une part appropriée d'énergies renouvelables à l'intérieur du pays, des modifications dans la loi sur l'aménagement du territoire sont inévitables afin de permettre cette transformation et d'améliorer la sécurité juridique et de planification.

<sup>1</sup> OFEN. (2020). Perspectives énergétiques 2050+. <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/politique/perspectives-energetiques-2050-plus.html> (les gaz renouvelables correspondent à la somme du biogaz/biométhane et de la production d'hydrogène)

## **Coordination précoce des différents intérêts et utilisations**

Un approvisionnement sûr en énergie est essentiel pour le fonctionnement de l'économie et de la société. Il revient à l'aménagement du territoire de garantir l'espace nécessaire aux constructions et aux installations (production, dispositifs de stockage, réseaux) pour l'approvisionnement en énergie. Pour ce faire, une coordination d'un point de vue global est indispensable. La définition de zones propices pour la production d'énergie et la délimitation de corridors pour les infrastructures de lignes en constituent les principaux moyens. Afin d'identifier suffisamment tôt les conflits et de les désamorcer, la coordination et l'harmonisation mutuelle des différentes activités ayant une incidence sur le territoire deviennent elles aussi de plus en plus importantes, de même que la coordination avec les éventuels objectifs de protection.

Les cantons jouent un rôle central lors de l'élaboration des bases de planification et de la pesée concrète des intérêts. Sur le principe, le droit de l'aménagement du territoire leur fournit d'ores et déjà les instruments appropriés pour assumer cette tâche. Il convient néanmoins de garantir que les différents intérêts et utilisations soient, à l'avenir, encore davantage coordonnés, et ce surtout suffisamment tôt. Il s'agit aussi bien des différents intérêts envers l'utilisation des surfaces sur le territoire constructible et en dehors que des intérêts envers l'utilisation du sous-sol. En conséquence, les instruments de planification doivent être appliqués systématiquement à tous les niveaux décisionnels, et leurs résultats doivent être pris en compte dans les procédures d'approbation qui suivent. Cela permet d'améliorer la sécurité juridique et de planification pour les initiants de projets.

Si des utilisations supplémentaires ou des réaffectations sont admises hors du territoire constructible, il faut considérer que celles-ci doivent aussi être raccordées. Il convient donc de tenir compte des installations nécessaires au raccordement dès le niveau de la planification.

## **Les installations servant à l'approvisionnement en énergie doivent pouvoir faire l'objet d'une autorisation**

Un approvisionnement sûr en énergie basé sur les énergies renouvelables nécessite d'une part des installations de production, des dispositifs de stockage ainsi que l'infrastructure de réseau nécessaire au raccordement de ces installations et des sites de consommation, et d'autre part les sites appropriés. Ces sites ne peuvent pas être choisis librement: ils dépendent de l'offre locale en énergie – cours des rivières, conditions de vent, production de biomasse, rayonnement solaire – ainsi que de la situation géographique des sites de consommation finale.

Le principe selon lequel l'installation est imposée par sa destination s'applique aux installations éoliennes et hydrauliques et (en se basant sur le plan sectoriel, au sens large également) aux lignes de transport. Toutefois, il ne vaut pas pour d'autres installations de production renouvelable telles que la biomasse, le photovoltaïque agricole et alpin, qui servent surtout la production hivernale, ni pour le réseau de distribution énergétique (réseaux de chaleur à distance compris). L'agriculture dispose d'un potentiel considérable pour la production d'énergies renouvelables (photovoltaïque, biomasse, chaleur à distance). L'utilisation de constructions existantes hors de la zone à bâtir (y c. le terrain qui les entoure) pour l'approvisionnement en énergie serait judicieuse et possible sans utilisation supplémentaire considérable du sol. Cependant, en se basant sur le droit en vigueur et sur l'interprétation actuelle relative à l'implantation qui est imposée par la destination, de telles installations ne peuvent pas automatiquement obtenir une autorisation et leur réalisation entraîne des conflits avec les principes de l'aménagement du territoire.

La séparation entre territoire constructible et non constructible est légitime et son principe doit être maintenu. L'approvisionnement énergétique basé sur les énergies renouvelables constitue néanmoins, en tant qu'infrastructure de base indispensable, la colonne vertébrale d'une économie et d'une société modernes et durables, et remplit des tâches d'intérêt public. Ses installations doivent donc pouvoir faire l'objet d'une autorisation, et la sécurité juridique et de planification doit être garantie pour elles. En conséquence, il convient de prévoir une dérogation au principe strict de la séparation entre le territoire constructible et non constructible pour les installations qui servent l'approvisionnement sûr en énergie et la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique (dans le sens de l'implantation qui est imposée par la destination).

## **2. L'Initiative paysage cimente les conflits – la loi sur l'aménagement du territoire doit être davantage optimisée**

### **L'Initiative paysage va diamétralement à l'encontre de l'approvisionnement en énergie sûr et basé sur les énergies renouvelables**

L'Initiative paysage impose le principe de la séparation entre territoire constructible et non constructible de manière encore plus stricte que le droit de l'aménagement du territoire en vigueur. Elle vient ainsi cimenter les conflits qui existent d'ores et déjà avec un approvisionnement en énergie renouvelable. Les conditions dérogatoires prévues par l'initiative et devant être satisfaites de manière cumulative équivaldraient, dans les faits, à une interdiction absolue de toute extension de l'utilisation. L'initiative va ainsi diamétralement à l'encontre des besoins d'un approvisionnement en énergie renouvelable et toujours plus décentralisé.

Non seulement l'initiative rendrait impossibles la réaffectation et l'agrandissement de constructions existantes présentant un potentiel d'utilisation énergétique, mais elle empêcherait également l'extension et le remplacement d'utilisations énergétiques existantes sur le territoire non constructible. Cela aurait pour conséquence que les installations de production et les infrastructures de réseau existantes qui ne sont pas imposées par leur destination ne pourraient plus être rénovées et devraient, le cas échéant, cesser leur exploitation.

Selon l'argumentation des initiants, le développement des énergies renouvelables ne serait pas concerné par l'initiative. Or il faut clairement contredire cette affirmation. En effet, contrairement à l'argumentation des initiants, le droit régissant l'aménagement du territoire ne fait de manière générale pas la distinction entre les constructions et les installations. Les installations visant à utiliser les énergies renouvelables hors de la zone à bâtir sont donc bel et bien considérées comme des constructions. Il n'est à ce sujet pas possible de changer l'interprétation du texte de l'initiative.

Pour les raisons mentionnées ci-avant, l'AES rejette clairement l'Initiative paysage et privilégie un contre-projet modéré au niveau de la loi.

### **Axer la loi sur l'aménagement du territoire sur l'approvisionnement en énergie renouvelable et décentralisé**

Aujourd'hui, une partie des constructions et installations nécessaires à l'approvisionnement énergétique sont concernées par le principe de séparation entre territoire constructible et non constructible, et ne peuvent pas être autorisées si elles ne sont pas imposées par leur destination (en particulier la biomasse, le photovol-

taïque agricole et alpin, ainsi que le réseau énergétique de distribution, y c. les réseaux de chaleur à distance). L'AES salue donc expressément que le projet de loi de la CEATE-E vise des améliorations dans ce domaine pour l'approvisionnement énergétique au moyen d'énergies renouvelables. Cependant, le projet doit encore être davantage développé dans cette direction.

L'infrastructure de base de l'approvisionnement en énergie, composée d'installations de production, des possibilités de stockage et de l'infrastructure de réseau nécessaire, s'étend à la fois sur les parties constructibles et non constructibles du territoire. De plus, les clients finaux tels que les exploitations agricoles doivent rester raccordés à l'avenir. Il faut également pouvoir évacuer leur production. Les sites de l'infrastructure ne peuvent de ce fait pas être choisis librement et nécessitent à l'avenir une meilleure sécurité juridique et de planification:

- Les autorités de planification doivent coordonner au préalable les intérêts d'utilisation. L'intérêt envers un approvisionnement énergétique renouvelable, installations de raccordement nécessaires comprises, doit être coordonné suffisamment tôt avec d'autres activités ayant une incidence sur le territoire ainsi qu'avec d'éventuels intérêts de protection.
- S'ils apportent une contribution à la protection du climat dans l'intérêt général de la société (stratégie énergétique et climatique), les projets doivent être admis même hors de la zone à bâtir, et doivent pouvoir obtenir une autorisation au sens de l'implantation qui est imposée par la destination.

### 3. Requête concernant le projet soumis

L'AES rejette l'Initiative paysage car elle estime qu'elle va beaucoup trop loin. Elle privilégie un contre-projet modéré au niveau de la loi. Celui-ci doit comporter des améliorations dans le domaine des bases de planification et de la possibilité de faire l'objet d'une autorisation pour les infrastructures qui servent un approvisionnement sûr en énergie, un réseau efficace et la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique. Pour cela, l'AES demande que les modifications suivantes soient apportées au projet de loi soumis:

#### Coordination et pesée des intérêts

La séparation actuelle stricte entre territoire constructible et non constructible, qui est maintenue dans le contre-projet, restreint l'approvisionnement en énergie et la transformation du système énergétique; elle va à l'encontre des objectifs de la stratégie énergétique et climatique, ainsi que de la nécessité de garantir un approvisionnement sûr en énergie. Il convient donc d'effectuer, dans le cadre de l'aménagement du territoire, une pesée des intérêts dans l'intérêt général de la société, en tenant compte d'un approvisionnement sûr au moyen d'énergies renouvelables. Celle-ci doit être inscrite dans les objectifs (art. 1) et dans les instruments de planification (art. 16).

Outre les utilisations en sous-sol, les utilisations à la surface, en particulier lorsqu'elles sont d'intérêt public, devraient explicitement être coordonnées entre elles et avec d'autres intérêts, et ce de manière précoce. L'AES demande par conséquent de compléter le texte proposé (art. 3, al. 4, nouvelle lettre d).

## Requêtes:

### Art. 1 Buts

2 Ils soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:  
 d. de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes, y compris un approvisionnement énergétique renouvelable, dans le pays;

### Art. 3 Principes régissant l'aménagement

4 Il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment:  
 d. de déterminer les intérêts publics déterminants, notamment concernant la production d'énergie renouvelable et l'infrastructure de réseau nécessaire, et de les coordonner suffisamment tôt avec les autres utilisations, compte tenu des intérêts en présence.

### Art. 16 Zones agricoles

3 Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles et de l'approvisionnement énergétique.

## Possibilité pour les infrastructures énergétiques de faire l'objet d'une autorisation

L'implantation des installations d'infrastructure énergétique ne peut pas être choisie librement. Ce principe selon lequel l'installation est imposée par sa destination s'applique aux installations éoliennes et hydrauliques et (en se basant sur le plan sectoriel, au sens large également) aux lignes de transport. En revanche, ce n'est pas le cas pour d'autres installations de production renouvelable comme la biomasse ou le photovoltaïque agricole et alpin, ni pour le réseau de distribution énergétique ou les réseaux de chaleur.

L'AES salue que des améliorations soient visées pour les installations de biomasse en zone agricole, et ce en établissant une conformité de principe à l'affectation de la zone et en étendant le périmètre de provenance des matières premières transformées (art. 16a, al. 1<sup>bis</sup>).

Selon le projet, les réseaux thermiques doivent eux aussi pouvoir faire l'objet d'une autorisation hors zone à bâtir (art. 24<sup>ter</sup>). L'AES soutient cela, mais demande que cette disposition soit généralisée et étendue. Certaines installations et lignes électriques doivent elles aussi être construites hors de la zone à bâtir, car elles doivent assurer le raccordement d'installations de production et de sites de consommation finale (art. 18, al. 1<sup>bis</sup>). Toutefois, leur implantation n'est pas imposée par leur destination au sens du droit de l'aménagement du territoire. Cela suscite régulièrement des problèmes lors du choix du site et de l'octroi de l'autorisation. À l'avenir, la même problématique se manifesterait aussi davantage pour les installations photovoltaïques agricoles et alpines. Il est donc dans l'intérêt d'un approvisionnement sûr en énergie et de la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique de la Confédération que les bases soient créées dans le droit de l'aménagement du territoire pour que de telles installations puissent faire l'objet d'une autorisation également hors de la zone à bâtir, dans le sens de l'implantation qui est imposée par la destination.

Pour les installations solaires intégrées aux toits, le législateur a d'ores et déjà prévu une dérogation à l'obligation d'autorisation (art. 18a). Pour les installations qui concernent des sites culturels et naturels cantonaux ou nationaux, l'obligation d'autorisation a été maintenue. Dans certains cas, de gros obstacles se manifestent



toutefois dans la pratique lorsqu'il s'agit d'obtenir une autorisation. Là aussi, il est indispensable de clarifier la possibilité de faire l'objet d'une autorisation, dans l'intérêt de la mise en œuvre de la stratégie énergétique et climatique. Il faudrait donc viser de préciser les conditions d'autorisation au niveau de l'ordonnance.

#### Requêtes:

##### Art. 18 Autres zones et territoires

<sup>1</sup><sup>bis</sup> Dans ces autres zones d'affectation hors de la zone à bâtir, des constructions ou des installations destinées à des utilisations imposées par leur destination, y compris l'infrastructure nécessaire à leur raccordement, peuvent être admises dans la mesure où leur réalisation permet de mettre en œuvre les exigences du plan directeur.

##### Art. 24<sup>ter</sup> Constructions et installations pour l'approvisionnement en énergie réseaux thermiques

Les constructions et les installations de raccordement qui sont nécessaires à la production, au stockage, au transport ou à la distribution d'énergie ~~Les réseaux thermiques qui apportent une contribution pour réduire la consommation d'énergies non renouvelables~~ peuvent, si nécessaire, être construites hors de la zone à bâtir si elles servent les objectifs de la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016, de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et de la loi sur les installations électriques du 24 juin 1902. Le Conseil fédéral règle les détails.

#### Utilisations supplémentaires et compensation

Le projet prévoit que les cantons puissent envisager certaines utilisations supplémentaires hors de la zone à bâtir (art. 8c et 18<sup>bis</sup>). L'AES attire l'attention sur le fait que, dans le cadre de la planification et de l'autorisation de telles utilisations supplémentaires ou réaffectations, il faut également prendre en considération les installations de raccordement nécessaires. Les constructions et installations correspondantes doivent pouvoir faire l'objet d'une autorisation. De plus, lors de la planification, il faut tenir compte du fait que, dans les zones où les utilisations supplémentaires sont admises, des conflits peuvent survenir avec des infrastructures existantes ou planifiées, telles que des lignes de transport.

À titre de mesure d'accompagnement à ces nouvelles zones offrant la possibilité d'utilisations supplémentaires, le projet définit une obligation de garantir des mesures substantielles de compensation et d'amélioration (art. 18<sup>bis</sup>, al. 1, let. a). Le rapport explicatif renvoie notamment à la possibilité d'enfouir des lignes électriques. À ce sujet, il convient de noter que cette disposition ne doit pas mener à ce que des tiers soient contraints de contribuer à de telles mesures.

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

Avec nos salutations les meilleures



Michael Frank  
Directeur



Nadine Brauchli  
Responsable du département Énergie