



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Courriel : info@are.admin.ch

Fribourg, le 24 mai 2022

2022-598

Modification de la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 - Procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Suite au courrier de Madame la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga du 2 février 2022, le Conseil d'Etat fribourgeois a l'avantage de vous faire part de sa prise de position sur le projet de révision de la loi sur l'énergie visant à accélérer le développement de la production d'électricité renouvelable en Suisse.

En préambule et d'une manière générale, le Conseil d'Etat salue l'objectif de la Confédération de vouloir accélérer le développement des énergies renouvelables, notamment en optimisant les procédures de construction, d'agrandissement ou de renouvellement des installations de production d'énergie. Toutefois, et après analyse des documents soumis, il estime que le projet ne permet en l'état pas encore d'atteindre l'objectif visé, et ce pour les raisons suivantes.

1. Energie éolienne et énergie hydraulique

S'agissant de la réalisation des parcs éoliens et des centrales hydrauliques de grande production, le projet prévoit la réalisation d'une conception au sens de l'art.13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), définissant des projets particulièrement importants et pour lesquels une procédure cantonale d'approbation des plans serait applicable. Cela soulève différents problèmes qui ne trouvent pas réponses, ou rendent le processus difficilement applicable.

- > La procédure cantonale d'approbation des plans telle que proposée vise à réunir l'ensemble des décisions nécessaires au projet (affectation, permis de construire, défrichement, concessions, etc.) et de n'avoir qu'une voie de recours. L'instrument d'une approbation des plans concentrée et la procédure y relative ne sont actuellement pas prévus au niveau du droit fédéral qui régit l'aménagement du territoire et une base légale correspondante devrait vraisemblablement être créée dans la LAT pour la possibilité d'une concrétisation de cette procédure au niveau cantonal. Dans ce contexte, la procédure relative à la partie électrique des installations de production d'énergies renouvelables visée aux articles 16 à 17 LIE devrait être mieux coordonnée au niveau du droit fédéral avec la procédure d'autorisation concentrée d'approbation des plans à prévoir, afin d'éviter toute insécurité juridique.

- > Il est prévu que, jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions de droit cantonal concernant la procédure concentrée d'approbation des plans, les prescriptions des articles 16 et 17 LIE s'appliquent par analogie à titre de droit cantonal subsidiaire. Les gouvernements cantonaux peuvent aussi régler provisoirement la procédure par voie d'ordonnance. Cette disposition transitoire est très vague, car la reprise du droit fédéral dans le droit cantonal entraînera des difficultés à de nombreux égards, même si cela ne doit se faire que par analogie, et la possibilité de prévoir une réglementation provisoire par voie d'ordonnance ne clarifiera pas la situation, qui sera juridiquement très complexe. Dans l'ensemble, une telle disposition transitoire entraînera une très grande insécurité juridique et ne devrait pas être prévue à notre avis.
- > En ce qui concerne la coordination et la concentration des procédures nécessaires, le plan directeur cantonal exige d'ores et déjà pour l'éolien de mettre à l'enquête simultanément la modification du plan d'aménagement local, la première demande de permis de construire, la demande de permis pour une éventuelle route d'accès, l'étude d'impact sur l'environnement, la demande d'éventuel défrichement, la demande de permis pour l'éventuelle création d'un poste d'injection du cours, la demande d'approbation des plans pour le raccordement électrique et les mesures de compensation (T121 Energie éolienne).
- > Le concept prévu ne renseigne pas suffisamment sur la manière de choisir les projets à inscrire dans la conception fédérale. S'il s'agit de reprendre au niveau fédéral une sélection de projets éoliens et hydrauliques figurant à ce jour dans les plans directeurs cantonaux, cela ne pourra tout simplement pas convenir. En effet, les critères de sélection, ainsi que la pesée des intérêts, peuvent varier considérablement d'un canton à l'autre. A titre d'exemple, certaines planifications ont été adoptées bien avant l'introduction de la Conception énergie éolienne. De plus, et pour la grande majorité des périmètres inscrits dans les planifications cantonales, l'état de planification est en l'état largement insuffisant pour une inscription dans un concept fédéral, et de nombreuses études devraient encore être réalisées afin de confirmer leur prédisposition à recevoir, ou pas, une installation.
- > Le rôle des cantons et de la Confédération, ainsi que leur collaboration à la définition des sites ne sont pas clairs dans le projet. Par exemple, la disposition selon laquelle le recours contre la réalisation de la pesée des intérêts plus concrète serait exclu lors de l'inscription de projets de la conception fédérale dans le plan directeur cantonal risque de porter atteinte au principe de la double instance.
- > La compétence de planification et d'autorisation pour les installations correspondantes relevant désormais du niveau cantonal, les communes d'implantation ne disposent plus d'aucune compétence ni d'aucune autonomie en matière de planification et d'autorisation des projets correspondants. La création de procédures concentrées d'approbation des plans au niveau cantonal fait qu'elles n'ont plus d'autonomie pertinente sur le plan matériel. Ceci n'est pas acceptable car contraire au principe même de l'aménagement territorial, sans compter que le processus d'acceptation par la population serait également ignoré.
- > Le risque porté par les investisseurs est très important car ces derniers devront engager des montants très conséquents jusqu'au terme de la phase du projet, sans avoir la certitude qu'à la fin de la procédure la construction puisse se réaliser.
- > Les dispositions légales en vigueur prévoient un intérêt national pour les installations hydraulique et éoliennes lorsque la production est supérieure à 20 GWh/an. Dès lors, il n'y a aucun intérêt à définir une nouvelle catégorie (40 GWh/an pour les parcs éoliens).

Compte tenu notamment de ce qui précède, le projet de modification de la loi sur l'énergie tel que prévu contient beaucoup d'éléments encore à régler et ne va probablement pas permettre, en l'état, l'accélération des procédures.

Si en raison d'un impératif lié à la sécurité d'approvisionnement du pays des projets devaient être inscrits à un niveau fédéral, il conviendrait certainement de réaliser un plan sectoriel fédéral plutôt qu'une conception. Les projets inscrits devraient alors absolument être issus d'une étude sur l'ensemble du territoire suisse, avec des critères uniformes, résultant d'une étude multicritère effectuée au sein d'un groupe de travail fédéral regroupant les principales instances concernées, et aboutissant à un traitement de projets à un niveau de détails plus avancé à ce qu'on peut trouver actuellement dans les plans directeurs cantonaux.

Le Conseil d'Etat est conscient du fait que la Confédération n'a actuellement pas les compétences nécessaires pour ce faire, car une modification la Constitution serait alors nécessaire. De plus, un tel processus prendrait passablement de temps, avec le risque d'une non-acceptation politique, et d'un refus par la population – mais les défis actuels de politique énergétique nous imposent de réfléchir sérieusement à une telle variante, qui permettrait de mettre sur un pied d'égalité les infrastructures énergétiques d'importance nationale avec d'autres infrastructures de même importance.

Une alternative serait de s'appuyer sur le système existant, partant de la jurisprudence de plus en plus conséquente provenant notamment d'arrêts du Tribunal Fédéral, et d'un soutien marqué à la planification et aux projets de la part de la Confédération. L'introduction de délais contraignants dans le cadre des procédures administratives et/ou judiciaires pourraient aussi être envisagées.

Sur cette base, une réflexion devrait être rapidement menée au niveau fédéral afin d'éviter de mettre en place de nouvelles dispositions qui ne pourraient satisfaire les objectifs prioritaires et relativement urgents d'approvisionnement énergétique nécessaires au bon fonctionnement de notre société et de notre économie.

2. Energie solaire

Le Conseil d'Etat est favorable à la proposition de la déduction fiscale pour la pose d'installations solaires photovoltaïques.

S'agissant d'une éventuelle obligation d'installer des panneaux solaires sur toute nouvelle construction, le Conseil d'Etat informe qu'il a adapté sa législation cantonale en 2020, conformément au Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) et, par conséquent, il a introduit l'obligation d'une production propre d'électricité renouvelable sur toutes nouvelles constructions. Il attire néanmoins l'attention sur le fait que le développement du solaire sur les infrastructures nouvelles et existantes devra être compatible avec la promotion de la biodiversité en milieu urbain (toitures végétalisées, aménagement de biotopes, relais dans l'infrastructure écologique), un potentiel encore trop peu exploité aujourd'hui.

Par contre, le Conseil d'Etat est opposé au principe d'étendre l'application de l'art.18a LAT relatif à la seule procédure d'annonce pour la pose de panneaux solaires photovoltaïques sur les toits aux façades des bâtiments existants. Contrairement à la pose de telles installations en toitures où elles viennent en remplacement de la tuile ou sur un toit plat, l'intégration en façade est beaucoup plus problématique tant en ce qui concerne la matérialité, les couleurs, et la capacité de couvrir une partie suffisante sans risque de nuire à l'esthétisme et, d'une manière plus générale, à l'ensemble du patrimoine bâti.

Partant de ce qui précède et que les travaux à effectuer sur une façade peuvent être considérés comme relativement lourds (pose d'un échafaudage et ancrages, matérialité et couleurs différentes, etc.), avec des conséquences importantes notamment pour le voisinage, une procédure simplifiée devrait au moins être imposée.

En conclusion, Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi tel que proposé ne peut conduire à l'objectif souhaité, ou seulement de manière très limitée. De plus, il interfère fortement avec la répartition existante et avérée des compétences et des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes. Par conséquent, il serait opportun de réétudier le sujet en intégrant à la démarche l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les cantons et les communes.

En vous remerciant de l'attention que vous accorderez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement ;
à la Direction de la formation et des affaires culturelles ;
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ;
à la Chancellerie d'Etat.