



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, le 26 juin 2024

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

Rapport explicatif concernant le projet mis en consultation

Condensé

La présente révision de la loi sur les installations électriques vise à accélérer les procédures relatives à l'extension et à la transformation des réseaux électriques. Cette démarche tient au fait que les besoins en matière d'assainissement sont importants, que le réseau de transport d'électricité doit être étendu de façon urgente et que le besoin de transformation du réseau électrique s'accroît avec la décarbonation. À cette fin, diverses mesures impliquant des modifications de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité sont présentées.

Contexte

Le Parlement a amélioré les conditions-cadres pour les projets de lignes électriques avec la loi fédérale du 15 décembre 2017 sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (Modification de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité ; appelée « stratégie Réseaux électriques »). L'entretien de ces réseaux, leur assainissement ainsi que leur transformation ou leur extension demeurent toutefois des défis de taille.

L'état actuel du réseau de transport d'électricité (niveau de réseau 1) en est l'une des raisons. En effet, selon les vérifications effectuées par Swissgrid, société nationale du réseau de transport d'électricité, les besoins d'assainissements sont conséquents. Les projets de lignes électriques (ci-après « lignes ») et partant, les procédures nécessaires à leur réalisation, se multiplient donc. Par ailleurs, ce réseau doit être étendu en urgence, et les procédures de planification ou d'approbation prévues à cet effet durent souvent plusieurs années. Enfin, les réseaux électriques doivent être transformés pour faire face à la décarbonation, en plein essor, et au passage progressif d'une production centralisée à une production décentralisée.

Contenu du projet

Le présent projet comprend aussi bien des modifications matérielles de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE) qu'une modification de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl). Il vise à simplifier et à accélérer les procédures relatives à l'extension ou à la transformation des réseaux électriques. La présente révision porte principalement sur des mesures d'accélération des procédures concernant les installations du réseau de transport. Le Conseil fédéral examine encore actuellement d'autres mesures au niveau des ordonnances.

Il est également prévu de favoriser la réalisation de lignes aériennes (ci-après « principe de la ligne aérienne ») dans le cadre du réseau de transport. Le câblage souterrain ne peut être examiné que si un certain nombre de conditions est rempli. Cela conduit au renforcement de la sécurité de planification et à la simplification des procédures. De plus, afin d'accélérer ces dernières, les nouvelles installations du réseau de transport se voient accorder la primauté sur d'autres intérêts nationaux.

En outre, il est prévu que l'envoi en possession anticipé suite à l'approbation des plans soit inscrit dans la loi. Cela permettra d'éviter des retards dans la construction.

Le projet permet par ailleurs une meilleure coordination de la planification des réseaux, car il prévoit que les aspects relevant de l'aménagement du territoire seront pris en compte et coordonnés avec les cantons à un stade précoce de la planification.

Tenant compte des besoins importants en matière d'assainissement que présente le réseau de transport, la présente révision propose que le remplacement ou l'assainissement de lignes existantes du tracé actuel puissent être approuvés sans procédure de plan sectoriel.

Elle prévoit également que pour les procédures régies par la LIE, il n'y ait pas de procédure d'élimination des divergences au niveau de l'administration fédérale. Ce faisant, elle réduit les charges incombant aux autorités fédérales concernées et simplifie la procédure. Des dispositions concernant les cantons et les tribunaux qui ont pour but d'accélérer les procédures d'approbation des plans ainsi que les procédures de recours sont également proposées.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	5
1.2 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies nationales du Conseil fédéral	6
2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	6
3 Présentation du projet	7
3.1 Réglementation proposée	7
3.2 Adéquation des moyens requis	8
3.3 Mise en œuvre	8
4 Commentaire des dispositions	8
4.1 Loi sur les installations électriques	8
4.2 Loi sur l’approvisionnement en électricité	19
5 Conséquences	20
5.1 Conséquences pour la Confédération	20
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	20
5.3 Conséquences économiques	21
5.4 Conséquences sociales ou environnementales	21
6 Aspects juridiques	21
6.1 Constitutionnalité	21
6.1.1 Pondération des intérêts nationaux	22
6.1.2 Délais de traitement sectoriels	22
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	22
6.3 Forme de l’acte à adopter	23
6.4 Frein aux dépenses	23
6.5 Respect du principe de subsidiarité et du principe de l’équivalence fiscale	23
6.6 Délégation de compétences législatives	23
6.7 Protection des données	24

Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Avec la loi fédérale du 15 décembre 2017 sur la transformation et l'extension des réseaux électriques¹ (Modification de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité ; appelée « stratégie Réseaux électriques »), le Parlement a amélioré les conditions-cadres pour les projets de lignes électriques. Le Conseil fédéral a mis en vigueur la loi et les modifications d'ordonnances qui en découlent le 1^{er} juin 2019. Néanmoins, leur entretien, leur assainissement ainsi que leur transformation ou leur extension demeurent des défis de taille.

Près des deux tiers du réseau de transport (niveau de réseau 1) ont été construits avant 1980. Selon les vérifications effectuées par Swissgrid, l'état de ce réseau est moins bon que prévu. Pour le maintenir en bon état, des assainissements conséquents seront nécessaires durant les cinq à dix prochaines années. Il faut donc s'attendre à une hausse importante du nombre de projets de lignes et, partant de procédures à mener (procédure de plan sectoriel et procédure d'approbation des plans).

Par ailleurs, le réseau de transport doit être étendu de toute urgence. Il faut éliminer les goulets d'étranglement actuels et à venir pour assurer une exploitation sûre, performante et efficace du réseau électrique suisse. Or, certains projets en la matière avancent lentement. Cette situation est notamment due à la complexité et à la lenteur des procédures de planification, d'approbation ou de recours. À ce jour, le délai de deux ans pour l'établissement du plan sectoriel (art. 15f, al. 3, de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques [LIE]²) n'a jamais pu être tenu. Ce même délai prévu dans la procédure d'approbation des plans (art. 16a^{bis} LIE), est parfois encore dépassé dans les procédures concernant le réseau de transport.

Le passage progressif de la production centralisée à la production décentralisée, qui induit un fort besoin d'extension des réseaux électriques, est aussi un aspect dont il faut tenir compte. Une accélération des procédures peut constituer un élément facilitateur pour l'extension des réseaux électriques.

Le 21 juin 2023, le Conseil fédéral a adopté le projet de révision de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne)³ (« projet de loi pour l'accélération des procédures ») à l'attention du Parlement⁴. Ce projet vise à raccourcir les procédures de planification et de construction de grandes installations de production d'électricité issue d'énergies renouvelables. Or, il aborde peu la thématique de l'accélération des procédures relatives à l'extension des réseaux électriques. Par conséquent, le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'élaborer un projet comprenant des mesures servant à accélérer les procédures d'autorisation dans le cadre de la transformation et de l'extension des réseaux électriques.

1 RO 2019 1349

2 RS 734.0

3 RS 730.0

4 FF 2023 1603

Via le présent projet de modification de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)⁵ et de la loi du 23 mars 2007 sur l’approvisionnement en électricité (LApEI)⁶, le Conseil fédéral entend simplifier et, partant, accélérer les procédures de planification, d’approbation ou de recours concernant la transformation et l’extension des réseaux électriques.

En parallèle au présent projet, le DETEC planche sur des adaptations au niveau de l’ordonnance et soumettra d’ici à fin novembre 2024 au Conseil fédéral un projet législatif *ad hoc*. À ce niveau réglementaire, il proposera des mesures telles que l’optimisation de la procédure de plan sectoriel, des exceptions supplémentaires à l’obligation de faire approuver les plans ou encore l’examen des réglementations sur la protection contre le bruit ou le rayonnement non ionisant.

1.2 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies nationales du Conseil fédéral

Les modifications de lois contribuent à assurer la sécurité et la stabilité de l’approvisionnement en énergie et permettent aussi, indirectement, d’étendre la production indigène d’électricité à partir d’énergies renouvelables. Elles contribuent à la réalisation de l’objectif 25 du programme de la législature 2023 à 2027⁷. Le projet n’est pas inscrit dans le budget assorti d’un plan intégré des tâches et des finances. On ne table actuellement sur aucune conséquence financière notable pour la Confédération.

Les réseaux électriques, chaînon reliant la production à la consommation, représentent un élément-clé pour la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050⁸. Les mesures permettant d’accélérer les procédures, qui sont proposées dans le présent projet, contribuent à la réalisation des objectifs de cette stratégie.

La stratégie Réseaux électriques a notamment permis d’appliquer des mesures servant à accélérer les procédures de planification ou d’approbation. Les mesures prévues dans le présent projet permettront de les accélérer davantage.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

L’Union européenne (UE) a également reconnu la nécessité d’accélérer le développement des réseaux électriques. Le 28 novembre 2023, la Commission européenne a présenté, dans un plan d’action, les mesures correspondantes⁹. Ces mesures se limitent actuellement au fait que la Commission européenne apporte son soutien en mettant à disposition un guide de bonnes pratiques et encourage la collaboration ainsi que l’échange d’informations entre les autorités chargées de délivrer les autorisations dans les différents États membres. Les mesures prévues dans le présent projet législatif sont compatibles avec le droit de l’UE.

⁵ RS 734.0

⁶ RS 734.7

⁷ FF 2024 526

⁸ FF 2013 6771

⁹ COM/2023/757 final

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Le présent projet vise à simplifier et, partant, à accélérer les procédures de planification, d'approbation ou de recours relatives aux réseaux électriques.

Une pesée des intérêts est régulièrement menée dans le cadre de ces procédures. Il y a, d'une part, l'intérêt lié à un approvisionnement énergétique sûr et économique et, d'autre part, des intérêts de protection et d'aménagement du territoire. Selon le droit en vigueur, ces intérêts sont de rang égal. Dans la pratique, il en résulte des pesées d'intérêts fastidieuses entraînant des retards même dans d'importants projets d'extension du réseau. Pour accélérer les procédures, la présente révision prévoit que les nouvelles installations du réseau de transport se voient accorder la primauté sur d'autres intérêts nationaux.

Tenant compte des besoins importants en matière d'assainissement que présente le réseau de transport, elle propose que l'assainissement de lignes existantes du tracé actuel puissent être approuvés sans procédure de plan sectoriel préalable. Elle permet ainsi d'éviter des coûts de procédure et d'investissement et d'accélérer les procédures.

Par ailleurs, pour accélérer les procédures, le présent projet prévoit aussi que dans le cadre de l'approbation des plans visée par la LIE, plus aucune procédure formelle d'élimination des divergences régie par l'art. 62b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁰ ne sera effectuée au niveau de l'administration fédérale. Ce faisant, il réduit les charges incombant aux autorités fédérales concernées et simplifie la procédure.

La procédure d'approbation des plans et la procédure de recours sont simplifiées via les délais de traitement introduits dans le cadre du présent projet, l'un concernant les cantons et l'autre les recours.

Actuellement, une ligne du réseau de transport peut être réalisée sous forme de ligne aérienne ou de ligne souterraine. La technologie de transport à employer est définie au cas par cas dans le cadre d'une pesée générale des intérêts. Lors du choix de cette technologie, il faut mettre en balance les effets sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, les aspects techniques et la rentabilité (art. 15i, al. 4, LIE). Désormais, il est prévu d'appliquer le principe de la ligne aérienne dans le cadre du réseau de transport. Le présent projet de loi définit les cas dans lesquels il faut examiner et, le cas échéant, prendre en considération la possibilité de réaliser une ligne sous forme souterraine. Il instaure ainsi de la sécurité dans la planification, réduit la probabilité de divergences entre les autorités concernées et augmente la probabilité d'une même appréciation de la part des instances de recours judiciaires. Ce faisant, il accélère le processus de planification et les procédures d'autorisation ou de recours.

En outre, il est prévu que la loi autorise l'envoi en possession anticipé lors de l'octroi de l'approbation des plans. Lorsque la décision relative à l'approbation des plans et aux oppositions en matière d'expropriation est entrée en force, le gestionnaire de réseau concerné aura dorénavant le droit de démarrer la construction avant la fin de la procédure d'estimation. Cela permettra d'éviter des retards dans la construction.

¹⁰ RS 172.010

Enfin, le projet permet une meilleure coordination de la planification des réseaux, car il prévoit que les aspects relevant de l'aménagement du territoire seront pris en compte et coordonnés avec les cantons à un stade précoce de la planification. Les potentiels de regroupement pourront ainsi être repérés et exploités suffisamment tôt. La mise à profit des synergies ressortant d'une planification qui tient compte à la fois de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des réseaux électriques induira aussi des économies de coûts. S'ajoutera à ces économies de coûts et à ces gains de qualité, une accélération des procédures de planification ou d'approbation puisque les bases de planification principales et les plans directeurs cantonaux sont déjà pris en compte lors de la planification des réseaux.

3.2 Adéquation des moyens requis

Les mesures que prévoit le présent projet pour accélérer les procédures relatives à l'extension des réseaux électriques permettent de réduire les charges incombant aux autorités fédérales et aux autorités cantonales concernées par des projets de construction de lignes.

3.3 Mise en œuvre

Les nouveautés proposées doivent, pour la plupart, être mises en œuvre par la Confédération.

Elles nécessitent une adaptation de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE)¹¹.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Loi sur les installations électriques

Art. 15b, al. 1 et 1^{bis}

L'al 1 inscrit dans la loi le principe selon lequel toute ligne d'une tension nominale égale ou supérieure à 220 kilovolts (kV) doit être réalisée sous forme de ligne aérienne.

L'avantage principal des lignes souterraines réside dans le fait qu'elles préservent davantage le paysage. C'est notamment la raison pour laquelle la population des régions concernées les accepte mieux en général.

Les lignes souterraines possèdent cependant d'autres caractéristiques électrotechniques que les lignes aériennes. Elles génèrent davantage de puissance réactive que ces dernières. La puissance réactive occupe la capacité de la ligne, c'est-à-dire limite celle-ci, et doit être compensée par un apport d'énergie. Cela réduit la capacité utilisable du réseau et l'efficacité du transport de l'électricité. En outre, les raccords entre une ligne aérienne et une ligne souterraine et vice-versa présentent des déséquilibres physiques et augmentent le risque de défaillance sur le réseau de

¹¹ RS 734.25

transport. Par ailleurs, plus on étend une ligne souterraine, plus des résonances indésirables apparaissent. Or, les résonances sont susceptibles de générer de forts courants harmoniques et un risque de surcharge. De plus, les lignes souterraines sont nettement plus critiques par rapport à l'aptitude au démarrage autonome, autrement dit, la capacité de faire redémarrer d'elles-mêmes les parties du réseau électrique qui sont désactivées. Plus une telle ligne est longue, plus les risques qui lui sont inhérents augmentent. Il y a d'autres éléments qui incitent à ne pas favoriser les lignes souterraines dans le réseau de transport : leur surcoût généralement élevé ainsi que leur impact sur le sol. Au niveau du réseau de distribution, la situation se présente sous un autre jour : ce réseau ayant une tension nominale plus basse, les désavantages physico-techniques liés à un câblage souterrain sont nettement moins marqués que dans le cas du réseau de transport. Par conséquent, sur le réseau de distribution, et notamment aux niveaux de tension les plus bas, les câblages souterrains représentent une solution à laquelle il est possible de recourir largement et dont le surcoût reste plus bas que dans le cas du réseau de transport.

Au vu des caractéristiques physico-techniques décrites ci-avant, il est nécessaire d'user avec retenue de la technologie de câblage souterrain sur le réseau de transport. Pour ce qui est du réseau de distribution, la réglementation basée sur le facteur de surcoût lors du choix de la technologie à employer reste applicable (cf. art. 15c LIE). Grâce au principe inscrit à l'al. 1, la réalité décrite ci-avant est prise en compte et on veille à ce que la solution de ligne souterraine ne soit prise en considération que de manière ciblée pour ce qui concerne le réseau de transport. Ce faisant, la loi édicte au plus haut niveau des prescriptions à l'attention des autorités de décision, ce niveau étant adéquat en raison du caractère stratégique que revêt la gestion du réseau. L'al. 1^{bis} répertorie explicitement et de façon exhaustive les cas dans lesquels une ligne d'une tension nominale égale ou supérieure à 220 kV (ou certains de ses tronçons) peut être réalisée sous forme de ligne aérienne. Cette clarté allège les procédures d'autorisation ou de recours au niveau de la pesée des différents éléments généraux énoncés ci-avant à prendre en compte ou au niveau de l'obligation de reconsidérer ceux-ci de cas en cas. Le fait que la décision par rapport au choix de la technologie n'intervienne que dans les cas décrits à l'al. 1^{bis} permet d'accélérer les procédures de façon notable. Dans un premier temps, il faudra vérifier si l'une des cinq conditions énumérées à l'al. 1^{bis} est remplie. Si tel n'est pas le cas, la ligne doit être réalisée sous forme aérienne. Si tel est le cas, il s'agira alors, dans un deuxième temps, de définir via une pesée générale des intérêts la technologie de transport à employer. Lors du choix de cette technologie, il faudra mettre en balance les effets sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, les aspects techniques et la rentabilité (art. 15i, al. 4, LIE).

L'examen d'un câblage doit être mené si celui-ci induit des coûts moins élevés (phrase introductive de l'al. 1^{bis}). Il s'agit des cas dans lesquels l'option de la ligne aérienne occasionnerait des coûts sur la durée du cycle de vie (CCV ou *Life Cycle Cost [LCC]*) plus importants.

En vertu de l'al. 1^{bis}, let. a, la réalisation sous forme de ligne souterraine doit par ailleurs être examinée si elle paraît nécessaire pour des raisons techniques. Il s'agit de situations dans lesquelles une ligne aérienne est moins appropriée au niveau fonctionnel. En effet, selon son emplacement, une ligne peut, par exemple, être

exposée à de grands dangers naturels ; une réalisation sous forme souterraine peut permettre de l'en protéger.

Les critères figurant à l'al. 1^{bis}, phrase introductive et let. a (« coûts moins élevés » et « raisons techniques ») peuvent entrer en ligne de compte, par exemple, s'il existe un potentiel de regroupement, à savoir s'il y a une possibilité d'utiliser des infrastructures existantes (tunnel routier ou ferroviaire). La société nationale de transport est tenue de présenter et de justifier dans chaque cas les caractéristiques techniques ou économiques ainsi que les avantages d'une ligne souterraine.

Comme le prévoit l'al. 1^{bis}, let. b, dans les marais ou les sites marécageux d'une beauté particulière visés à l'art. 78, al. 5, de la Constitution (Cst.)¹², la réalisation sous forme de ligne souterraine doit aussi être examinée. Dans le cas d'une interprétation conforme à la Constitution de cette disposition, il faut partir du principe que seules des lignes réalisées sous forme souterraine dans une couche terrestre située en-dessous de ces milieux y sont autorisées. Dans le cas d'une telle traversée, il faut en outre garantir de ne pas porter atteinte au site concerné. Dans les faits, il s'agirait d'un contournement vertical du site concerné et non d'une véritable traversée de celui-ci. Par conséquent, les lignes devront soit contourner ces endroits soit les contourner en sous-sol afin de ne pas altérer les conditions hydrologiques qui y prévalent. Cette règle vaut tant pour les lignes d'une tension nominale égale ou supérieure à 220 kV que pour tous les autres niveaux de tension.

Conformément à l'al. 1^{bis}, let. c, la réalisation d'une ligne faisant partie du réseau de transport sous forme souterraine doit aussi être examinée si cela est nécessaire pour respecter des objectifs de protection d'objets d'importance nationale visés à l'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹³ qui servent à protéger les paysages et les sites et monuments naturels. Cette disposition concerne l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), qui est défini plus précisément dans l'ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP)¹⁴ et son annexe, qui répertorie les objets en question. Il s'agit de prendre en considération, pour le cas concerné, tous les objectifs de protection des objets inscrits dans l'IFP, objectifs de protection de la nature y compris. Les objets inscrits dans l'IFP sont des zones particulièrement dignes de protection, qui doivent donc être préservés dans toute la mesure du possible. Par conséquent, dans les cas où il n'est pas possible d'éviter une atteinte aux objectifs de protection d'un objet inscrit dans l'IFP, même en le contournant par exemple, il y a lieu d'examiner la réalisation sous forme de ligne souterraine. Le présent projet prévoit que l'examen de cette solution se limitera uniquement au tronçon passant dans l'IFP dans la mesure où ni la phrase introductive (« coûts moins élevés ») ni la let. a (« raisons techniques ») ne s'applique dans le cas donné. Les stations aéro-souterraines nécessaires doivent être installées dans des emplacements appropriés se trouvant à l'extérieur du périmètre de l'IFP.

Par ailleurs, en vertu de l'al. 1^{bis}, let. d, une ligne d'une tension nominale égale ou supérieure à 220 kV ou certains de ses tronçons peuvent être réalisés sous forme

¹² RS 101

¹³ RS 451

¹⁴ RS 451.11

souterraine si cela est nécessaire pour assurer le respect des dispositions régissant la protection contre le rayonnement non ionisant ou la protection contre le bruit ou de celles garantissant la sécurité électrique. Il s'agit-là de tenir compte de la protection de la santé.

Le législateur a sciemment renoncé à inscrire dans la loi d'autres cas dans lesquels la possibilité d'un câblage souterrain doit être examinée. Cette approche se justifie ainsi : d'une part, l'obligation de procéder à une planification appropriée du tracé afin d'éviter les conflits avec d'autres intérêts publics demeure ; d'autre part, un catalogue plus étendu des cas dans lesquels un câblage souterrain peut être envisagé rendrait inopérant le principe figurant à l'al. 1. Par conséquent, les objets inscrits à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse, à l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse ainsi que d'autres biotopes ne sont pas répertoriés dans le projet de révision.

Cet article s'applique uniquement, comme le précise son libellé, aux lignes d'une tension nominale égale ou supérieure à 220 kV. C'est pourquoi il n'est pas applicable au réseau de transport d'électricité des chemins de fer suisses exploité à la fréquence de 16,7 Hertz (Hz) et à la tension de 132 kV.

Art. 15b^{bis}

Le nouvel art. 15b^{bis} prévoit que, moyennant le respect des conditions mentionnées, la technologie de transport existante peut être maintenue pour remplacer, sur le tracé existant, une ligne dont la tension nominale est égale ou supérieure à 220 kV. Cette règle s'applique aussi dans le cas d'une augmentation de la tension nominale lors du remplacement de la ligne. Dans un tel cas, l'examen d'un autre tracé ou de variantes de corridor n'est donc pas nécessaire, et il est possible de renoncer à la procédure de plan sectoriel.

Cet article s'applique aux mesures d'assainissement effectuées sur une ligne existante. Le terme « remplacement » indique que toute la ligne ou un de ses tronçons peuvent être reconstruits au même endroit avec un type de construction similaire. Il s'applique aussi dans le cas d'un remplacement combiné à une modification (p. ex. optimisation des phases et croisements) ou combiné à une augmentation de la tension.

Le principe du maintien de l'infrastructure sur le site existant paraît justifiable pour les raisons suivantes. D'une part, une infrastructure présente depuis des décennies fait partie, aux yeux de la génération actuelle de la population concernée, du paysage qui l'entoure. Son déplacement géographique viendrait dénaturer d'autres sites, paysages, ou zones d'habitation – au final, cela ne ferait que déplacer le problème. D'autre part, il existe un intérêt public à maintenir une infrastructure sur le site où elle se trouve : en règle générale, l'assainissement d'un tracé existant coûte moins cher qu'un déplacement. Souvent, des parties non négligeables de la ligne existante comme des pylônes, des fondations de pylône, des galeries ou des blocs de tuyaux, sont encore intacts et utilisables. Par conséquent, il est judicieux, pour des impératifs économiques aussi, de les réutiliser ou de les recycler.

L'al. 1 précise que le respect des dispositions régissant la protection contre le rayonnement non ionisant ou la protection contre le bruit doit être garanti.

Actuellement, les exigences relatives à la protection contre le bruit sont régies par l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)¹⁵ et celles qui concernent la protection contre le rayonnement non ionisant par l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI)¹⁶. L'al. 1 indique également que les dispositions garantissant la sécurité électrique, qui sont régies par l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI)¹⁷, doivent être respectées. Il permet de garantir que ces obligations d'optimisation concernant la santé et la sécurité électrique seront mises en œuvre dans le cadre d'un assainissement. Cela améliore la situation existante dans le sens où les atteintes les plus sensibles pour la population sont supprimées. Le remplacement d'une ligne existante sur le site même où elle se trouve peut uniquement être approuvé si 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. On entend, par exemple, comme changement partiel ou agrandissement mesuré, le déplacement de certains pylônes, le câblage souterrain de parties de la ligne, le rehaussement de certains pylônes, le relèvement des consoles, voire des mesures moins invasives. L'al. 2 habilite le Conseil fédéral à fixer les modalités.

Le nouvel art. 15b^{bis} introduit ainsi de manière similaire à l'art. 24c de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹⁸ une réglementation accordant le droit de maintenir des lignes existantes là où elles se trouvent.

Il est prévu que l'examen des conditions se fera selon les dispositions concernant la procédure de plan sectoriel précisées à l'art. 1b OPIE, procédure déjà bien établie dans la pratique.

Grâce au nouveau principe prévoyant que, moyennant le respect des conditions mentionnées, la technologie de transport existante peut être maintenue pour remplacer, sur le tracé existant, une ligne dont la tension nominale est égale ou supérieure à 220 kV, il n'y a plus lieu de mener de procédure de plan sectoriel dans les cas concernés. Cela permet d'accélérer considérablement les procédures relatives à de tels projets.

Art. 15d, al. 2 et 5

À l'al. 2, la modification est due à un impératif d'ordre rédactionnel uniquement : seule l'abréviation de la loi citée, à savoir « LPN », y est désormais mentionnée.

Le nouvel al. 5 dispose que l'intérêt à la réalisation des nouvelles installations du réseau de transport prime en principe d'autres intérêts nationaux.

Aujourd'hui déjà, les installations du réseau de transport revêtent un intérêt national en vertu de la loi (cf. art. 15d, al. 2, LIE). Conformément à l'art. 6, al. 2, LPN, elles constituent en principe des intérêts équivalents. Il s'ensuit que la réalisation d'installations du réseau de transport concrètes n'est admissible que lorsqu'il est

¹⁵ RS 814.41
¹⁶ RS 814.710
¹⁷ RS 734.31
¹⁸ RS 700

possible de démontrer dans le cadre de la pesée des intérêts que, dans le cas concerné, elles présentent un intérêt supérieur par rapport aux autres intérêts nationaux en jeu.

Grâce à la nouvelle disposition, l'intérêt à la réalisation de nouvelles installations du réseau de transport se voit conférer davantage de poids. Lors de la pesée des intérêts, qui devra à l'avenir aussi être effectuée pour chaque cas, il sera ainsi possible de mieux tenir compte de l'importance particulière de ces infrastructures et de faciliter leur réalisation même en cas d'atteintes inévitables à d'autres intérêts nationaux. Les procédures pourront ainsi être accélérées. Cela ne veut aucunement dire que l'intérêt que revêt la réalisation d'une installation du réseau de transport sera à chaque fois jugé prépondérant.

La primauté de principe se limitera aux nouvelles installations du réseau de transport. La planification relative au réseau de transport est officiellement examinée par la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) (cf. art. 22, al. 2^{bis}, LApEl). L'ElCom vérifie en particulier que seuls des projets efficaces et appropriés d'un point de vue technique et économique y soient prévus (cf. art. 9d, al. 2, let. a, LApEl). En outre, la primauté de principe entre en ligne de compte uniquement en cas d'atteintes inévitables à d'autres intérêts nationaux. En effet, dans le cadre de la procédure d'autorisation (procédure de plan sectoriel et procédure d'approbation des plans), l'autorité unique doit veiller à ce que les atteintes à d'autres intérêts (en particulier les intérêts nationaux) soient évitées dans la mesure du possible.

L'expression «en principe» souligne qu'en fonction du cas concerné, les intérêts de protection ainsi que les intérêts d'utilisation qui relèvent d'autres politiques sectorielles puissent, au terme de la pesée des intérêts, comme à ce jour, l'emporter sur les intérêts liés à un approvisionnement énergétique sûr et économique.

Les réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs d'importance nationale et internationale en vertu de l'art. 11, al. 1 et 2, de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP)¹⁹ constituent des zones particulièrement sensibles, dans lesquelles beaucoup de ces oiseaux séjournent. Il convient donc de préserver les objets figurant à l'annexe 1 de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs (OREOM)²⁰. Il faut en effet éviter que les oiseaux entrent en collision avec des lignes du réseau de transport. La primauté de principe proposée dans la présente révision ne s'applique donc pas à ces zones. Elle ne s'applique pas non plus aux marais et aux sites marécageux visés à l'art. 78, al. 5, Cst. ni aux biotopes d'importance nationale visés à l'art. 18a LPN.

Art. 16d, al. 1, 1^{re} phrase

Suite à l'édiction de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision²¹, le Parlement a fixé à trois mois le délai accordé aux cantons pour se prononcer. Le Conseil fédéral avait simplement mentionné dans le message accompagnant la loi précitée le fait que ce délai est celui qui avait été retenu dans les actes législatifs récents. Il ne précisait pas de motifs

¹⁹ RS 922.0

²⁰ RS 922.32

²¹ RO 1999 3071

impératifs justifiant ce délai de trois mois. L'expérience montre que les services cantonaux compétents effectuent l'évaluation des documents relatifs à une demande dans un laps de temps bien plus court. Même si la gestion de ces documents et la consolidation des avis des différents services prennent un certain temps, le délai actuellement fixé paraît trop long. Il s'agit d'un délai d'ordre visant à mener rapidement la procédure d'approbation des plans. Le non-respect d'un tel délai n'entraîne pas de sanction. La réglementation actuelle disposant que si la situation le justifie, ce délai peut exceptionnellement être prolongé, demeure. La marge de manœuvre permettant d'accorder un délai plus important si les documents relatifs à une demande sont très nombreux ou si leur contenu est particulièrement complexe est donc maintenue.

Art. 16g, al. 1

L'al. 1 prévoit que lors de la procédure d'approbation des plans pour une installation électrique à courant fort ou une installation à courant faible régie par l'art. 4, al. 3, LIE (cf. art. 16 LIE), il n'y a pas lieu d'effectuer de procédure d'élimination des divergences régie par l'art. 62b LOGA.

Dans le cadre de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, le Parlement avait repris l'élimination des divergences dans la LOGA. Ladite loi a notamment introduit, pour des constructions ou des installations, la concentration des procédures d'élaboration des décisions et, ce faisant, a habilité une seule et unique autorité à octroyer les dérogations nécessaires (p. ex. autorisations de défrichement, autorisations relevant de la législation sur la protection des eaux). À l'époque, la procédure d'élimination des divergences était une mesure qui servait à tenir compte, d'une part, de la perte des compétences au niveau des autorités concernées, perte due à la concentration des procédures d'élaboration des décisions et, d'autre part, de la crainte d'un affaiblissement systématique du droit de l'environnement. Selon l'intention de départ du législateur, cette procédure devait avoir pour but d'inciter l'autorité unique à régler les questions litigieuses à un stade précoce de la procédure d'autorisation. Par ailleurs, elle devait offrir la garantie qu'il serait dûment tenu compte des enjeux environnementaux.

À cause de la procédure d'élimination des divergences prescrite par la loi, il arrive dans la pratique qu'une procédure ne puisse être menée rapidement à son terme en raison de désaccords persistants au niveau de l'administration fédérale. Au final, la réglementation actuelle peut occasionner des retards et des charges supplémentaires pour les services concernés. Par conséquent, le présent projet prévoit de renoncer à la procédure d'élimination des divergences dans le cadre de la procédure d'approbation des plans concernant les installations électriques. Le fait de renoncer à cette procédure permet à l'autorité unique de se prononcer de façon autonome sur les divergences existantes entre les offices fédéraux concernés et d'éliminer celles-ci (cf. art. 62a, al. 1, LOGA : «... avant de rendre sa décision. »).

Malgré la renonciation à la procédure d'élimination des divergences, une réflexion objective et compétente concernant les avis émis par les autorités concernées continue d'être assurée. En effet, l'autorité unique est tenue de par la loi, même sans la disposition de l'art. 62b LOGA, de procéder aux clarifications nécessaires à sa

décision (art. 12 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA]²²) et, à cet effet, de consulter les autorités concernées (art. 62a, al. 1, LOGA). Par ailleurs, l'autorité unique doit appliquer correctement toutes les dispositions applicables en vertu des lois et des ordonnances, notamment celles du droit de l'environnement. Elle sollicite donc l'avis des autorités concernées, qu'elle analyse, et procède avec elles aux clarifications encore nécessaires. Dans sa décision, elle répertorie les éventuelles divergences et expose de façon transparente au sein de ses considérants les motifs de cette décision. En outre, le fait que les décisions de l'autorité unique sont sujettes à recours assure que les demandes justifiées soient dûment prises en considération et que le tribunal puisse corriger les décisions erronées. Par ailleurs, les autorités concernées devront continuer à défendre leur propre point de vue devant une autorité de recours.

Art. 16j

Pour éviter des arrêts renvoyant la cause à l'autorité précédente, qui retardent les procédures, le nouvel art. 16j prévoit que les tribunaux statuent autant que possible sur le fond.

Il leur fixe aussi un délai de 180 jours pour rendre leur décision, ce qui permet également d'accélérer les procédures de recours. Le but de cette réglementation est que les procédures de recours concernant les lignes du réseau de transport (50 Hz) et les lignes dont la tension est inférieure qui raccordent les installations d'intérêt national soient traitées de manière prioritaire par les tribunaux. Le délai donné aux tribunaux pour rendre leur décision est un délai d'ordre. Son non-respect n'entraîne pas de sanction. L'indépendance de la justice est ainsi garantie. Le délai donné pour rendre une décision court à compter de la fin de l'échange d'écritures. Étant donné que ce délai ne fixe pas de limite temporelle à la procédure d'instruction, le tribunal peut, comme aujourd'hui, procéder aux clarifications et à l'échange d'écritures nécessaires pour le cas concerné ; il ne porte ainsi aucunement atteinte à la qualité de la procédure.

La disposition s'applique tant au Tribunal administratif fédéral qu'au Tribunal fédéral. À noter qu'aujourd'hui déjà, la voie de recours au Tribunal fédéral est limitée aux questions juridiques de principe (art. 83, let. w, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral²³).

Art. 17, al. 1, let. d

Le nouvel art. 17, al. 1, let. b, dispose que les stations de transformation du réseau de distribution à basse tension (niveau de réseau 6) puissent, elles aussi, faire l'objet d'une procédure simplifiée d'approbation des plans. L'expérience montre que l'approbation des réseaux de distribution à basse tension ne pose pas de problème. Cette même affirmation peut aussi être faite pour les stations de transformation du niveau de réseau 6, qui sont en grande partie préfabriquées et, aujourd'hui déjà, sont

²² RS 172.021

²³ RS 173.110

soumises à une vérification préliminaire (une sorte d'essai de type) auprès de l'Inspection fédérale des installations à courant fort lorsqu'elles sont soumises à la procédure d'approbation des plans. Au vu de cette situation, le fait que la procédure simplifiée d'approbation des plans s'applique aussi à ces installations est justifié.

Art. 43

Selon l'actuel art. 43, al. 1, toute entreprise qui sollicite l'approbation des plans dispose du droit d'expropriation. Or, dans la pratique, il est arrivé que des particuliers déposent des demandes d'expropriation pour permettre la construction de lignes de raccordement. Par conséquent, il est impératif de préciser que la loi accorde le droit d'expropriation uniquement aux entreprises qui construisent des installations d'intérêt public. Il s'agit des gestionnaires de réseau mentionnés à l'art. 5, al. 1, LApEl et de la société nationale du réseau de transport visée à l'art. 18 LApEl. L'art. 3, al. 1, de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LChF)²⁴ et l'art. 2 de la loi du 29 mars 1950 sur les trolleybus (LTro)²⁵ confèrent le droit d'expropriation aux exploitants d'installations servant à l'approvisionnement en électricité des entreprises de chemins de fer ou de trolleybus. La révision du droit d'expropriation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 prévoit, dans certains cas une procédure autonome d'expropriation sans procédure de plan sectoriel (cf. art. 36 de la loi fédérale du 20 juin 1930²⁶ sur l'expropriation [LEx]). Par conséquent, il est prévu de dissocier l'exercice du droit d'expropriation du déroulement d'une procédure d'approbation des plans, car les gestionnaires de réseau doivent aussi pouvoir exercer ce droit dans le cadre d'une procédure autonome d'expropriation.

Par ailleurs, ces dernières années, les conducteurs à fibres optiques ont souvent été installés dans les câbles de mise à la terre des lignes à haute tension. Une petite partie de la capacité de ces conducteurs sert à la transmission de données d'exploitation. Le reste de leur capacité peut être utilisée pour transmettre des données de tiers, autrement dit, à des fins de télécommunication.

Conformément au libellé actuel de l'art. 43, al. 1, en relation avec l'art. 44, les gestionnaires de réseau disposent, en vertu de la loi, du droit d'expropriation pour acquérir des droits de passage pour l'électricité. L'acquisition des droits de passage pour les données de tiers se base toutefois sur l'art. 36, al. 1, de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)²⁷, en vertu duquel, pour les installations de télécommunication d'intérêt public, ce droit doit préalablement être conféré par le DETEC. Dans la pratique, l'acquisition de ce droit d'expropriation entraîne souvent des retards, y compris en ce qui concerne l'acquisition par expropriation des droits relatifs aux lignes électriques.

Le recours, à des fins de télécommunication, aux conducteurs à fibres optiques existants ou au regroupement de telles lignes de télécommunication avec des lignes électriques est judicieux sur le plan de l'écologie, de l'aménagement du territoire et

²⁴ RS 742.101

²⁵ RS 744.21

²⁶ RS 711

²⁷ RS 784.10

de l'environnement (principe du regroupement des infrastructures). En outre, dans de tels cas, les lignes de télécommunication revêtent toujours un intérêt public ; le DETEC octroie donc toujours, si demande il y a, le droit d'expropriation au sens de la LTC. Il paraît inutile de prévoir une procédure séparée dans laquelle le DETEC conférerait le droit d'expropriation au sens de la LTC étant donné que ce droit peut être conféré conjointement au droit d'expropriation pour le passage de l'électricité indépendamment du cas effectivement concerné. Pour simplifier les processus, il faut que la loi octroie le droit d'exproprier aux exploitants d'installations mentionnés à l'al. 1 non seulement pour les installations qui leur servent à transporter et à distribuer l'énergie électrique mais aussi à celles qui leur servent à transmettre des données de tiers (via des conducteurs à fibres optiques existants ou via des lignes de télécommunication gérées séparément). Cela permet d'éviter des procédures inutiles auprès du DETEC, qui serviraient uniquement à conférer le droit d'expropriation de la Confédération aux exploitants d'installations concernés, mais pas l'expropriation des droits eux-mêmes. Les personnes concernées par une expropriation peuvent ensuite faire valoir leurs droits dans le cadre de la procédure d'expropriation et de la procédure d'estimation. Grâce à la réglementation proposée, seul le droit dévolu à la Confédération est conféré exploitants d'installations concernés ; elle ne prévoit pas d'expropriation directe relative aux droits de passage pour les données, comme cela avait été discuté dans le cadre de la stratégie Réseaux électriques.

La modification apportée à l'art. 43, al. 2, habilite le DETEC à conférer le droit d'expropriation non seulement aux preneurs d'énergie électrique mais également à d'autres exploitants d'installations servant à transporter et à distribuer l'énergie électrique qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'al. 1. Cette adaptation est rendue nécessaire en raison de la suppression de la réglementation fixée dans l'actuel al. 1. Ce dernier dispose que toute entreprise qui sollicite l'approbation des plans dispose du droit d'expropriation. Avec la réglementation proposée, tout exploitant d'installations électriques auquel le nouvel al. 1 ne s'applique pas ne peut plus bénéficier du droit d'expropriation autorisé par la loi. Dans la mesure où la construction, la transformation ou l'exploitation d'une installation électrique qui sert à transporter et à distribuer l'énergie électrique revêt un intérêt public au sens de l'art. 1, al. 1, LEX, le DETEC doit pouvoir conférer le droit d'expropriation décrit à l'al. 1 si son exploitant dépose une demande dûment justifiée (cf. art. 3, al. 2, let. b, et 3, LEX).

Art. 44

Le contenu normatif de l'art. 44 est entièrement repris dans le nouveau libellé de l'art. 43. L'art. 44 peut donc être abrogé.

Art. 44a

Lorsqu'elle approuve les plans, l'autorité compétente statue également sur les oppositions en matière d'expropriation (art. 16h, al. 1, LIE). Toutefois, les droits expropriés ne peuvent être exercés que lorsque la procédure d'estimation est close et l'indemnité versée, ou lorsque le président de la commission fédérale d'estimation a autorisé l'envoi en possession anticipé (art. 76 LEX).

Conformément à l'actuel art. 45, al. 3, LIE, le président de la commission d'estimation peut autoriser l'envoi en possession anticipé lorsque la décision d'approbation des plans est exécutoire, permettant ainsi à l'expropriant de bénéficier d'une entrée en possession anticipée. Le gestionnaire de réseau concerné a alors le droit d'accéder aux terrains concernés et de démarrer la construction avant la fin de la procédure d'estimation. La réglementation fixée dans l'actuel art. 45, al. 3, fait déjà présumer que l'expropriant subit un préjudice sérieux s'il ne bénéficie pas de l'entrée en possession anticipée.

De par la nouvelle disposition figurant à l'art. 44a, al. 1, l'expropriant est autorisé à procéder à une prise de possession anticipée si, en application de l'art. 43, l'expropriation des droits est exécutoire, que ce soit dans le cadre de la procédure d'approbation des plans visée à l'art. 16, dans le cadre d'une autre procédure de décision coordonnée au sens de l'art. 28 LEx ou dans le cadre d'une procédure autonome d'expropriation régie par l'art. 36 LEx. Dans les cas où les expropriés offrent de la résistance alors que la procédure d'approbation des plans est close, cette mesure permet aussi d'éviter des retards dans la construction. Elle est nécessaire, car par le passé, des expropriés ont tenté de retarder la construction de projets dont l'approbation en dernière instance était entrée en force en refusant à la société nationale du réseau de transport l'accès aux parcelles concernées.

D'une part, pour préserver les expropriés de dommages financiers, le nouvel art. 44a impose, à son al. 2, une obligation à l'expropriant. En effet, ce dernier doit garantir que l'examen de la demande d'indemnité par la commission d'estimation demeure possible ou qu'il puisse être assuré par des mesures telles que prise de photographies ou esquisses (cf. art. 76, al. 4, LEx). S'il contrevient à ce devoir, il devra faire face aux conséquences en matière de responsabilité civile, les expropriés concernés par la prise de possession anticipée devant de toute façon être préservés de tout dommage financier. D'autre part, l'al. 3 du nouvel art. 44a permet aux expropriés d'exiger des sûretés auprès du président de la commission d'estimation, l'art. 76, al. 5, LEx s'appliquant par analogie, et ce même si l'expropriant a peut-être déjà procédé à la prise de possession en application de l'al. 1. Dans un tel cas, le président de cette commission est tenu de traiter les demandes de sûretés avec célérité.

Art. 45, al. 3

La réglementation figurant dans l'al. 3 de l'art. 45 étant rendue superflue par le nouvel art. 44a, cet alinéa doit être abrogé.

Art. 60^{bis}

L'art. 60^{bis} dispose que dix ans après l'entrée en vigueur des art. 15b^{bis} et 16j, le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport à l'Assemblée fédérale sur l'efficacité des mesures prévues par lesdits articles. Il est tenu d'y indiquer des propositions sur la suite à donner. Cela permet d'assurer que les mesures seront examinées et puissent, le cas échéant, être adaptées.

Art. 65

La disposition transitoire permet d'assurer que la nouvelle disposition régissant le choix de la technologie de transport de l'électricité ne s'applique pas avec effet rétroactif aux projets de lignes avancés.

4.2 Loi sur l'approvisionnement en électricité

Art. 9c, al. 2

Conformément à la réglementation actuelle inscrite à l'art. 9c, al. 2, LApEl, les cantons doivent être associés de manière appropriée à la planification du réseau. Or, actuellement, l'implication des cantons dans la coordination territoriale qui concerne le réseau de transport n'intervient en premier lieu que dans le cadre de la procédure de plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE). Pour ce qui est des niveaux de réseau inférieurs, les cantons ne peuvent s'exprimer que dans le cadre de la procédure d'approbation des plans relative à un projet de construction de ligne concret, une fois la planification terminée. Cette forme de coordination, qui tient compte des lignes au cas par cas et n'est pas basée sur une vue d'ensemble du territoire, paraît insuffisante pour assurer une planification des réseaux qui porte sur le long terme. Elle ne permet pas de repérer et d'exploiter le potentiel d'optimisation du réseau d'électricité.

Le présent projet prévoit qu'à l'avenir, le développement des différents réseaux, notamment le réseau de transport et le réseau à haute tension, sera coordonné à un stade précoce afin que l'on puisse utiliser le territoire de manière optimale, préserver le paysage et planifier de façon efficiente, sur le plan économique, les infrastructures critiques. Les potentiels de regroupement pourront ainsi être repérés et exploités suffisamment tôt. La mise à profit des synergies ressortant d'une planification qui tient compte à la fois de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des réseaux électriques induira aussi des économies de coûts. Cette coordination à un stade précoce sera menée conjointement par les gestionnaires de réseau concernés et les cantons concernés. S'ajoutera à ces économies de coûts et à ces gains de qualité, une accélération des procédures de planification ou d'approbation puisque les bases de planification principales et les plans directeurs cantonaux sont déjà pris en compte lors de la planification des réseaux.

Par conséquent, l'al. 2 précise désormais que les gestionnaires de réseau doivent associer les cantons concernés ainsi que les autres acteurs concernés à un stade précoce et de façon approfondie. Dans cette phase, ils viseront non seulement la planification au niveau technique mais aussi l'optimisation des réseaux sur le plan de l'aménagement du territoire. En impliquant les cantons de façon précoce et approfondie, les gestionnaires de réseau peuvent, lors de la planification technique déjà, reconnaître et tenir compte des attentes et connaissances de ceux-ci par rapport à l'aménagement de leur territoire. Par conséquent, les optimisations au niveau de l'aménagement du territoire, comme le regroupement de lignes, la suppression de raccordements devenus inutiles ou une meilleure coordination de la répartition des emplacements destinés à des sous-stations et, si cela est adéquat, de ceux destinés à des stations de transformation pourront, à l'avenir, être prises en compte au moment

de la planification des réseaux. Étant donné que les lignes du réseau de transport ou du réseau à haute tension ont des effets sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement plus importants que les lignes des niveaux de réseau inférieurs et que, souvent, elles s'étendent sur plusieurs cantons, il paraît judicieux d'aborder, sur un plan intercantonal, les tâches d'optimisation ou de coordination relatives au réseau de transport ou au réseau à haute tension. Les gestionnaires de réseau pourront aussi se coordonner aux cantons sur ce plan-là, par exemple en instaurant des organes intercantonaux œuvrant à la coordination des réseaux qui se pencheront sur les thématiques touchant à l'aménagement du territoire d'un point de vue plus approprié. L'implication précoce et approfondie des cantons concernés et des autres acteurs concernés obligent les gestionnaires de réseau à contacter ceux-ci suffisamment tôt dans le processus de planification pour garantir une participation effective. Les cantons ou autres acteurs concernés, ne sont, quant eux, pas tenus de participer à la planification.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Une partie des mesures que prévoit le présent projet pour accélérer les procédures réduit les charges incombant aux autorités fédérales compétentes en matière d'autorisation. 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 ci-avant.

Au final, les charges par procédure incombant aux autorités dans le traitement des procédures (procédure de plan sectoriel et procédure d'approbation des plans) devraient diminuer. Le financement étant basé sur des émoluments, ces charges sont sans incidence sur le compte des résultats des offices fédéraux concernés. Le recul des charges relatives aux procédures de plan sectoriel a une incidence financière sur le compte de résultats des autorités concernées puisqu'aucun émolument n'est perçu.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le présent projet concerne principalement la procédure de planification et la procédure d'approbation dans le domaine des réseaux électriques au niveau fédéral. Or, les mesures qu'il prévoit réduisent aussi les charges incombant aux autorités cantonales concernées par des projets de construction de lignes.

En raison du délai d'ordre induit par la révision, les cantons devront se prononcer plus rapidement qu'avant. Ils devraient pouvoir le faire sans avoir à augmenter leurs ressources en personnel ou leurs budgets.

Le présent projet n'a aucune conséquence nouvelle pour les centres urbains, les agglomérations, les régions de montagne ou les communes.

5.3 Conséquences économiques

Pour les gestionnaires de réseau et tout particulièrement pour la société nationale du réseau de transport, les mesures proposées permettent de faire baisser les charges en matière de personnel dans la gestion des procédures ainsi que les émoluments à verser dans ce cadre. La mise en œuvre de l'art. 15*b*, al. 1, P-LIE (principe de la ligne aérienne) devrait entraîner d'autres diminutions de coûts. En effet, les câblages souterrains étant onéreux, ceux qui concernent le réseau de transport seront examinés dans des cas définis et réalisés si le résultat de l'examen est concluant. Par conséquent, les coûts répercutés sur les consommateurs finaux via la rémunération pour l'utilisation du réseau se réduiront.

5.4 Conséquences sociales ou environnementales

La sécurité de l'approvisionnement en électricité requiert la transformation et l'extension des réseaux électriques. Dans le cadre de la procédure de plan sectoriel et de la procédure d'approbation des plans, les autorités veilleront, comme maintenant, à la préservation des intérêts publics dignes de protection.

La primauté de principe de l'intérêt à une extension de réseau se limitera aux nouvelles installations du réseau de transport ou à certaines parties de ce réseau et ne sera considérée qu'en cas d'atteintes inévitables à d'autres intérêts nationaux. L'expression « en principe » souligne qu'en fonction du cas concerné, les intérêts de protection et d'aménagement du territoire peuvent, au terme de la pesée des intérêts, comme à ce jour l'emporter sur les intérêts liés à un approvisionnement énergétique sûr et économique.

Comme cela est déjà le cas, une ligne existante pourra être approuvée sans procédure de plan sectoriel uniquement sur le site même où elle se trouve et moyennant le respect des dispositions régissant la protection contre le rayonnement non ionisant ou la protection contre le bruit et de celles garantissant la sécurité électrique. Par conséquent, il faudra que les conséquences sur l'environnement et sur l'être humain demeurent aussi minimales que possible et que la sécurité soit garantie.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

En vertu des objectifs répertoriés à l'art. 89, al. 1, Cst., la Confédération et les cantons doivent, dans les limites de leurs compétences respectives, s'employer à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie.

Les modifications prévues se basent sur l'art. 91, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération une compétence législative globale pour ce qui concerne le transport et la livraison de l'électricité.

Le présent projet ne comprend aucune mesure portant atteinte à la concurrence ou affectant le principe de l'égalité devant la loi.

6.1.1 Pondération des intérêts nationaux

Le nouvel art. 15*d*, al. 5, P-LIE dispose que l'intérêt à la réalisation des nouvelles installations du réseau de transport prime en principe d'autres intérêts nationaux. L'expression « en principe » souligne qu'en fonction du cas concerné, les intérêts de protection et d'aménagement du territoire puissent, au terme de la pesée des intérêts, comme à ce jour l'emporter sur les intérêts liés à un approvisionnement énergétique sûr et économique. Par conséquent, cette disposition n'entre pas en contradiction avec le mandat de protection dont est investie la Confédération conformément à l'art. 78, al. 2, Cst. Ce mandat de protection est déjà lié, en vertu de la Cst., à une pesée des intérêts²⁸, car il correspond à un intérêt public comme les autres tâches figurant à l'art. 89, al. 1, Cst. Le législateur a développé ce principe lors de l'édiction de l'art. 71*a* de la loi sur l'énergie (dans le cadre de l'« offensive solaire »)²⁹.

6.1.2 Délais de traitement sectoriels

Le nouvel art. 16*j* P-LIE fixe des délais de traitement aux tribunaux. Le Conseil fédéral est conscient du fait que la fixation de délais pour la durée des procédures judiciaires induit une tension entre l'indépendance des autorités judiciaires et l'autonomie de l'administration (art. 30, al. 1, et art. 191*c* Cst.). Dans les procédures complexes telles que l'autorisation de lignes à haute tension susceptibles d'impliquer un grand nombre de participants, les délais de traitement peuvent s'avérer contre-productifs. Par conséquent, le Conseil fédéral entend vérifier, 10 ans après l'entrée en vigueur de cet article, si les délais de traitement judiciaire entraînent une accélération dans les procédures de recours.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

La Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)³⁰ (art. 6 en relation avec l'annexe I, ch. 17, Convention d'Aarhus) soumet les lignes aériennes d'une tension de 220 kV ou plus et d'une longueur supérieure à 15 km à des conditions comparables aux prescriptions régissant les projets soumis à une étude de l'impact sur l'environnement (EIE) selon le droit suisse (annexe, ch. 22.2, de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE]³¹). Comme le présent projet ne modifie en rien obligation d'effectuer une EIE, il est conforme sur ce point à la Convention d'Aarhus. L'art. 7 de la Convention d'Aarhus, qui prévoit la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement est rédigé de manière moins concrète que l'art. 6, laissant les parties à la Convention une large marge de manœuvre d'application. La renonciation à la procédure de plan sectoriel

²⁸ Arnold Marti dans: Ehrenzeller et al., *St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung*, 4^e édition, 2023, n° 10 concernant l'art. 78.

²⁹ BO 2022 N 1700 ss.

³⁰ RS 0.814.07

³¹ RS 814.011

proposée à l’art 15^{bis} P-LIE est limité dans son objet et n’entre donc pas en conflit avec l’art 7 de la Convention d’Aarhus. Par ailleurs, le présent projet est aussi conforme à cette convention pour ce qui est de l’accès à la justice (cf. art. 9 de la Convention d’Aarhus) car il garantit aux organisations de protection de l’environnement l’accès à la justice et le droit de recours.

6.3 Forme de l’acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, qui, conformément à l’art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d’une loi fédérale. La révision de la LIE et de la LApEl s’effectue par conséquent dans le cadre de la procédure législative normale.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne crée pas de dispositions impliquant de nouvelles subventions et ne prévoit pas de nouveaux crédits d’engagement ou de nouveaux plafonds de dépenses. Il n’est donc pas soumis au frein aux dépenses.

6.5 Respect du principe de subsidiarité et du principe de l’équivalence fiscale

Les prescriptions fixées dans le présent projet n’ont qu’une incidence minime sur l’organisation des cantons. Le droit en vigueur prévoit déjà un délai pour la prise de position des cantons concernés (art. 16^d, al. 1, LIE). Par conséquent, le principe de subsidiarité peut être respecté lors de la mise en œuvre des prescriptions proposées dans le présent projet.

6.6 Délégation de compétences législatives

Le nouvel article régissant l’assainissement de lignes existantes (art. 15^{bis} P-LIE) contient, sur la base de l’art. 182 Cst., une norme de délégation permettant au Conseil fédéral d’édicter des ordonnances de substitution.

6.7 Protection des données

Le présent projet ne présente pas d’enjeu au niveau de la protection des données.