

Office fédéral de l'environnement  
3003 Berne

Par voie électronique à: [polg@bafu.admin.ch](mailto:polg@bafu.admin.ch)

11 avril 2024

Cornelia Abouri, [cornelia.abouri@electricite.ch](mailto:cornelia.abouri@electricite.ch), +41 62 825 25 15

## Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2024

Mesdames, Messieurs,

L'Association des entreprises électriques suisses (AES) vous remercie de lui donner la possibilité de prendre position sur le Paquet d'ordonnances environnementales de l'automne 2024, et saisit volontiers cette occasion. Dans sa prise de position, elle se limite à la modification proposée de l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO), et de manière générale au thème du droit de recours des organisations.

### I. Garantir la cohérence de la législation

La voie vers un avenir respectueux du climat nécessite une transformation fondamentale de notre système énergétique. L'électricité y joue un rôle clé. D'après les Perspectives énergétiques 2050+ de la Confédération, environ 40 TWh d'électricité issue d'énergies renouvelables (y compris l'hydraulique) doivent être produits en plus dans le pays d'ici à 2050 afin d'atteindre la neutralité climatique et de garantir l'approvisionnement en énergie – soit plus que la production actuelle de l'hydraulique (et ce, même si on parvient à une forte augmentation de l'efficacité). Pour cela, la contribution de toutes les énergies renouvelables disponibles est indispensable. Le développement doit en outre progresser rapidement afin d'éviter de se retrouver face à une forte dépendance aux importations ces prochaines années.

Au cours des derniers mois, le Parlement a souligné, par différents projets de loi – offensive solaire, offensive éolienne, loi pour l'électricité (Mantelerlass) – sa volonté d'emprunter résolument cette voie. Il a décidé d'accélérer et d'augmenter nettement les objectifs de développement. Pour ce faire, il a notamment réduit les obstacles liés au droit matériel pour la capacité des installations de production à faire l'objet d'une autorisation hors de la zone à bâtir et, pour la première fois, il a procédé à une pesée globale et politique des intérêts, laquelle prévoit un intérêt national de ces installations qui prime expressément sur des intérêts cantonaux, régionaux et locaux et en partie aussi sur d'autres intérêts nationaux.

Jusqu'à présent, les procédures de planification et d'autorisation pour les installations de production et les réseaux sont caractérisées par de longues procédures, notamment judiciaires, et durent 15 ans ou plus.

Cela résulte notamment du système fédéral de la Suisse et de la compétence de différentes autorités à trois niveaux étatiques, ainsi que des voies de droit à disposition et des instances juridiques respectives. Le Conseil fédéral et le Parlement sont déterminés à intervenir aussi à ce niveau et à rationaliser les procédures elles-mêmes. Un projet d'accélération des procédures pour les installations de production est ainsi en cours de délibération au Parlement. Un projet d'accélération des procédures pour les réseaux à tous les niveaux de réseau, lui aussi incontournable, fait encore défaut, mais a été annoncé par le Conseil fédéral.

Si les mesures prévues par la loi pour l'électricité (Mantelerlass) et le projet d'accélération des procédures sont mises en œuvre comme prévu, de premières améliorations devraient se faire sentir au niveau du droit matériel et du droit des procédures. Néanmoins, même dans ce nouveau contexte, le système juridique suisse, avec ses vastes possibilités d'opposition et de recours, représente un défi pour le déroulement rapide des procédures. On a ainsi appris récemment qu'une petite organisation continuait, par voie de droit, de lutter contre le projet de lac de retenue au Trift, bien que celui-ci ait suscité un large consensus dans le cadre de la table ronde sur l'hydraulique, à laquelle participaient les grandes associations environnementales, et qu'il ait été déclaré expressément par le Parlement comme installation d'intérêt national prépondérant, de même que 15 autres projets, et comme étant nécessaire pour garantir la sécurité d'approvisionnement en hiver.

L'AES considère donc qu'il est indiqué de soumettre également les réglementations du droit de recours des organisations à un questionnement critique. Pour des raisons de cohérence de la législation d'une part et dans l'intérêt de la stratégie énergétique et climatique et de la sécurité d'approvisionnement d'autre part, il serait logique d'envisager une limitation au moins partielle des droits de recours pour les projets d'intérêt national. À titre de points de départ possibles, l'AES renvoie aux propositions que la CEATE-N avait soumises à l'automne 2023 dans le cadre de la délibération sur le projet d'accélération des procédures. Celles-ci auraient prévu que, pour les projets d'intérêt national, le droit de recours des organisations soit réservé aux organisations auxquelles revient, en raison du nombre de leurs membres, une «importance nationale» comparable, et elles auraient exclu les oppositions et recours déposés par des sous-organisations locales. On pourrait aussi examiner si des procédures et critères autres que purement et strictement juridiques pourraient être utilisés pour intégrer des organisations dans la liste ou les en biffer, ou si, au moins, les mécanismes et critères actuels (p. ex. évaluation basée sur l'obligation de rapport) devraient être appliqués de façon plus pertinente. Il serait également envisageable de réserver les recours contre les projets d'intérêt national aux organisations qui exercent leur droit de recours de manière constructive depuis un certain temps, p. ex. 10 ans.

## II. Empêcher les abus du droit de recours

L'AES rejette la modification proposée de l'ODO. Celle-ci contrecarrerait la réalisation des objectifs de la politique énergétique et climatique et causerait des dommages à l'instrument du recours à but idéal.

Dans le rapport explicatif du Conseil fédéral, l'association Paysage Libre Suisse est présentée comme une organisation de protection de la nature. Or la branche de l'électricité a affaire à cette association dans le cadre de nombreux projets concrets et la connaît comme une organisation qui s'est donné pour mission d'entraver l'énergie éolienne en Suisse et qui, pour ce faire, submerge d'oppositions et de recours les projets éoliens. Elle est d'ailleurs représentée ainsi dans les médias également. Il ressort aussi clairement des documents publiquement consultables de l'association Paysage Libre Suisse que son action se dirige exclusivement contre une seule et unique technologie, l'énergie éolienne. Son combat contre l'éolien est aussi illustré par le fait que l'association Paysage Libre Suisse est largement impliquée dans le référendum contre la loi pour l'électricité (Mantelerlass) et qu'elle a récemment lancé deux initiatives populaires dirigées contre l'énergie éolienne.

La possibilité de recours des organisations à but non lucratif a pour objectif de permettre le contrôle judiciaire d'une décision dans les cas où des particuliers n'ont pas qualité pour recourir, car non directement concernés. Cela est notamment le cas lorsque des intérêts de l'environnement qui représentent un intérêt public et non privé sont touchés. Dans le cadre d'une procédure de recours dans le domaine du droit public, il est en premier lieu question de la pesée d'intérêts contradictoires, le droit de recours des organisations permettant alors de garantir des chances égales. Ainsi, ce droit déploie une fonction préventive importante, la possibilité d'un recours menant à elle seule à ce que les initiants de projet examinent encore plus précisément les exigences juridiques et visent à mener des entretiens avec les organisations à but non lucratif afin d'évaluer les pistes de solution et d'éventuelles modifications du projet.<sup>1</sup>

Dans la branche énergétique, cette pratique de la recherche de solution est établie depuis longtemps. Lors de la réalisation de projets d'infrastructures énergétiques, des solutions viables sont souvent trouvées, par exemple dans le cadre de mesures de remplacement écologiques, même si c'est au prix de négociations de longue haleine et, le cas échéant, d'une clarification judiciaire. À la différence de la majorité des autres organisations reconnues qui défendent les intérêts de la protection de l'environnement et du paysage, l'association Paysage Libre Suisse ne témoigne d'aucune volonté à optimiser des projets et à trouver des compromis. L'étendue des oppositions de l'association Paysage Libre Suisse dépasse la pratique des organisations ayant droit de recours. Par exemple, dans le canton de Neuchâtel, plus de 120 oppositions ont été déposées contre le remplacement nécessaire d'un poste de transformation. Les oppositions ont été coordonnées par l'association Paysage Libre et se recoupent avec le recours contre un parc éolien prévu. Le poste de transformation concerné est indispensable à l'approvisionnement de 15 communes, avec des milliers de raccordements, ainsi que d'un tunnel. Un éventuel raccordement d'installations éoliennes à cette station n'est pas en discussion actuellement; il pourrait devenir d'actualité à une date ultérieure et nécessiterait alors une procédure de raccordement séparée qui pourrait elle aussi faire l'objet de recours.

Au vu de ce contexte, il est étonnant qu'on ne se serve (ou qu'on ne puisse se servir) que du seul texte des statuts et des rapports annuels pour examiner les conditions préalables à l'octroi du droit de recours des organisations. Il semble manifeste que le droit en vigueur n'est pas approprié pour prévenir un abus évident du droit de recours des organisations. Comme le Conseil fédéral l'a mentionné dans son rapport explicatif, la modification de l'ordonnance reviendra à mettre un frein au développement des énergies renouvelables. De plus, il existe un risque que l'instrument du recours des organisations soit encore davantage endommagé, se retrouve sous pression et que le travail constructif d'autres organisations soit discrédité. L'AES considère donc qu'intégrer l'association Paysage Libre Suisse dans la liste des organisations ayant droit de recours serait une erreur.

Nous vous remercions de tenir compte de nos requêtes et restons à votre disposition pour toute question.

Meilleures salutations,



Michael Frank  
Directeur



Dominique Martin  
Responsable du département Affaires publiques

<sup>1</sup> Sur les fonctions du droit de recours des organisations, voir p. ex. «Umweltrecht in a nutshell», Alain Griffel, Verlag DIKE, 2015.