

Office fédéral de l'énergie  
Division Droit et planification sectorielle  
Domaine Droit de l'électricité et des eaux  
3003 Berne

Par voie électronique: [gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch](mailto:gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch)

8 octobre 2024

Nicole Neuhaus, [nicole.neuhaus@strom.ch](mailto:nicole.neuhaus@strom.ch), +41 62 825 25 04

## Modification de la loi sur les installations électriques (accélération de l'extension et de la transformation des réseaux électriques)

Mesdames et Messieurs,

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) vous remercie de lui donner la possibilité de prendre position sur la modification de la loi sur les installations électriques pour l'accélération de l'extension et de la transformation des réseaux électriques. L'AES saisit volontiers cette occasion.

### Les principales requêtes de l'AES

La transformation du système énergétique nécessite une **vision globale du système**. Le développement des énergies renouvelables décidé par le peuple n'a de sens que si, du côté du réseau également, les lignes et installations nécessaires peuvent être mises en place, autant que possible en même temps, afin que l'énergie puisse être évacuée et transportée jusqu'aux centres de consommation ou de stockage.

L'AES salue le fait que le Conseil fédéral propose d'accélérer les procédures pour les réseaux électriques. Toutefois, la proposition ne tient pas compte du fait que la transformation du système énergétique s'effectue en particulier au niveau du réseau de distribution. Celui-ci doit être renforcé et développé à tous les niveaux. Le raccordement des installations photovoltaïques décentralisées nécessite en outre des milliers de nouvelles stations de transformation aux niveaux de réseau inférieurs. Des adaptations de la proposition du Conseil fédéral ainsi que des mesures supplémentaires sont donc indispensables pour améliorer les conditions pour les **réseaux de tous les niveaux**:

- Comme pour les installations de production, un effet d'accélération concret passe non seulement par une adaptation du droit procédural, mais aussi du droit matériel, notamment en ce qui concerne la compatibilité avec le **droit de l'aménagement du territoire**. Celui-ci exclut souvent des solutions pertinentes et complique les procédures. Pour les installations hors de la zone à bâtir, le principe de **l'implantation imposée par la destination** doit donc également s'appliquer au raccordement au réseau.

- La pesée des intérêts dans le cadre des procédures relatives aux réseaux doit s'inspirer du concept de l'**intérêt national** applicable aux installations de production. Outre le réseau de transport, au moins toutes les lignes nécessaires au raccordement d'installations de production d'intérêt national doivent revêtir un intérêt national.
- Pour les nombreux projets simples et non contestés sur les niveaux de réseau inférieurs, il convient d'élargir l'instrument de l'**approbation des plans a posteriori** dans le cadre de la procédure d'inspection ordinaire. Cela conduira à une accélération concrète des procédures et, simultanément, à un allègement de la charge de travail des autorités.
- Les **responsabilités de l'ESTI et de l'OFEN** doivent être définies plus efficacement. Il convient de conférer à l'ESTI davantage de compétences pour la levée des oppositions et l'octroi d'autorisations partielles. Pour les projets qui ne peuvent pas être réglés rapidement par l'ESTI en raison de divergences ou d'oppositions importantes, ou encore de leur portée politique (en particulier pour le réseau de transport), le dossier doit être transmis à l'OFEN le plus tôt possible et sans procédures administratives laborieuses (rapport de transmission). La transmission doit également pouvoir être demandée par l'auteur du projet.

## I. Remarques générales

### Aborder la production et le réseau comme un système global

En adoptant la loi pour l'électricité, le 9 juin 2024, le peuple suisse a avalisé à une large majorité les objectifs de la stratégie énergétique de notre pays et le développement massif de la production d'électricité renouvelable, toutes technologies confondues (solaire, éolien, hydraulique, biomasse). La loi pour l'électricité et le projet de loi pour l'accélération des procédures, en cours de délibération au Parlement, abordent différents défis en matière de développement des énergies renouvelables, notamment en ce qui concerne la capacité des installations à faire l'objet d'une autorisation et la durée des procédures d'autorisation jusqu'à l'obtention d'une décision finale exécutoire.

Le développement de toute cette production n'a toutefois de sens que si, du côté du réseau, les lignes et installations nécessaires peuvent être mises en place, autant que possible en même temps que les installations de production, afin que l'énergie puisse être évacuée et transportée jusqu'aux centres de consommation ou de stockage. Avec la base juridique actuelle, les procédures d'autorisation pour les projets de réseau aux niveaux de tension supérieurs (niveaux de réseau 1 à 4) durent 8 à 12 ans selon la complexité du projet (voire plus de 30 ans, comme dans le cas de la ligne Chamoson-Chippis). Aux niveaux moyenne et basse tension (niveaux de réseau 5 à 7), le futur défi sera la quantité de procédures nécessaires pour l'extension du réseau. L'autorisation des installations côté réseau prend ainsi de plus en plus de retard par rapport à celle des installations de production. Pour certaines installations de production, il n'y a même plus d'obligation d'autorisation (pas de permis de construire cantonal pour les parties structurelles d'installations dites «suffisamment adaptées» sur les toits et les façades).

Il faut une approche du système global qui tienne compte de la production, du réseau et, idéalement, aussi du stockage et des aspects du couplage des secteurs. L'AES salue donc la proposition du Conseil fédéral

visant à aussi accélérer les procédures pour les réseaux électriques. Elle estime toutefois que diverses propositions requièrent encore des adaptations.

### **La transformation du système énergétique a lieu en particulier dans le réseau de distribution**

La transformation du système énergétique vers les énergies renouvelables ainsi que l'électrification nécessitent une transformation et une extension massives des infrastructures de réseau à tous les niveaux de réseau: Les nouvelles grandes installations de production doivent être raccordées aux niveaux de réseau 1 et 2 supérieurs (lignes de raccordement). Il faut développer les capacités de transport (évacuation) de l'énergie, par exemple de celle issue des nouvelles installations PV alpines (élevations de tension). Au niveau des réseaux de distribution (haute tension au niveau de réseau 3 ainsi que moyenne et basse tensions aux niveaux de réseau 5 à 7 inférieurs), il faut maîtriser l'évacuation et la distribution de grandes quantités d'électricité solaire (y compris la réinjection dans les niveaux de réseau supérieurs et la distribution) et créer les bases pour les nouveaux consommateurs et leurs besoins. Cela passe par un grand nombre de renforcements et d'extensions du réseau, notamment par la mise en place de milliers de stations de transformation supplémentaires au niveau de réseau 6 ainsi que par une numérisation des réseaux via le remplacement des installations existantes par de nouvelles installations offrant des possibilités de communication.

Cela se traduit principalement par un besoin d'action prononcé dans le réseau de distribution (niveau de réseau 3 et inférieurs). La proposition du Conseil fédéral manque cependant grandement de mesures relatives aux réseaux de distribution. Le projet doit être complété par de telles mesures.

L'AES a calculé les besoins de transformation et d'extension du réseau de distribution dans le cadre de son étude «Avenir énergétique 2050».<sup>1</sup> Les calculs sont basés sur des données de réseau *réelles*, ce qui distingue cette étude d'autres analyses utilisant des modèles de réseau synthétiques. Les résultats montrent que les investissements dans les réseaux de distribution nécessaires pour la transformation du système énergétique concernent à 70 % le niveau basse tension, à près de 20 % les réseaux moyenne tension et à 10 % les réseaux haute tension – avec les besoins correspondants au niveau des procédures, des ressources et des coûts.

Ce besoin d'investissement se traduira par des projets qui doivent être rapidement examinés, autorisés et réalisés. S'ajoute à cela le fait que de nombreuses lignes (notamment aux niveaux de réseau supérieurs) devront être renouvelées dans les années et décennies à venir, car elles atteignent la fin de leur durée de vie technique. Ces projets aussi devront faire l'objet de procédures d'autorisation.

### **Une accélération des procédures passe aussi par des modifications du droit matériel**

Pour l'autorisation des projets de réseau, il existe déjà l'instrument d'approbation des plans, donc une procédure concentrée au niveau du droit fédéral. Ceci à la différence des installations de production, pour lesquelles le projet de loi pour l'accélération des procédures prévoit d'abord d'introduire une nouvelle procédure concentrée d'approbation des plans au niveau cantonal. Pour les réseaux, il manque toutefois des instruments pertinents au cas par cas pour la pesée des intérêts et la capacité à faire l'objet d'une autorisation. Comme pour les installations de production, une accélération des procédures ne passe pas uniquement par une adaptation du droit procédural. Pour les réseaux (et les installations de stockage) aussi, le droit matériel doit être

<sup>1</sup> Avenir énergétique 2050, Spotlight Réseaux de distribution, août 2024; <https://www.strom.ch/fr/media/14921/download>

adapté aux exigences de la stratégie énergétique et climatique. 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 de la zone à bâtir, 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.

## **II. Remarques spécifiques au projet soumis**

### **II.1. Le principe de la ligne aérienne pour le réseau de transport est correct**

Les lignes du réseau de transport continuent d'être réalisées en grande partie sous forme de lignes aériennes. Les câbles souterrains restent une exception. Si les deux solutions présentent des avantages et des inconvénients, ces derniers l'emportent souvent dans le cas du câblage de réseaux très haute tension. Une analyse de l'ensemble du cycle de vie des câblages révèle généralement des coûts nettement plus élevés que pour les lignes aériennes. De plus, de nombreux tracés passent en montagne ou touchent des paysages où le câblage est impossible pour des raisons de protection de la nature ou de l'environnement. L'AES soutient la volonté du Conseil fédéral de clarifier ce principe dans la loi. Un câblage peut toujours être examiné à titre exceptionnel, p. ex. lorsque le respect des valeurs limites applicables aux rayonnements non ionisants ou au bruit dans une agglomération dense ne saurait être assuré par une ligne aérienne.

Il conviendrait en outre de réfléchir à de possibles améliorations pour les projets de réseau haute tension (niveau de réseau 3), p. ex. via une approche plus flexible du principe de câblage, sans pour autant remettre en question les mécanismes établis et fonctionnels du facteur de surcoût. Un effet d'accélération pourrait être obtenu dans ce domaine, en particulier pour les projets de lignes dans des zones non urbaines.

## II.2. Simplifier le remplacement de lignes sur les sites existants

Le Conseil fédéral propose de simplifier le remplacement de lignes existantes de 220 kV ou plus sur les sites existants, en supprimant la nécessité de mener une procédure du plan sectoriel. L'AES soutient cela. Il convient toutefois de clarifier la formulation et de la rendre plus contraignante pour créer de la sécurité juridique. Les termes «changements partiels» et «agrandissements mesurés» doivent être précisés au niveau de l'ordonnance. En outre, l'AES tient à souligner le fait que certaines formulations du rapport explicatif sont malheureuses à cet égard (cf. page 12: «déplacement de certains pylônes» ou «rehaussement de certains pylônes»). Il convient plutôt de se référer au libellé de l'art. 1b, al. 1, OPIE («lignes ne dépassant pas cinq kilomètres...»).

En outre, il conviendrait que les lignes dès la haute tension (tension nominale supérieure à 36 kV) soient soumises à cette disposition. Pour celles-ci, dans l'optique d'une accélération des procédures, il est tout à fait judicieux de ne pas ouvrir la discussion sur des tracés alternatifs ni sur des câblages souterrains pour les tracés existants et ayant fait l'objet d'une autorisation exécutoire.

Dans le réseau haute tension, des lignes ou certains tronçons de ligne nécessitent souvent un renforcement ou une adaptation consécutivement à des projets d'infrastructure. Là où cela peut être effectué par des moyens simples sur une ligne aérienne existante, l'autorisation correspondante doit être plus rapide, ce qui pourrait simplifier la transformation nécessaire du réseau haute tension. Entrent notamment en ligne de compte l'élévation de la tension nominale (projets de transformation, élévation de tensions), la remise en service de lignes désaffectées, mais qui peuvent être rendues opérationnelles avec des mesures mineures ou le remplacement de l'ancien câble conducteur par un modèle plus résistant (allant de pair avec une élévation du courant thermique limite).

### Proposition LIE

#### Art. 15b<sup>bis</sup>

1 Le remplacement d'une ligne existante dont la tension nominale est ~~égale ou~~ supérieure à 36 kV 220 kV sur le site même où elle se trouve ~~est peut-être~~ approuvé dans la mesure où seuls des changements partiels ou des agrandissements mesurés sont nécessaires pour assurer le respect des dispositions régissant la protection contre le rayonnement non ionisant et la protection contre le bruit et de celles garantissant la sécurité électrique. Cette règle s'applique aussi dans le cas d'une augmentation de la tension nominale ou du courant thermique limite lors du remplacement et de la remise en service de la ligne.

## II.3. Étendre l'intérêt national pour les infrastructures de réseau et la primauté d'intérêt

La loi actuelle n'accorde l'intérêt national qu'aux installations du réseau de transport, l'intérêt à la réalisation de telles installations devant à l'avenir primer sur les autres intérêts nationaux conformément à la proposition du Conseil fédéral (primauté d'intérêt de principe). Par analogie avec le concept de la loi pour l'électricité, l'intérêt national pour les infrastructures de réseau doit être défini de manière plus large. Il convient notamment d'inclure les installations de réseau qui raccordent des installations de production d'intérêt national et, de manière générale, toutes les installations du réseau de distribution si elles sont nécessaires à la fourniture et à l'évacuation de l'énergie électrique provenant d'installations de production d'intérêt national. La

pondération des intérêts doit être réglée de la même manière que pour les installations de production d'intérêt national (c.-à-d. primauté sur les autres intérêts nationaux en référence au concept de l'art. 9a nLApEI). Il en va de même pour les installations de stockage, qui gagneront en importance pour l'équilibrage du système énergétique.

Concernant l'al. 3: non seulement les raccordements, mais toutes les installations techniques sont importants pour de telles installations.

Concernant l'al. 3<sup>bis</sup>: si les installations de production pour les énergies renouvelables revêtent un intérêt national, il devrait en aller de même pour les installations électriques nécessaires à leur fonctionnement.

### Proposition LIE

#### Art. 15d

3 Le Conseil fédéral ~~reconnait~~ pout également reconnaître un intérêt national à certaines installations ~~lignes~~ qui ne font pas partie du réseau de transport, ~~mais qui sont exploitées à une tension nominale supérieure à 36 kV~~, si ces lignes sont ~~absolument~~ nécessaires pour garantir la sécurité de l'approvisionnement de certaines parties du pays ou d'infrastructures d'importance nationale, ou si elles raccordent des installations de production d'intérêt national.

3<sup>bis</sup> (nouveau) Les installations du réseau de distribution revêtent également un intérêt national si elles sont indispensables pour l'alimentation et le transport d'énergie électrique depuis des installations de production d'intérêt national.

6 (nouveau) Si des installations du réseau de distribution sont nécessaires à l'alimentation et au transport d'énergie électrique d'installations de production d'intérêt national au sens de l'art. 9a LApEI, ou si elles raccordent de telles installations de production, l'intérêt de leur réalisation prime en principe sur d'autres intérêts nationaux, sous réserve d'un cas exceptionnel prévu à l'art. 15d, al. 5, let. a-c.

## II.4. Fixer des délais homogènes et plus contraignants

Depuis sa révision en 2016 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2028), la LIE prévoit une durée totale d'une procédure d'approbation des plans de 2 ans au maximum (art. 16a<sup>bis</sup> LIE). Le non-respect de ce délai n'a toutefois aucune conséquence juridique. De plus, les délais de traitement fixés aux art. 8 et 8a OPIE ne sont que des délais d'ordre et ne sont pas contraignants, ce qui fait qu'ils n'ont guère d'effet dans la pratique. Les délais sont presque toujours dépassés, en particulier pour les projets concernant les niveaux de réseau 1 à 3.

Les mesures visant à rationaliser et accélérer les procédures d'approbation des plans doivent être conçues de manière symétrique pour que les réseaux puissent être mis en place, autant que possible en même temps que les installations de production (par analogie avec le projet de loi pour l'accélération des procédures pour la production). Les délais de traitement des demandes d'approbation des plans selon la LEnet et la LIE doivent concorder. L'autorité directrice cantonale doit se coordonner avec les autorités fédérales compétentes. Le respect des délais d'approbation des plans implique également que les délais relatifs aux prises de position des autorités spécialisées aux niveaux fédéral et cantonal soient courts et plus contraignants.

Concernant l'art. 16d: l'AES salue la réduction prévue du délai de prise de position par les cantons concernés, qui passe de trois mois actuellement à un mois. Pour créer un caractère plus contraignant, il convient de lier une conséquence au non-respect du délai. L'AES propose qu'en cas de non-respect du délai, il soit présumé que l'autorité cantonale ait renoncé à prendre position. Dans ce cas, l'autorité d'approbation peut décider sur la base du dossier (comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans le cadre de l'art. 16g, al. 2, LIE). Il convient également de limiter dans le temps la possibilité de prolonger (à titre exceptionnel) les délais.

Concernant l'art. 16g: par analogie avec l'article 16d, le délai réduit à un mois doit s'appliquer de la même manière aux offices et services fédéraux impliqués dans la procédure.

### **Proposition LIE**

#### **Art. 16d**

1 L'autorité chargée de l'approbation des plans transmet la demande aux cantons concernés et les invite à se prononcer dans le délai d'un mois. Si la situation le justifie, elle peut exceptionnellement prolonger ce délai d'un mois au maximum. Si l'autorité cantonale n'a pas donné d'avis dans le délai imparti, on considère que celle-ci renonce à le donner. Dans ce cas, l'autorité chargée de l'approbation des plans prend une décision sur la base des pièces du dossier.

#### **Art. 16g**

1 L'art. 62b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) n'est pas applicable. Le délai imparti pour l'avis des autorités spécialisées concernées en vertu de l'art. 62a, al. 3, LOGA est d'un mois. L'autorité d'approbation peut exceptionnellement prolonger le délai d'un mois au maximum dans des cas justifiés. Si aucun avis n'est donné dans le délai imparti, l'autorité chargée de l'approbation des plans prend une décision sur la base des pièces du dossier.

2 Les commissions visées à l'art. 25 LPN remettent leurs expertises à l'autorité chargée de l'approbation des plans dans le mois qui suit les trois qui suivent la demande de cette dernière. Si aucun rapport d'expertise n'est déposé dans le délai imparti, l'autorité chargée de l'approbation des plans prend une décision sur la base des pièces du dossier.

## **II.5. Renoncer à la procédure obligatoire d'élimination des divergences**

Aujourd'hui, en cas de divergences au niveau fédéral, l'ESTI doit transmettre la procédure à l'OFEN pour qu'il procède à l'élimination formelle des divergences et prenne une décision (cf. art. 16, al. 2, let. b, LIE); l'ESTI ne peut mener qu'une procédure «informelle» d'élimination des divergences; c'est-à-dire que seul l'OFEN peut mener une procédure formelle d'élimination des divergences entre les autorités fédérales. Il se peut même que la procédure «informelle» d'élimination des divergences doive être répétée devant l'OFEN, ce qui n'impose aucun engagement aux offices, etc. au niveau de l'ESTI. L'AES est donc favorable à ce que l'on renonce à l'avenir à la procédure formelle d'élimination des divergences obligatoire selon l'art. 62b LOGA (art. 16g, al. 1, LIE).

En complément, l'AES demande une autre modification aux fins de la clarification des contradictions. Aujourd'hui, la clarification des contradictions dans ou entre les différents avis des autorités et rapports d'expertise est généralement laissée à l'appréciation du requérant, ou le requérant est confronté aux avis



contradictoire. Cela n'est pas satisfaisant et nécessite beaucoup de temps de travail supplémentaire, d'autant plus que le requérant ne dispose pas des mêmes possibilités de clarification que l'ESTI et l'OFEN. La suppression de la procédure formelle d'élimination des divergences doit donc également conduire, dans la pratique, à ce que l'autorité prenne des décisions effectives et rapides, et procède directement, le cas échéant de manière informelle, à d'éventuelles clarifications avec les autorités spécialisées en cas de prises de positions contradictoires. Il conviendrait également, à titre complémentaire, de préciser la procédure prévue à l'art. 62a LOGA. Par analogie avec l'art. 25a LAT (principes de la coordination), l'autorité chargée de l'approbation doit donc être tenue de veiller à la clarification des contradictions et de remettre au requérant une prise de position consolidée, coordonnée entre les autorités.

### **Proposition LIE**

#### **Art. 16g<sup>bis</sup> (nouveau)**

L'autorité unique (autorité chargée de l'approbation) veille à une coordination suffisante entre les autorités spécialisées et les offices de la Confédération et des cantons concernés. Elle signale aux autorités cantonales concernées les éventuelles contradictions dans ou entre les différentes prises de position et rapports d'expertise et s'emploie activement à clarifier ces contradictions.

## **II.6. Élargir la compétence de l'ESTI et rendre des autorisations partielles possibles**

### **Élargir la compétence décisionnelle de l'ESTI en cas d'expropriations**

En même temps qu'elle approuve les plans, l'autorité d'approbation statue sur les oppositions relevant du droit d'expropriation (art. 16h, al. 1, LIE). Toutefois, il ne peut être fait usage des droits d'expropriation qu'une fois que l'indemnité a été payée (c'est-à-dire qu'un accord a été trouvé sur le montant de l'indemnité) ou que le président de la Commission fédérale d'estimation a autorisé l'envoi en possession anticipé sur la base d'une décision d'approbation des plans exécutoire (art. 76 LEx; art. 45 LIE). L'entreprise ne peut donc pas commencer les travaux de construction bien qu'il existe une approbation des plans exécutoire et que seul le montant de l'indemnité soit encore contesté. Des retards de plusieurs années peuvent en résulter.

En premier lieu, il est donc nécessaire de clarifier à l'al. 1 de l'art. 16h LIE la compétence décisionnelle de l'envoi en possession anticipé. Si, comme le précise le rapport explicatif, il faut attendre que la décision d'approbation des plans devienne définitive, l'effet accélérateur sera faible. C'est pourquoi la décision relative à une demande d'envoi en possession anticipé doit également être prise directement par l'autorité chargée de l'approbation des plans (l'approbation d'un envoi en possession anticipé doit rester possible malgré l'abrogation de l'art. 45, al. 3, LIE et le nouvel art. 44a LIE, cf. remarques au chapitre II.10). L'autorité chargée de l'approbation des plans doit également pouvoir retirer l'effet suspensif à d'éventuels recours contre l'envoi en possession anticipé (le cas échéant contre des garanties appropriées fournies par l'expropriant).

### **Rendre possible les autorisations partielles**

En outre, il convient de prévoir que l'approbation partielle puisse être octroyée pour les parties non contestées d'un projet. Cela est d'ores et déjà possible, en principe, en vertu de l'art. 9 OPIE. La pratique est toutefois extrêmement réservée à ce sujet et la disposition n'est pratiquement jamais appliquée, car l'autorité d'approbation ne veut pas risquer un effet préjudiciable de l'approbation partielle (en ce sens, le libellé de l'art. 9 OPIE



est trop restrictif). La formulation potestative proposée à l'art. 16h, al. 1, doit laisser à l'autorité chargée de l'approbation des plans la possibilité de prendre des décisions d'approbation partielle à un stade antérieur. Le gestionnaire de réseau concerné doit toutefois être conscient, lorsqu'il fait une demande en ce sens, que de telles décisions ne sont pas (encore) définitives, raison pour laquelle il assume le risque financier lié aux modifications, voire au démantèlement de parties réalisées de manière anticipée. Cela permet de trouver un certain équilibre entre les intérêts en jeu, car le gestionnaire de réseau est ainsi tenu de ne faire usage de ces instruments étendus qu'avec retenue.

### **Élargir la compétence décisionnelle de l'ESTI en cas d'oppositions et accélérer la transmission à l'OFEN**

Dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, en principe, l'ESTI est l'instance responsable de la procédure, et la demande doit être déposée auprès de celle-ci. Si, dans les procédures en cours, aucun accord n'est trouvé en cas de divergences, elle doit transmettre les documents de la procédure à l'OFEN pour qu'il poursuive la procédure et prenne une décision (art. 16, al. 2, let. b, LIE en relation avec l'art. 6b OPIE). Souvent, beaucoup de temps s'écoule lors de cette transmission, car une nouvelle autorité, en l'occurrence l'OFEN, doit se familiariser avec le dossier. La pratique actuelle n'est pas efficace, entraîne des doublons et prolonge inutilement les procédures. La réglementation des compétences doit être clarifiée.

Fondamentalement, il serait pertinent d'adapter la base légale (art. 16, al. 2, LIE) et de désigner une autorité d'approbation unique (soit l'ESTI, soit l'OFEN, en définissant un catalogue de critères permettant de déterminer quels projets relèvent de la compétence de l'OFEN en première instance, p. ex. les projets soumis à un plan sectoriel ou les projets faisant l'objet d'oppositions abusives telles que les oppositions de masse).

En l'espèce, pour des raisons pragmatiques, l'AES propose de procéder au moins à une clarification et à une accélération du déroulement de la procédure entre les deux autorités d'approbation de première instance en précisant l'attribution des compétences à l'art. 16h, al. 2: il convient d'octroyer à l'ESTI l'entière compétence et de lui permettre de décider (y compris en matière de droit d'expropriation, voir ci-dessus). La transmission de la procédure à l'OFEN doit constituer une exception, être effectuée rapidement et intervenir uniquement pour de bonnes raisons. Pour les projets qui ne peuvent pas être résolus rapidement par l'ESTI en raison d'importantes divergences ou oppositions, ou encore de leur portée politique (en particulier pour le réseau de transport), le dossier doit pouvoir être transféré à l'OFEN le plus tôt possible et sans procédures administratives laborieuses (rapport de transmission). L'auteur du projet doit également pouvoir demander la transmission. Dans le cadre d'une prochaine étape, les dispositions de l'ordonnance (art. 6b OPIE) devront être alignées en conséquence sur la disposition légale modifiée.

#### **Proposition LIE**

##### **Art. 16h**

- 1 Lorsqu'elle approuve les plans, l'autorité compétente statue également sur les oppositions en matière d'expropriation ainsi que sur les demandes d'envoi en possession anticipé. Elle peut octroyer une approbation partielle aux parties non contestées d'un projet avant ou lors de la décision d'approbation des plans, révoquer l'effet suspensif des éventuels recours contre l'approbation partielle ou l'envoi en possession anticipé, ou raccourcir le délai de recours de manière appropriée.
- 2 ~~Si, après le dépôt d'une opposition ou l'apparition de divergences entre les autorités fédérales concernées, un accord a pu être trouvé, l'~~ L'inspection approuve les plans et statue en règle générale sur les

oppositions ou les divergences entre les autorités fédérales impliquées. Exceptionnellement et après consultation des parties prenantes dans de courts délais, elle transmet la procédure à l'OFEN pour décision. Dans ce cas, ~~Dans le cas contraire, elle transmet le dossier à l'OFEN,~~ qui poursuit la procédure et statue.

## II.7. Éviter les renvois aux instances inférieures

En raison du réexamen par l'instance inférieure et la possibilité de nouveaux recours, les renvois peuvent considérablement allonger la durée de la procédure. L'AES soutient donc la proposition du Conseil fédéral selon laquelle les tribunaux à tous les niveaux doivent, dans la mesure du possible, statuer sur le fond et dans un délai de 180 jours après la clôture de l'échange d'écritures. Le tribunal compétent doit faire usage de sa marge de manœuvre pour l'évaluation d'un recours et éviter autant que possible les renvois. Toutefois, la procédure peut durer plusieurs années jusqu'à la fin de l'échange d'écritures (phase d'instruction). Un délai de 6 mois pour la rédaction de la décision n'est pas utile si la phase d'instruction préalable dure plusieurs années. La durée maximale (absolue) de la procédure toutes instances confondues (Tribunal fédéral compris) ne doit donc pas dépasser 540 jours.

En outre, la réglementation doit s'appliquer non seulement aux approbations des plans d'une installation du réseau de transport ou d'une ligne devant raccorder une installation d'intérêt national, mais aux procédures relatives à toutes les installations électriques. En raison de la nécessité de transformer et d'étendre les réseaux de distribution dans le cadre de la transformation du système énergétique, on s'attend à une accumulation de questions juridiques qui seront portées jusqu'au Tribunal fédéral. Il est donc essentiel d'éviter les renvois dans la mesure du possible pour mettre en œuvre la stratégie énergétique et climatique.

### Proposition LIE

#### Art. 16j

En cas de recours contre l'approbation de plans relatifs à une installation électrique du réseau de transport ou à une ligne permettant le raccordement d'une installation d'intérêt national, les tribunaux statuent autant que possible sur le fond, dans un délai de 180 jours à compter de la fin de l'échange d'écritures. L'instruction par l'ensemble des instances ne doit pas dépasser 540 jours. Les tribunaux prennent pour cela les mesures nécessaires.

## II.8. Clarifier la procédure d'approbation des plans simplifiée pour les stations de transformation du niveau de réseau 6

L'art. 17 de la LIE prévoit une procédure d'approbation des plans simplifiée qui s'applique dans certaines situations, entre autres «aux projets qui affectent un espace limité et ne concernent qu'un ensemble restreint et bien défini de personnes» ou «aux installations dont la transformation n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement». Cette procédure simplifiée se caractérise essentiellement par l'absence de publication et de mise à l'enquête de la demande.

Selon la proposition du Conseil fédéral, l'art. 17 LIE doit stipuler que la procédure simplifiée d'approbation des plans s'applique aux «stations de transformation du réseau de distribution à basse tension». Cette intention est à saluer. La formulation doit cependant être corrigée. D'un point de vue technique, les stations de transformation ne font pas partie du réseau de distribution basse tension. La simplification devrait en outre s'appliquer jusqu'à 36 kV, car la mise en service dépend du raccordement sur le réseau moyenne tension.

En outre, de façon générale, il convient que la procédure d'approbation des plans simplifiée soit appliquée de manière plus généreuse. C'est d'ores et déjà possible actuellement, car le texte de loi offre une marge d'interprétation et d'appréciation. Afin de donner plus de sécurité aux autorités chargées d'appliquer le droit et aux auteurs de projets lors de l'interprétation, on peut envisager de préciser le texte de loi (ce qui est considéré comme n'altérant «pas sensiblement» ou comme ayant un «effet minime» sur le territoire et l'environnement), ou de le simplifier en interprétant / appliquant les notions juridiques indéterminées de manière moins restrictive (concrétisation éventuelle au niveau de l'ordonnance).

#### **Proposition LIE**

##### **Art. 17**

1 La procédure simplifiée d'approbation des plans s'applique:

- d. aux installations présentant une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV ~~aux stations de transformation du réseau de distribution à basse tension.~~

## **II.9. Préciser le droit d'expropriation**

L'AES salue le fait que la transmission de données de tiers soit intégrée dans le droit d'expropriation des gestionnaires de réseau. Elle propose toutefois de préciser l'al. 1, car dans les contrats, les données d'exploitation sont également considérées comme de l'énergie. De plus, il n'est pas vrai que certaines fibres sont utilisées exclusivement pour les données de l'exploitation du réseau et d'autres pour les données de tiers. Techniquement, il est également possible que des données d'exploitation et des données de tiers soient transmises par la même fibre.

L'AES propose en outre un nouvel al. 1<sup>bis</sup>. Historiquement, il existe encore des lignes détenues et gérées par des centrales hydroélectriques, qui servent parfois aussi à l'approvisionnement des vallées. Le droit d'expropriation n'est pour l'instant pas accordé aux auteurs de projet / exploitants de (grandes) installations pour les énergies renouvelables (éolien, PV), pas non plus notamment pour l'évacuation de l'énergie produite. Si l'on ne parvient pas à un accord à l'amiable, il faut aujourd'hui d'abord demander le droit d'expropriation pour ces évacuations, conformément à l'art. 43, al. 2, LIE, et ensuite seulement mener la procédure d'expropriation. L'ajout à l'al. 1 («entreprises du secteur de l'électricité») et le nouvel al. 1<sup>bis</sup> permettent donc d'accélérer la mise en œuvre des installations de production en accélérant les installations de réseau correspondantes.

#### **Proposition LIE**

##### **Art. 43**

1 Les entreprises du secteur de l'électricité, notamment les gestionnaires de réseau et la société nationale du réseau de transport, disposent du droit d'expropriation pour la construction, la transformation ou

l'exploitation d'installations de transport, de distribution et de transmission d'énergie électrique ainsi que pour l'utilisation de ces dernières afin de transmettre des données de tiers. ~~des installations suivantes:~~

~~a. les installations servant à transporter et à distribuer de l'énergie électrique;~~

~~b. les installations servant à transmettre des données d'exploitation ou des données de tiers.~~

1<sup>bis</sup> (nouveau) Si, conformément à l'al. 1, des installations qui relèvent de la responsabilité d'exploitation de sociétés gestionnaires de centrales servent également à transporter et distribuer de l'énergie électrique et des données, y compris des données de tiers, les exploitants disposent du droit d'expropriation conformément à l'al. 1.

## II.10. Clarifier la prise de possession anticipée ou l'envoi en possession anticipé

L'AES approuve le fait que l'expropriant dispose d'un droit de prise de possession anticipée sur la base du nouvel art. 44a LIE. Selon le libellé de l'article, l'expropriant a le droit de prendre possession de la chose de façon anticipée de plein droit, sans qu'une autorité doive l'autoriser expressément. Cela suppose toutefois qu'il y ait expropriation définitive (en dernière instance; voir explications contenues dans le rapport explicatif, p. 18). Une prise de possession «anticipée» reste donc exclue et, sans mesures supplémentaires, le requérant ne pourrait pas construire immédiatement en cas de recours. Du point de vue de l'AES, il serait notamment important de pouvoir mettre en œuvre de manière anticipée au moins les parties non contestées du projet et de pouvoir demander au préalable une prise de possession anticipée dans certains cas (la compétence décisionnelle devant revenir à l'autorité chargée de l'approbation dans la procédure d'approbation des plans – voir à ce sujet la proposition relative à l'art. 16h LIE dans le chapitre II.6).

Le recueil de la documentation devrait en outre se faire en concertation / selon les exigences (guide) de la commission d'estimation. Dans le cas contraire, l'expropriant pourrait se voir reprocher une documentation insuffisante.

En ce qui concerne l'abrogation de l'art. 45, al. 3, LIE, nous renvoyons aux remarques ci-dessus relatives à l'art. 44a LIE et à la proposition relative à l'art. 16h LIE.

### Proposition LIE

#### Art. 44a

2 Par des mesures telles que prise de photographies ou esquisses, l'expropriant doit garantir que, malgré la prise de possession par des mesures, l'examen de la demande d'indemnité par la commission d'estimation demeure possible. L'autorité d'approbation édicte des directives à cet effet, en concertation avec les commissions d'estimation.

## II.11. Intensifier le contrôle des résultats

Le rapport sur l'efficacité de l'ensemble des nouvelles mesures doit être établi dans un intervalle beaucoup plus court que dix ans. Un contrôle doit être effectué en continu afin de pouvoir apporter les modifications

nécessaires en temps utile. Le facteur temps est essentiel pour garantir la sécurité d'approvisionnement et la réussite de la transformation du système énergétique.

#### **Proposition LIE**

##### **Art. 60<sup>bis</sup>**

Au plus tard cinq ~~Dix~~ ans après l'entrée en vigueur de la modification du [DATE] ~~des art. 15b<sup>bis</sup> et 16j~~, le Conseil fédéral présente un rapport à l'Assemblée fédérale sur l'efficacité des mesures prévues, rapport comportant notamment des propositions sur la suite à donner.

### **II.12. Ne pas créer d'incertitudes juridiques dans le cadre de la planification du réseau**

La réglementation actuelle a fait ses preuves et doit être conservée. Le regroupement des infrastructures est d'ores et déjà un impératif. Aujourd'hui déjà, les gestionnaires de réseau de distribution impliquent les instances déterminantes à un stade précoce. La modification proposée par le Conseil fédéral entraînerait une augmentation considérable des charges administratives et de nouvelles incertitudes quant à l'implication effective des cantons et des personnes concernées. En fin de compte, cela ralentirait l'extension du réseau, ce qui est contraire au but du projet.

Les gestionnaires de réseau planifient déjà leur réseau de manière anticipée, dans la mesure où cela s'avère possible et judicieux en fonction du niveau de réseau concerné. Le défi de la planification aux niveaux de réseau inférieurs réside dans le fait que l'évolution du développement décentralisé du photovoltaïque est très dynamique et peu, voire pas prévisible (dépend notamment des programmes politiques des communes ou des systèmes d'incitation), ainsi que par l'absence de la nécessité d'obtenir une autorisation pour installer des systèmes PV sur les toits (cela vaudra également pour les façades à l'avenir). Le problème prioritaire à résoudre est la maîtrise de la vague imminente de renforcements du réseau, qui touchera principalement les niveaux de réseau 5 à 7. Il ne s'agit pas d'un problème lié à une planification prévisionnelle lacunaire, mais d'un problème de ressources. Les mesures doivent donc se concentrer sur la suppression des obstacles, sur une utilisation efficace des ressources existantes auprès des gestionnaires de réseau et des autorités et sur l'évitement de charges supplémentaires.

#### **Proposition LApEI**

##### **Art. 9c Coordination de la planification du réseau**

*2 selon le droit en vigueur*

### **II.13. Garantir des ressources suffisantes**

Les ressources nécessaires au traitement des demandes auprès des autorités et des services spécialisés à tous les niveaux (fédéral, cantonal et communal) constituent un facteur critique pour l'autorisation rapide des installations. La pratique montre que les ressources disponibles actuellement ne sont souvent pas suffisantes pour mener rapidement et de manière compétente les procédures. Cette problématique va encore s'accroître

puisque le nombre de projets à tous les niveaux de réseau (construction de nouvelles installations et lignes, et modernisation des structures existantes) va augmenter considérablement.

Fondamentalement, il faut veiller à mettre à disposition des ressources (en personnel) suffisantes pour pouvoir traiter les demandes et y répondre, donner des avis et, plus généralement, mener à bien les procédures rapidement et avec la rigueur nécessaire. Cela peut conduire à une accélération – en association, entre autres, avec les adaptations des délais d'ordre (chapitre II.4) ainsi qu'avec la proposition de l'AES pour une obligation de conseil et de soutien de l'ESTI (chapitre III.5). En outre, il convient de soulager les autorités de tout ce qui est « inutile » afin de libérer des ressources, par exemple en élargissant le champ d'application de l'approbation des plans a posteriori en vertu de l'art. 1, al. 2, OPIE aux installations jusqu'à 36 kV (chapitre III.2), comme le propose l'AES.

#### **II.14. Mettre en évidence la direction des procédures en vigueur et les responsabilités dans le cadre de la procédure d'approbation des plans**

Dans plusieurs cantons, l'expérience montre que la procédure fédérale (concentrée) d'approbation des plans pour les installations électriques n'est pas bien connue partout. Afin de contribuer à plus de clarté en ce qui concerne la procédure et les compétences lors de futurs projets, le message au Parlement doit rappeler qu'une procédure relevant du droit fédéral est applicable *exclusivement*, conformément à l'art. 16, al. 4, LIE. Les autorités cantonales et communales n'ont *aucune* compétence d'approbation. Les cantons ont la compétence pour élaborer des rapports d'expertise (art. 16 LIE). Les communes peuvent quant à elles faire valoir leurs droits par voie d'opposition dans le cadre de la mise à l'enquête (art. 16f, al. 3, LIE). L'approbation est du ressort unique de la Confédération (ESTI et OFEN).

### **III. Propositions supplémentaires de l'AES**

Déjà avant l'ouverture de cette consultation, l'AES s'est penchée sur les mesures susceptibles de garantir au mieux la mise à disposition en temps opportun des lignes et installations à *tous* les niveaux de réseau. Sur la base de ces travaux, l'AES soumet ci-après des propositions d'adaptation supplémentaires, concernant à la fois le niveau de la loi et celui de l'ordonnance. Ainsi, comme mentionné en introduction, outre le droit procédural, le droit matériel doit également être adapté, notamment en ce qui concerne l'implantation imposée par la destination d'installations côté réseau.

Par ailleurs, sur la base de la législation sur l'électricité en vigueur, il est possible de procéder à diverses modifications au niveau de l'ordonnance, qui permettraient d'accélérer les procédures avant même la modification de la LIE.

#### **III.1. Réduire les obstacles liés au droit de l'aménagement du territoire**

##### **Appliquer le principe de l'implantation imposée par la destination aussi au réseau électrique**

La loi pour l'électricité permet d'implanter plus d'installations de production en dehors des zones à bâtir. Pour que ces installations puissent être raccordées au réseau et y injecter leur énergie, il faut aussi plus de

lignes et de stations de transformation. La mise à disposition en temps utile 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 en vertu de 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. Ces adaptations peuvent être effectuées dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (sur la base de la mise en œuvre de la version révisée de la LAT 2 et de la loi pour l'électricité).

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 (prévues à l'art. 18a LAT). C'est pourquoi une réserve devrait être ajoutée à l'art. 2, al. 1<sup>bis</sup>, 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<sup>bis</sup> (nouveau) Installations destinées au raccordement d'installations solaires selon les art. 32a, 32a<sup>bis</sup> et 32b**

Dans la mesure où les installations solaires au sens des art. 32a et 32a<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> (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<sup>bis</sup> (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<sup>bis</sup> (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<sup>bis</sup> (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<sup>bis</sup> (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 CO<sub>2</sub> ou avec un bilan CO<sub>2</sub> 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<sup>ter</sup> 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 inter-

médiaire de l'énergie électrique provenant de ces installations solaires, considérées comme des constructions dont l'implantation est imposée par leur destination si:

...

#### **Art. 24<sup>quater</sup> 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. Ce faisant, 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 d'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.

### III.2. Étendre l'approbation des plans a posteriori aux projets allant jusqu'à 36 kV

Actuellement, les installations à basse tension jusqu'à 1 kV max. font l'objet d'une approbation des plans a posteriori, lors des inspections régulières de l'ESTI. Pour les projets de plus de 1 kV, une procédure d'approbation des plans formelle doit toujours être menée *avant* la réalisation du projet de construction, même si le projet n'est pas contesté. L'extension de l'approbation des plans a posteriori aux installations jusqu'à 36 kV au maximum permettrait d'accélérer considérablement les procédures, sans perte de qualité des autorisations et sans porter atteinte aux droits pertinents de tiers. Les valeurs empiriques montrent qu'en appliquant plus largement le principe de l'approbation des plans a posteriori, la grande majorité des projets non contestés pourraient être réalisés dans les meilleurs délais.

Il convient de souligner que même une autorisation a posteriori n'est accordée que si les conditions d'autorisation sont remplies (les mêmes exigences de fond s'appliquent au projet). Du point de vue de la sécurité, rien ne s'oppose à une extension de l'approbation a posteriori, car la responsabilité d'une réalisation sûre et conforme à la loi des projets reste, comme aujourd'hui, du ressort des entreprises. En règle générale, ces projets concernent des constructions très limitées dans l'espace (postes de transformation). La pratique montre que des défauts graves sont rarement, voire jamais, constatés lors de l'approbation des plans dans le cadre d'inspections a posteriori. Pour les installations potentiellement controversées situées dans une zone protégée en vertu du droit fédéral ou cantonal, la procédure d'approbation des plans préalable demeure applicable comme aujourd'hui.

Le nombre de procédures d'approbation des plans supplémentaires qui se dessine ne peut pas être maîtrisé avec les ressources disponibles et la pratique actuelle. Si l'extension de la procédure d'approbation des plans a posteriori permettait d'éliminer les éléments «inutiles», cela créerait des capacités pour les autorités chargées de délivrer les autorisations et permettrait d'accélérer les procédures dans leur ensemble. Une extension de l'approbation des plans a posteriori aux niveaux de réseau 5 et 6 déchargerait donc fortement l'ensemble du système et serait donc justifiable en conséquence sur la base des expériences faites jusqu'à présent.

Concernant l'al. 2<sup>bis</sup>: Jusqu'ici, aux fins de l'évaluation de l'applicabilité de la procédure a posteriori, les gestionnaires de réseau doivent réunir de façon laborieuse des informations sur les zones protégées selon le droit fédéral et cantonal, à partir des sources très diverses, et évaluer leur pertinence. Il faut donc viser un accès uniforme et simple aux informations sur les zones protégées, idéalement via une plateforme centralisée. Cet accès concerne aussi bien des cartes que des informations supplémentaires sur les zones protégées. Cela apporterait à toutes les parties concernées une clarté et une transparence, tout en simplifiant

considérablement les processus, notamment pour les gestionnaires de réseau et l'ESTI, avec là encore un gain d'efficacité à la clé.

#### **Proposition OPIE**

##### **Art. 1**

2 Elle est applicable dans son intégralité à l'établissement et à la modification des réseaux de distribution à moyenne et à basse tension jusqu'à 36 kV au maximum situés dans des aires de protection au sens du droit fédéral ou cantonal. Les autres installations jusqu'à 36 kV au maximum ~~à basse tension~~ sont approuvées par l'Inspection fédérale des installations à courant fort (Inspection) lors des contrôles réguliers. À cet effet, les propriétaires mettent à jour continuellement les plans et les dossiers.

2<sup>bis</sup> (nouveau) Les services fédéraux et cantonaux concernés mettent à la disposition des gestionnaires de réseau, sous forme numérique et de façon aussi centralisée que possible, les informations relatives aux zones protégées en vertu du droit fédéral et cantonal, visées à l'al. 2.

### **III.3. Régler plus efficacement les compétences entre l'ESTI et l'OFEN**

Comme mentionné précédemment (cf. chapitre II.6), la répartition des compétences entre les deux autorités d'approbation de première instance n'est actuellement pas satisfaisante. Préalablement à une modification de la loi, l'AES demande une révision de l'ordonnance, ceci avec deux objectifs: une réglementation plus claire et une accélération de la transmission de la procédure de l'ESTI à l'OFEN ainsi que l'introduction d'une possibilité pour les auteurs de projet d'opter pour une procédure d'approbation des plans directement menée par l'OFEN.

En général, les auteurs de projets peuvent prévoir très en amont que la procédure finira par être menée par l'OFEN (p. ex. dans le cas de projets de construction contestés ou complexes). Il convient donc de donner au requérant la possibilité de faire une demande en ce sens. En cas de demande, l'ESTI doit en principe procéder à la transmission. Il doit rester exceptionnel que l'ESTI poursuive malgré tout lui-même la procédure dans de tels cas.

Il convient en outre d'examiner s'il est possible de renoncer aux rapports de transmission. Même si la direction de la procédure revient dès le début à l'OFEN, celui-ci continuera à faire appel à l'expertise technique de l'ESTI.

#### **Proposition OPIE**

##### **Art. 6b Transmission à l'OFEN**

1 Si durant la procédure, il s'avère qu'il n'est pas possible de parvenir à un accord pour régler les oppositions ou les divergences entre autorités fédérales concernées, l'inspection transmet à l'OFEN dans les plus brefs délais, en particulier sans effectuer d'autres investigations, le dossier d'approbation des plans, y compris sa prise de position au sujet de la demande, pour la poursuite de la procédure et pour décision. Il en va de même lorsqu'une demande fait l'objet de plus de 30 oppositions.

2 Dans les cas ci-après, l'inspection transmet à l'OFEN le dossier d'approbation des plans, ~~y compris sa prise de position au sujet de la demande~~, dans les 30 jours suivant la réception de la demande la prise de position des cantons concernés et des services compétents, pour la poursuite de la procédure et pour décision:

- a. la demande concerne un projet relevant d'un plan sectoriel;
- ~~b. la demande a fait l'objet de plus de 30 oppositions;~~
- c. un règlement à l'amiable des oppositions semble être d'emblée voué à l'échec.

2<sup>bis</sup> (nouveau) Le requérant est libre, à l'expiration du délai d'opposition et après réception des prises de position des autorités cantonales et fédérales, de demander à l'Inspection de transmettre le dossier à l'OFEN pour la poursuite de la procédure et pour décision. L'ESTI justifie un refus de la demande.

#### III.4. Rendre des autorisations partielles non cantonnées à la théorie, mais possibles dans la pratique

L'organe qui édicte les ordonnances prévoit déjà la possibilité d'une autorisation partielle à l'art. 9 OPIE. L'objectif est de permettre la réalisation des parties de projet non contestées. Toutefois, dans la pratique, cet instrument n'est guère utilisé, notamment parce que les autorités craignent un effet préjudiciable présumé pour les parties contestées.

L'autorisation partielle des parties non contestées d'une installation ne doit, à l'avenir, plus être l'exception, mais la règle. L'art. 9 OPIE doit être formulé en conséquence. Les recours contre une autorisation partielle devraient en outre pouvoir être privés de leur effet suspensif.

#### Proposition OPIE

##### Art. 9 Autorisation partielle

2 Si certaines parties réalisables ne sont pas contestées, l'Inspection doit, à la demande du requérant, approuver leur autorisation partielle. Après avoir consulté le requérant, l'Inspection peut procéder à d'autres répartitions que celles demandées. Le refus de la demande d'autorisation partielle reste l'exception. Une autorisation partielle peut être accordée pour des parties non contestées d'une installation, si cela ne préjuge pas de l'installation dans la zone contestée.

#### III.5. Introduire un devoir de conseil et d'assistance

Il n'est pas toujours facile pour les requérants de savoir ce qui doit être soumis à l'autorité d'approbation, avec quel contenu et quel niveau de détail. Afin de soutenir les requérants, plusieurs cantons prévoient une obligation de conseil et de soutien de la part de l'autorité compétente pour les maîtres d'ouvrage (privés).

Une obligation de conseil et d'assistance permettrait également d'accélérer l'approbation des plans des installations électriques en réduisant au minimum les demandes de précisions. Il convient de prévoir une obligation d'assistance correspondante de la part de l'ESTI et d'affiner le cadre minimal des documents à soumettre en fixant des directives claires sur les documents requis dans le cadre de la première soumission.

L'ESTI doit veiller à émettre des directives pratiques et faciles à appliquer, notamment en fournissant des indications sur la pratique en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, ainsi que sur la pesée des intérêts correspondants, afin que les requérants sachent plus clairement ce qu'ils doivent soumettre.

#### **Proposition OPIE**

##### **Art. 2 Dossiers à l'appui de la demande**

1<sup>quater</sup> (nouveau) L'Inspection offre son soutien et ses conseils aux requérants lors de l'élaboration ainsi que de l'adaptation des documents de demande.

### **III.6. Améliorer la coordination entre les autorités**

Comme indiqué au chapitre II.5, il existe aujourd'hui des lacunes dans l'élimination des divergences entre les avis contradictoires des autorités. Une amélioration peut déjà être obtenue au niveau de l'ordonnance en introduisant une obligation de consolidation préalable entre les autorités (en particulier entre la Confédération et les cantons), si nécessaire avec une adaptation correspondante de la ou des bases légales éventuellement nécessaires (voir également les explications au chapitre II.5) et des directives plus contraignantes pour la remise des avis des autorités.

Concernant l'art. 15, al. 2, OLOGA: La proposition pour la deuxième phrase peut conduire à une accélération en raison des «conséquences du défaut» et indique également clairement à l'autorité responsable qu'elle ne doit pas attendre les prises de position après l'expiration du délai. De plus, dans ces cas, l'ESTI peut, en l'absence de divergences, octroyer l'approbation des plans de sa propre compétence.

Concernant l'art. 15, al. 3, OLOGA: En cas de divergences, l'autorité responsable initiale (ESTI) devrait disposer d'une compétence de décision, avec pour conséquence que les décisions correspondantes pourraient être portées directement devant le Tribunal administratif fédéral. À cet égard, il convient également d'examiner une extension des compétences de l'ESTI (voir également les explications relatives à l'article 16h au chapitre II.6). Préalablement à la suppression de la procédure formelle d'élimination des divergences selon l'art. 62b LOGA, proposée au niveau de la loi, le complément à l'art. 15, al. 3, OLOGA pourrait donner à l'ESTI la compétence de mener la procédure d'élimination des divergences de son propre chef, ce qui rendrait superflue la transmission à l'OFEN. La «conséquence du défaut» conduit à une certaine discipline des offices et donne également à l'ESTI la compétence de présumer la renonciation à l'élimination de la divergence et de statuer sur le fond.

Une réglementation correspondante devrait notamment aussi être prévue pour les relations entre la Confédération et les cantons.

#### **Proposition OLOGA**

##### **Art. 15 Participation des unités administratives concernées**

2 À cet effet, elles les invitent à prendre position par écrit, à moins qu'un autre acte ne prévoise une autre forme de participation. Si l'unité invitée ne prend pas position dans le délai fixé ou prolongé, on peut

partir du principe qu'il n'existe pas de divergences, notamment dans les procédures d'approbation des plans [pour les installations électriques].

3 Si une approbation est nécessaire, les divergences doivent être éliminées par les unités administratives concernées. Exceptionnellement, celles-ci peuvent demander que les divergences soient tranchées par les unités administratives qui leur sont directement supérieures. Les divergences peuvent également être réglées par l'Inspection des installations à courant fort conformément à la loi sur les installations électriques. L'autorité en charge de l'évaluation fixe une date pour l'entretien. Si, sans raisons suffisantes, l'unité ayant l'avis divergeant ne se présente pas, la renonciation à l'opposition sera présumée.

**Subsidiairement**, les compléments d'ordonnance proposés pourraient être intégrés à l'art. 6b OPIE en tant que lex specialis.

### III.7. Étendre les exceptions à l'obligation d'approbation des plans

Le champ d'application des exceptions à l'obligation d'approbation des plans en vertu de l'art. 16 LIE ou 9a OPIE (concernant les travaux d'entretien et les modifications techniques mineures des installations) doit être élargi ou les conditions d'octroi des exceptions doivent être assouplies.

Une grande partie des extensions, adaptations et renforcements de réseaux concerne des projets de petite envergure, clairement localisés et très limités. En règle générale, l'infrastructure existante est remplacée par une autre plus puissante. Dans ce cadre, l'aspect extérieur de l'infrastructure de réseau n'est pas modifié de manière significative par des extensions, des adaptations et des renforcements de réseaux. Pour remplacer des câbles électriques, on utilise généralement et dans la mesure du possible des canalisations identiques.

Une interprétation moins restrictive des termes juridiques indéterminés de l'ordonnance (par exemple «aucune conséquence particulière pour l'environnement») ou une application plus généreuse des dispositions d'exception permettraient déjà d'accélérer (du moins en partie) les procédures d'approbation. L'expérience montre que les dérogations sont appliquées de manière très restrictive par les autorités responsables des procédures. C'est pourquoi, afin d'alléger la charge de travail de l'ESTI, il conviendrait d'établir à l'art. 9a OPIE une présomption légale selon laquelle aucune procédure d'approbation des plans n'est nécessaire pour les travaux de maintenance et les modifications techniques mineures. Si l'Inspection souhaite engager une procédure d'approbation des plans (par exemple en raison d'un impact particulier sur l'environnement), elle doit motiver sa décision et demander l'avis du requérant. En cas de modifications techniques mineures, l'autorisation est considérée comme accordée à l'expiration du délai de vingt jours à compter de la réception de l'annonce par l'Inspection.

Les dispositions en vigueur de l'OPIE prévoient déjà plusieurs exceptions à l'obligation d'approbation des plans. Il convient de compléter cette liste par d'autres exceptions. Les modifications proposées remplissent les conditions permettant d'exempter les modifications techniques de l'infrastructure de l'obligation d'approbation des plans.



## Proposition OPIE

### Art. 9a Exceptions à l'obligation d'approbation des plans

3 On entend par petites modifications techniques, les modifications qui n'altèrent pas sensiblement l'aspect extérieur de l'installation:

- a. le remplacement des fils de terre par des fils de terre avec conducteurs à fibres optiques intégrés ainsi que leur utilisation pour acheminer les données de l'exploitant ou de tiers;
- b. les mesures visant à optimiser les phases, les pertes et le bruit des lignes, pour autant que le courant déterminant visé à l'annexe 1, ch. 13, al. 2 ORNI ne soit pas augmenté durablement;
- c. le remplacement d'isolateurs par des isolateurs d'un autre type. Le passage à des chaînes doubles ou des traverses isolantes, l'utilisation d'isolants d'une autre couleur et de matériaux différents sont notamment considérés comme des modifications mineures de l'aspect de l'installation;
- c<sup>bis</sup>. (nouveau) les transformations et modifications de structures porteuses et d'éléments ajoutés, pour autant que les dimensions de la structure porteuse n'en soient pas augmentées, c'est-à-dire que la structure porteuse ne devienne pas plus haute et plus large (tolérance de 1 m);
- d. le remplacement des câbles dans les canalisations existantes ~~par des câbles d'un autre type de construction~~, pour autant que la configuration dans les tubes ne change pas ~~et que le courant déterminant visé à l'annexe 1, ch. 13, al. 2 ORNI ne soit pas augmenté durablement;~~ et
- e. le remplacement de transformateurs sur des stations existantes par des transformateurs de même type ou d'un type différent et/ou dotés d'une autre puissance supérieure; et
- f. (nouveau) les élévations de tension, si la ligne a déjà fait l'objet d'une autorisation correspondante, mais n'a pas été exploitée avec cette tension.

5 L'exploitant présente par écrit les petites modifications techniques à l'inspection avant l'exécution envisagée. L'inspection indique dans les 20 jours suivant la réception de cette annonce si une procédure d'approbation des plans est nécessaire. En cas de modifications techniques mineures, l'approbation est octroyée à l'issue d'un délai de vingt jours à compter de la réception de la notification par l'Inspection.

## III.8. Étendre les assouplissements de la procédure

Lorsqu'un projet concerne une installation d'une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV qui n'est pas située dans une aire protégée au sens du droit fédéral ou d'un traité international et qui, de plus, ne requiert pas de dérogation sur le plan de la protection de l'environnement, des assouplissements de procédure s'appliquent en vertu de l'art. 9c OPIE. Dans ces cas, l'autorité d'approbation renonce en principe à la consultation des autorités fédérales spécialisées, dans la mesure où elle peut évaluer le projet sur la base de l'avis cantonal.

Il convient d'étendre le seuil applicable à ces allègements aux installations allant jusqu'à 150 kV. Les autorités cantonales spécialisées compétentes sont aussi aptes à l'évaluer que les autorités fédérales. Les questions fondamentales auxquelles il faut répondre (en ce qui concerne le respect de la législation sur l'électricité, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage) sont les mêmes pour ces lignes que pour celles égales ou inférieures à 36 kV.

### Proposition OPIE

#### Art. 9c Assouplissements de la procédure

Lorsqu'un projet concerne une installation d'une tension nominale égale ou inférieure à ~~150 kV~~ ~~36 kV~~ qui n'est pas située dans une aire protégée au sens du droit fédéral ou d'un traité international et qui, de plus, ne requiert pas de dérogation sur le plan de la protection de l'environnement, l'autorité chargée de l'approbation renonce à consulter les autorités spécialisées de la Confédération, dans la mesure où elle peut évaluer le projet grâce à la prise de position du canton.

### III.9. 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 de 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. Le 17 septembre 2024, le Conseil des États a ainsi transmis au Conseil fédéral un postulat idoine (postulat 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.

Un retour aux «anciennes» règles et pratiques pourrait être introduit dans le champ de la LIE via un article sur la légitimité à recourir. Contrairement à l'art. 48 PA et à l'art. 89 LTF, les recours contre les décisions d'approbation des plans auprès du Tribunal administratif fédéral ne devraient être recevable que si le recourant peut faire valoir un intérêt protégé *par la loi*. 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 de dispositions régissant les distances ou les nuisances, mais pas lorsque le recours concerne des prescriptions générales qui servent l'intérêt public (p. ex. violation de règles de protection des monuments historiques et du paysage).

### Proposition LIE

#### Art. xx Qualité pour recourir

1 A qualité pour recourir contre une approbation des plans quiconque:

- a. a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire;
- b. est spécialement atteint par la décision attaquée; et
- c. a un intérêt digne de protection conféré par la loi à son annulation ou sa modification.

### III.10. 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 Brauchli  
Responsable du département Énergie