

Felicien.Monnier@
ligue-vaudoise.ch
Président

+41 78 602 51 93

Madame
Simonetta SOMMARUGA
Conseillère fédérale
Chef du Département de l'environnement, des
transports, de l'énergie et des communications

par courriel uniquement à info@are.admin.ch

Lausanne, le 11 avril 2022

Avant-projet de modification de la loi fédérale sur l'énergie, du 2 février 2022 – Procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Par la présente, la Ligue vaudoise a l'honneur de vous soumettre, dans le délai imparti et échéant au 23 mai 2022, sa Réponse dans le cadre de la consultation mentionnée sous rubrique.

Notre mouvement, fondé en 1926, indépendant et hors partis, œuvre depuis près d'un siècle au bien commun du Pays de Vaud, dans tous les domaines. En matière politique, il est particulièrement attentif aux questions institutionnelles, notamment à la défense des souverainetés cantonales au sein du système fédéraliste suisse. Il a fait valoir ce principe, souvent avec succès, dans plusieurs campagnes référendaires.

1. Remarque introductive

Le projet mis en consultation, en transférant à la Confédération la compétence de localiser les installations importantes de production d'électricité, en imposant aux cantons de modifier leur organisation interne et l'aménagement de leurs procédures, en supprimant toute compétence décisionnelle des communes en la matière, propose un véritable bouleversement des institutions.

Nous sommes conscients des menaces qui pèsent sur notre approvisionnement en électricité et nous ne voyons pas d'inconvénient de principe à ce que les procédures soient accélérées. Mais cela ne justifie en aucun cas des atteintes majeures à la souveraineté cantonale et à l'autonomie communale.

Il est notoire que plus d'une dizaine de projets d'implantation d'éoliennes ont été refusés par des autorités communales, souvent lors de scrutins populaires. La volonté de court-circuiter les communes apparaît dès lors non comme un moyen d'accélérer les réalisations, mais comme une tentative d'éliminer les oppositions, qui n'est pas digne de notre régime et de nos mœurs politiques.

2. Constitutionnalité du projet

Les bouleversements institutionnels prévus sont tels qu'il s'impose d'en examiner la constitutionnalité de manière rigoureuse. A cet égard, on ne peut qu'être stupéfait de la légèreté avec laquelle cet aspect du problème est traité dans le rapport explicatif, qui se borne à invoquer – d'ailleurs inexactement - l'article 89 de la Constitution fédérale (ci-dessous : Cst), sans toucher un mot d'autres dispositions constitutionnelles pertinentes. Nous y reviendrons en examinant les diverses faces du problème.

2.1. La « conception » fédérale localisant les sites de production

Le rapport explicatif prétend fonder cette compétence fédérale sur l'art. 89 Cst. Or cette disposition limite le pouvoir de la Confédération à « fixer les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables ». Il n'est nullement question de la localisation des installations, de quelque importance qu'elles soient, et cette localisation ne peut en aucun cas être considérée comme l'énoncé d'un « principe ». De cette manière, le projet outrepassa le cadre constitutionnel des compétences fédérales.

Le rapport explicatif invoque l'existence d'« intérêts essentiels » pour tenter de justifier une interprétation outrageusement extensive du texte constitutionnel. Or il n'y a pas trace de cette notion dans la loi fondamentale. On rappelle en outre que si l'approvisionnement en énergie a été promu « d'intérêt national » dans la récente révision de la loi fédérale sur l'énergie, les considérations relatives à la protection de l'environnement et du paysage, qui n'ont pas été rétrogradées, restent elles aussi d'« intérêt national ». Quels sont dès lors les « intérêts essentiels » cités par le rapport explicatif ? Seraient-ils sélectionnés selon un *a priori* dénué de fondement juridique ?

Pour essayer peut-être de faire passer la « conception » comme une notion conforme à certaines catégories du droit fédéral, le rapport explicatif fait référence à l'art. 13 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui prévoit des « études de base », des « conceptions » et des « plans sectoriels ». Cette référence n'ajoute rien à l'argumentation. D'une part, comme le rapport est bien obligé de le reconnaître, la Confédération n'est pas fondée, en matière d'énergie, à établir un plan sectoriel. D'autre part, s'agissant de « conceptions », l'art. 13 en question ne prévoit le recours à cet outil par la Confédération que « pour exercer celles de ses activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire ». Or les installations de production d'électricité ne relèvent nullement d'une activité propre à la Confédération.

2.2. La procédure cantonale unique et « concentrée » d'approbation des plans

En instaurant obligatoirement une procédure cantonale unique, et en supprimant du même coup toute compétence décisionnelle communale, le projet viole simultanément trois dispositions constitutionnelles.

L'article 46. al. 3 Cst, relatif à la mise en œuvre du droit fédéral, dispose que « La Confédération laisse aux cantons une marge de manoeuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. » L'article 14a du projet, fixant de manière impérative la « concentration » de la procédure d'approbation, ne laisse qu'une marge de manoeuvre très réduite aux cantons et met même en cause la compétence d'autorités spécialisées, par exemple en matière d'expropriation. Le rapport explicatif ne traite nullement cette question.

L'article 47 Cst, d'une importance essentielle pour la structure fédéraliste de la Suisse, dispose : « La Confédération respecte l'autonomie des cantons. Elle respecte (...) leur autonomie d'organisation. » En prescrivant que seule l'autorité cantonale est compétente pour autoriser la construction des installations en cause, la Confédération s'ingérerait indûment dans un domaine où il lui est interdit d'entrer. La liberté des cantons d'organiser les pouvoirs en leur sein est au coeur de leur souveraineté. Le rapport explicatif, derechef, ignore cette problématique.

L'article 50 Cst dispose : « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ». En supprimant toute compétence décisionnelle des communes en la matière, le projet va clairement à l'encontre du principe constitutionnel. Là encore, le rapport explicatif ne cite pas cet article ; et lorsqu'il insiste sur le fait que les communes conserveraient un droit de recours, on se demande s'il fait exprès de mélanger deux notions entièrement distinctes pour embrumer les esprits.

2.3. La prétendue conformité à la garantie d'une procédure équitable (délai raisonnable)

Le rapport explicatif prétend que les modifications proposées seraient nécessaires pour respecter la garantie constitutionnelle d'une procédure équitable et raisonnablement rapide. C'est une interprétation pour le moins audacieuse des textes constitutionnels que d'en déduire que cette garantie de procédure imposerait une violation de la souveraineté cantonale et l'abrogation d'une compétence communale. Cette tentative de

masquer l'inconstitutionnalité fondamentale du projet par une contre-offensive de circonstance est, au mieux pathétique, au pire scandaleuse.

3. Utilité et opportunité d'une procédure d'approbation « concentrée » au niveau cantonal

La quadruple inconstitutionnalité du projet suffit à le rejeter sans autre forme de procès, à l'exception de ce qui concerne les panneaux solaires. Nous livrons tout de même quelques remarques matérielles, afin de montrer que ce ne sont pas seulement des considérations formelles – si essentielles soient-elles – qui motivent notre opposition.

Il convient d'abord de souligner à quel point le maintien de compétences décisionnelles au niveau cantonal et communal est important.

Le choix des sites d'installations importantes productrices d'électricité est une décision complexe, faisant appel à de nombreux critères : aménagement du territoire (qui est de compétence cantonale ou communale pour les options concrètes), protection du paysage, de la nature, de la forêt, de la faune (avicole ou piscicole), régime hydrologique, statut des terrains en cause, conséquences économiques pour les collectivités locales, acceptation du projet dans les endroits en cause, etc. Cette appréciation multi-factorielle doit résulter d'une connaissance directe des conditions régionales ou locales. C'est sans doute les autorités de proximité qui sont seules placées pour analyser tous ces éléments et en faire la pesée. L'idée d'une centralisation en mains fédérales du choix des sites et d'une suppression de la compétence décisionnelle communale est directement contraire à la nécessité de respecter le rôle des pouvoirs cantonaux et locaux ; elle crée de plus le risque de provoquer des contradictions entre les décisions d'aménagement et de protection qui restent du ressort des cantons et des communes d'une part, et la localisation des installations énergétiques d'autre part.

L'efficacité d'une procédure d'approbation « concentrée » pour accélérer le processus de décision est d'ailleurs discutable. Les problèmes matériels dont dépendent les diverses autorisations doivent de toute façon être traités et résolus par différents services administratifs, dont le rythme de travail ne peut guère être standardisé à cause de la diversité des questions à analyser. L'ensemble de la procédure devrait donc être synchronisé sur la plus lente des études préparatoires, ce qui irait à fins contraires. C'est seulement la suppression de la compétence décisionnelle communale qui entraînerait véritablement une accélération du processus, mais à un prix politiquement – et constitutionnellement, comme on a vu – tout à fait inacceptable.

En pratique, sans exclure que les cantons remanient leurs procédures selon leur volonté autonome, il nous semble indiqué de prévoir une procédure en deux temps au moins : d'abord l'adoption d'un plan d'affectation, puis le permis de construire. Le plan d'affectation détermine si le site est adapté à l'implantation de l'installation envisagée. Le permis de construire exige des préparatifs beaucoup plus détaillés. Il est expédient que la question de principe de l'implantation soit d'abord réglée pour éviter un énorme travail de détail qui pourrait s'avérer inutile.

4. Dispositions transitoires

L'article 75a, 1er alinéa du projet prévoit que, en attendant l'adaptation du droit cantonal aux nouvelles exigences procédurales, les articles 16 et 17 de la loi fédérale sur les installations électriques soient applicables par analogie. Or ces dispositions concernent des décisions de l'administration fédérale qu'il est très difficile d'appliquer aux autorisations cantonales ; ce point ne nous semble pas clair, à supposer même qu'il soit fondé constitutionnellement. Il est aussi prévu que le gouvernement cantonal puisse régler provisoirement cette procédure par voie d'ordonnance ; il s'agit là d'une nouvelle intrusion anticonstitutionnelle dans l'autonomie organisationnelle des cantons.

L'article 75a, 2ème alinéa du projet entend fixer quelles décisions doivent être soumises aux nouvelles dispositions de procédure. Il prend seulement en considération les nouveaux projets. Il ne mentionne pas, en revanche, les cas où un projet a déjà été refusé par l'une des autorités compétentes selon le droit cantonal, notamment en votation populaire communale, voire par une autorité judiciaire en cas de recours. A lire les dispositions proposées, on ne peut exclure qu'un projet précédemment refusé soit inscrit dans la

« conception » fédérale, donc obligatoire pour le canton, et que toute la procédure recommence ; cela reviendrait à annuler une décision régulièrement prise, au mépris des institutions. Si d'aventure le projet de loi était maintenu, nous demandons à titre subsidiaire que les nouvelles règles ne soient pas applicables aux projets qui ont déjà fait l'objet d'une décision négative.

5. Suppression de l'autorisation pour l'installation de panneaux solaires en façade

Il s'agit là d'une question de police des constructions qui est en principe de compétence cantonale. Peut-on inférer de l'article 89 Cst que la Confédération peut légiférer sur ce point, considéré comme une question de « principe » ? Nous en doutons fortement. Le rapport explicatif est pourtant muet à ce propos.

A supposer que la réponse soit néanmoins positive et à titre subsidiaire, nous demandons qu'il soit tenu compte des inconvénients potentiels pour le voisinage, notamment du fait de la réverbération et de l'éblouissement que la multiplication des installations solaires en zone résidentielle ne manquera pas de provoquer. La modification de l'article 18a, alinéa 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire devrait tenir compte de cette problématique.

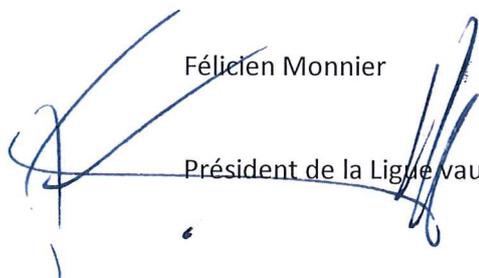
6. Dispositions fiscales

Elles n'appellent pas de commentaires de notre part.

7. Conclusion

Le projet suscite de telles objections sur le plan constitutionnel, institutionnel, politique et même pratique qu'il doit être retiré. Tout au plus les dispositions touchant aux panneaux solaires pourraient-elles être reprises dans une révision des lois y-relatives.

Veillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.


Félicien Monnier
Président de la Ligue vaudoise