



6 décembre 2024

Rapport explicatif relatif à la révision de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des instal- lations électriques

Table des matières

1.	Présentation du projet	1
2.	Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	1
3.	Conséquences économiques, environnementales ou sociales	2
4.	Commentaires des dispositions	2

1. Présentation du projet

L'entretien des réseaux électriques, leur assainissement ainsi que leur transformation et leur extension demeurent des défis de taille également après la mise en œuvre de la « Stratégie Réseaux électriques » (loi fédérale du 15 décembre 2017 sur la transformation et l'extension des réseaux électriques ; RO 2019 1349). Cela tient, d'une part, à l'âge du réseau de transport et aux besoins en matière d'assainissement en découlant (niveau de réseau 1). Les projets de lignes électriques (ci-après « lignes ») et partant, les procédures nécessaires à leur réalisation, se multiplient donc. D'autre part, outre son entretien, le réseau de transport doit aussi être développé de manière urgente. Les procédures de planification ou d'approbation prévues à cet effet durent souvent plusieurs années. Dans ce contexte, ces procédures dans le domaine des réseaux électriques doivent être accélérées davantage, afin de pouvoir développer rapidement les réseaux et répondre aux exigences accrues. En outre, les réseaux électriques doivent être transformés pour faire face à la décarbonation et au passage progressif d'une production centralisée à une production décentralisée. Compte tenu de ces considérations, le Conseil fédéral a pris des mesures supplémentaires pour accélérer les procédures d'autorisation dans le cadre de la transformation et de l'extension des réseaux électriques. Un projet correspondant de révision partielle de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE ; RS 734.0) et de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI ; RS 734.7) a été soumis en consultation aux milieux intéressés du 26 juin au 17 octobre 2024. Parallèlement, le Conseil fédéral étudie avec la présente révision la possibilité de procéder à des adaptations à l'échelon de l'ordonnance.

La présente révision partielle de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE ; RS 734.25) doit permettre de simplifier les dispositions et d'accélérer les procédures de planification et d'approbation concernant la transformation et l'extension des réseaux électriques. L'accent est mis sur la procédure du plan sectoriel ainsi que sur les exceptions à l'obligation de faire approuver les plans.

La procédure du plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) doit être achevée dans un délai-cadre de deux ans (art. 15f, al. 3, LIE). Ce délai-cadre n'a pas pu être respecté jusqu'à présent. Pour y parvenir à l'avenir, la procédure du PSE doit être optimisée d'un point de vue procédural.

En vertu de l'art. 16, al. 7, LIE, le Conseil fédéral peut déjà prévoir des exceptions à l'obligation de faire approuver les plans. Dans l'art. 9a OPIE, il a exempté de l'obligation d'approbation des plans les travaux d'entretien ainsi que les petites modifications techniques apportées aux installations existantes, conformément aux conditions énoncées dans cet article. Cette exemption doit être étendue en élargissant de manière ciblée le catalogue des exceptions.

2. Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

L'optimisation des procédures du PSE permet d'éviter les processus redondants au sein de l'administration fédérale et de collaborer de manière plus ciblée entre les services spécialisés et les offices. Il en résulte une réduction des besoins en ressources des offices concernés par la planification sectorielle ainsi que de la durée des différentes procédures sans nuire à la qualité des décisions relatives au plan sectoriel. En outre, l'élargissement du catalogue des exceptions à l'obligation d'approbation des plans permet de réduire le nombre de procédures correspondantes, ce qui allège la charge administrative de la Confédération et des cantons. En raison des importants besoins escomptés en matière d'assainissement du réseau de transport, d'une part, et du développement accéléré des installations de production d'électricité, d'autre part, il faut cependant aussi s'attendre à une hausse du volume des procédures

d'autorisation, ce qui nécessitera une augmentation des ressources en personnel des autorités concernées. Cela compense les économies de coûts mentionnées précédemment. Dans l'ensemble, il ne faut donc pas prévoir une augmentation ou une diminution des charges financières et de personnel.

3. Conséquences économiques, environnementales ou sociales

Les modifications prévues de l'ordonnance n'ont pas de conséquences environnementales ou sociales particulières. L'exemption de l'obligation de faire approuver les plans est soumise à la condition qu'aucune conséquence particulière sur l'environnement n'est à attendre. L'élargissement du catalogue des exceptions à l'obligation d'approbation des plans permet également de réduire le nombre de procédures correspondantes, ce qui soulage l'économie (gestionnaires de réseau).

4. Commentaires des dispositions

Art. 1e Initialisation de la procédure de plan sectoriel

L'al. 2^{bis} prévoit que l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) établit un calendrier contraignant pour les membres du groupe d'accompagnement ainsi que pour tous les autres services concernés de la Confédération et des cantons. Ce calendrier tient compte du délai légal de deux ans fixé à l'art. 15f, al. 3, LIE. Les parties impliquées sont dès lors tenues de veiller à la disponibilité de leurs ressources conformément au calendrier.

Cette nouvelle disposition est introduite étant donné que la réglementation de différents délais dans l'OPIE s'est révélée inappropriée : d'une part, le début de certains délais dépendait de critères peu clairs (p. ex. deux mois à compter de la réception de tous les documents nécessaires) et pouvait donc être interprété différemment par l'acteur soumis à l'obligation. D'autre part, le calendrier offre désormais à l'autorité unique la possibilité d'aligner les délais en fonction de la planification prévue dans chaque cas. Par conséquent, les différents délais sont supprimés dans les articles suivants (art. 1e / 1f / 1g, OPIE).

L'al. 3 précise désormais que les offices représentés au sein de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) doivent uniquement indiquer brièvement à l'OFEN s'ils sont concernés par le projet et s'ils siègent dans le groupe d'accompagnement. À ce stade de la procédure, il n'y a pas de vote au sein de la COT et les contenus concrets ne peuvent pas encore être évalués de manière définitive, puisque la planification ne commence qu'après le dépôt de la demande de PSE. Par ailleurs, le délai prévu jusqu'ici est supprimé suite à l'introduction du nouvel art. 1e, al. 2^{bis}.

En outre, l'al. 4 stipule désormais que les services et les organisations (let. a à h) siègent au sein du groupe d'accompagnement. Il est ainsi établi clairement que les services et les organisations siègent certes dans le groupe d'accompagnement, mais qu'ils ne disposent pas d'un droit de vote à proprement parler, comme le prévoit la formulation actuelle. Il s'agit de s'assurer que le groupe d'accompagnement ne soit pas considéré à tort comme un organe décisionnel qui prend ses décisions sur la base d'une procédure de vote.

Au demeurant, la let. g statue désormais sur ce qui correspond déjà à une pratique de longue date : les organisations nationales de protection de l'environnement désignent une seule personne pour les représenter au sein du groupe d'accompagnement.

Les rôles des différents membres du groupe d'accompagnement sont précisés à l'al. 4^{bis}. L'Office fédéral de l'énergie est l'autorité spécialisée pour l'approvisionnement en énergie et son utilisation, dirige le

processus dans lequel le groupe d'accompagnement est impliqué et prend les décisions procédurales. Les membres du groupe d'accompagnement ont en premier lieu une fonction consultative dans le cadre de leur domaine de spécialisation. Ils ont pour tâche de faire valoir en temps utile au sein du groupe d'accompagnement les constatations et les considérations de leur propre domaine de spécialisation qui sont pertinentes pour peser les intérêts, et de les justifier. À la fin du processus dans lequel le groupe d'accompagnement est impliqué, ils donnent en outre leur avis concernant le résultat de la pesée globale des intérêts sous la forme d'une recommandation à l'OFEN. À cet égard, il est essentiel que les services et organisations impliqués s'expriment exclusivement au niveau spécialisé et reconnaissent la direction de la procédure de l'autorité unique.

Art. 1f Détermination de la zone de planification

L'al. 2 prévoit désormais que l'OFEN établit le projet de la fiche d'objet et le rapport sur la zone de planification en s'appuyant sur les prises de position et recommandations émises par les membres du groupe d'accompagnement. Il mène ensuite une procédure de consultation des offices représentés au sein du groupe d'accompagnement en lieu et place de la concertation technique qui suivait jusqu'alors (al. 3). Les autres unités administratives intéressées en vertu de l'art. 4, al. 3, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1) et qui ne font pas partie du groupe d'accompagnement sont invitées à donner leur avis au sens de la consultation des offices parallèlement à la procédure de consultation et de participation ressortant de l'art. 19 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1). De ce fait, la consultation des offices, qui avait lieu jusqu'à présent après la procédure de consultation et de participation, a désormais lieu avant ladite procédure. Si la procédure de consultation et de participation devait entraîner des modifications substantielles du projet, une nouvelle consultation des offices doit avoir lieu (art. 1f, al. 3^{bis}). Dans la mesure où cela s'avère opportun dans un cas particulier, l'OFEN peut continuer à organiser la consultation des offices à l'issue de la procédure de consultation et de participation. Lorsque le projet révisé de la fiche d'objet est disponible, l'Office fédéral du développement territorial doit quoi qu'il en soit déterminer dans un rapport d'examen si les conditions sont réunies pour que l'adaptation du plan sectoriel puisse être adoptée par l'autorité compétente (art. 17, al. 2, 2^e phrase, OAT).

La raison de cette modification tient à la pratique actuelle qui veut qu'à l'issue des travaux au sein du groupe d'accompagnement, le projet de la fiche d'objet et de rapport explicatif soit soumis en consultation aux membres du groupe d'accompagnement et remanié. La procédure de consultation et de participation a ensuite lieu, suivie d'une consultation des offices représentés dans le groupe d'accompagnement ainsi que d'autres services définis selon une liste de distribution standard. Cette nouvelle consultation du groupe d'accompagnement semble redondante et inutile tant que la consultation et la participation publique n'entraînent pas de modifications substantielles du projet. C'est pourquoi la nouvelle réglementation permet de renoncer à une nouvelle consultation des offices représentés dans le groupe d'accompagnement. Les divergences entre les offices concernés ne sont pas reprises dans le rapport explicatif, mais les divergences majeures entre les départements sont brièvement présentées dans la proposition au Conseil fédéral. La charge de travail correspondante dans le cas de chaque procédure de PSE disparaît donc tant pour les offices fédéraux à consulter que pour l'OFEN. Par ailleurs, le délai de traitement est réduit au moins de la durée de la consultation des offices.

Actuellement en discussion au Parlement, le projet de modification de la loi sur les installations électriques (23.051, « projet de loi pour l'accélération des procédures ») prévoit de supprimer l'art. 15h LIE, c'est-à-dire de renoncer à l'avenir à fixer une zone de planification et de définir directement un corridor de planification. Si l'art. 15h LIE devait effectivement être abrogé, l'al. 1f serait obsolète et par conséquent supprimé du projet.

Art. 1g Détermination du corridor de planification

Suite à l'introduction du nouvel art. 1e, al. 2^{bis}, le délai prévu à l'al. 2 est supprimé.

L'actuel al. 3 est abrogé.

L'al. 4 est adapté de manière analogue à la modification de l'art. 1f, al. 2.

L'al. 5 est ajouté en s'alignant sur la modification de l'art. 1f, al. 3^{bis}.

Art. 8a, al. 1, phrase introductive et let. c

Selon la réglementation existante, l'OFEN disposait pour établir la décision d'approbation des plans d'un délai de huit mois après la conclusion des négociations concernant les oppositions et la réception des avis des autorités. Afin d'accélérer la procédure, ce délai est désormais réduit à six mois. Cette durée est la même que celle proposée à l'art. 14a, al. 5, P-LEne (23.051, « projet de loi pour l'accélération des procédures ») par le Conseil national, conformément à la décision du 21 décembre 2023. Désormais, le délai commence à courir à la fin de l'échange d'écritures, car l'expérience a montré que la conclusion des négociations concernant les oppositions et la réception des avis des autorités ne mettaient généralement pas fin à la procédure d'instruction.

Art. 9a, al. 1 et 3, phrase introductive et let. f et g

Par le biais de la modification du 9 octobre 2013, l'art. 9a a été nouvellement introduit dans l'OPIE et a fait l'objet d'une révision approfondie avec effet au 1^{er} juin 2019. Cette disposition prévoyait que les travaux d'entretien et les modifications techniques mineures apportées aux installations ne nécessitaient pas d'approbation des plans lorsqu'on n'escomptait aucune conséquence particulière pour l'environnement.

La pratique montre qu'il existe toujours certains cas où des demandes d'approbation des plans doivent être traitées et approuvées, bien que les projets aient un faible impact sur le territoire et l'environnement et n'altèrent pas sensiblement l'aspect extérieur des lignes. Les procédures d'approbation des plans correspondantes ne permettent donc guère d'acquérir de nouvelles connaissances, mais génèrent une charge de travail considérable tant pour le gestionnaire de réseau que pour les services spécialisés de la Confédération et des cantons impliqués dans la procédure. De surcroît, de telles procédures offrent la possibilité d'oppositions, même s'il apparaît clairement dès le début que les adaptations prévues n'affectent aucun intérêt digne de protection.

Il semble donc disproportionné d'accorder une protection juridique dans ces conditions, d'autant plus que cela peut retarder des projets. Dans ces cas prévus aux nouvelles let. f et g, une procédure d'approbation des plans ne devra donc plus être réalisée à l'avenir.

Ces ajouts rendent nécessaire l'adaptation de l'al. 1 de la disposition qui consiste à supprimer le mot « mineures », de sorte que la disposition ne parlera désormais plus que de « modifications techniques des installations ». La condition définie à l'art. 9a, al. 1 continue de s'appliquer pour toutes les mesures : elles sont seulement exemptées de l'obligation d'approbation des plans lorsqu'aucune conséquence particulière pour l'environnement n'est à escompter suite aux adaptations. Par conséquent, cette modification n'entraîne pas d'adaptation des conditions relatives aux conséquences pour l'environnement. Les présentes exceptions doivent être appliquées de manière restrictive au sein des objets visés à l'art. 5, LPN, voire sont exclues (let. g). En cas de doute, une procédure d'approbation des plans doit être menée.

Sur la base de la modification de l'al. 1, l'expression « modifications techniques mineures » dans la phrase introductive de l'al. 3 est remplacée par « modifications techniques » et la liste d'exceptions est élargie de manière ciblée. La première moitié de la phrase du nouvel art. 9a, al. 3, let. f, est prévu pour les cas où une ligne a été initialement approuvée et construite pour une tension d'exploitation donnée, mais a toujours été exploitée par la suite à une tension inférieure. Dans le cadre d'une adaptation de la planification du réseau, il se peut qu'une telle ligne soit exploitée ensuite avec la tension initialement prévue. D'un point de vue technique et opérationnel, cela ne représente généralement pas un défi important, car la ligne est déjà conçue pour la tension plus élevée.

Étant donné qu'une installation électrique n'entraîne pas d'autre émission que des rayonnements non ionisants (RNI) et du bruit, les valeurs limites de l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI ; RS 814.710) et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) sont déterminantes pour de telles installations. Le gestionnaire de réseau doit apporter la preuve que les valeurs limites sont respectées.

Le gestionnaire de réseau doit également prouver que les prescriptions de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI ; RS 734.31) et de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les installations électriques à courant fort (ordonnance sur le courant fort ; RS 734.2) peuvent être pleinement respectées, avant tout pour des raisons de sécurité.

La disposition concernant l'exception ne s'applique qu'à l'augmentation de la tension d'exploitation à 220 kV maximum. Comme expliqué, la condition requise pour la dispense d'autorisation est que les prescriptions déterminantes de l'ORNI, de l'OPB, de l'OLEI et de l'ordonnance sur le courant fort puissent être respectées sans exception. Si tel n'est pas le cas et qu'un projet ne peut être réalisé qu'en recourant à une dérogation, une procédure d'approbation des plans est nécessaire. Dans le cadre de cette procédure, il conviendrait de se prononcer sur ces dérogations à la demande du requérant.

La deuxième moitié de la phrase de l'art. 9a, al. 3, let. f, doit permettre, sous certaines conditions, d'effectuer sans autorisation des modifications des consoles pour des raisons techniques ou d'exploitation ainsi que pour la protection des oiseaux. La nouvelle disposition exempte de l'obligation d'autorisation le déplacement ou l'adaptation d'une console ou une mesure combinée. L'exploitant du réseau doit prouver que les valeurs limites déterminantes de l'ORNI et les valeurs de planification de l'OPB ainsi que les prescriptions de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI)¹ et dans l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les installations électriques à courant fort² sont respectées sans exception.

Le nouvel art. 9a, al. 3, let. g, est conçu pour le remplacement à l'identique de certains pylônes. Cette norme tient compte du fait que le remplacement d'un pylône à son emplacement actuel ne peut pas en règle générale avoir des effets plus importants sur le territoire et l'environnement que le pylône existant à remplacer si ce dernier doit être érigé au même endroit, sans renfort ou adaptation des fondations, avec des dimensions comparables et une fonction identique. Sur la base de cette disposition, un exploitant de réseau ne peut remplacer que certains pylônes d'une ligne, ce qui signifie que le remplacement d'une succession de plusieurs pylônes est exclu. Il n'est pas non plus possible de remplacer une partie déterminante d'une ligne dans le but d'en prolonger la durée de vie. On considère qu'il s'agit d'une partie déterminante de la ligne lorsque plus de 10% de tous les pylônes sont remplacés. Une procédure échelonnée visant à contourner l'obligation d'approbation des plans serait à qualifier d'abus de droit et serait soumise à l'obligation d'approbation des plans.

¹ **RS 734.31**

² **RS 734.2**

Les pylônes qui se trouvent dans un objet d'importance nationale au sens de l'art. 5 LPN ne peuvent pas bénéficier de la présente exception. Pour que le remplacement du pylône soit dispensé d'autorisation, il faut aussi que le nouveau pylône affiche des dimensions comparables à l'actuel et que les travaux de construction nécessaires n'aient pas d'effets importants sur le territoire et l'environnement, ce qui constitue une condition générale qui doit être démontrée par le gestionnaire de réseau (voir art. 9a, al. 1). Dans le même temps, cette disposition doit permettre de rehausser un pylône existant en le remplaçant par un pylône légèrement plus élevé et/ou plus large, pour autant que cela ne nécessite pas un renforcement ou une adaptation des fondations du pylône. Un rehaussement minime peut s'avérer judicieux lors de l'adaptation de lignes électriques, afin de pouvoir satisfaire aux exigences actuelles de l'ORNI, de l'OPB, de l'OLEI et de l'ordonnance sur le courant fort, voire de pouvoir les améliorer. Concernant le RNI et le bruit, une plus grande distance spatiale par rapport aux lieux à utilisation sensible ou aux locaux sensibles au bruit permet dans de nombreux cas d'améliorer la situation globale. On a renoncé à dessein à définir la notion de « dimensions comparables », car il convient de se baser sur la situation concrète pour décider ce qui doit être considéré comme tel. Le rehaussement d'un pylône allant jusqu'à 10% devrait en règle générale être considéré comme minime. En raison des spécificités dans chaque cas, des rehaussements plus importants en pourcentage peuvent également être qualifiés de minimes selon les circonstances.