

Le présent projet introduit le facteur de surcoût et l'imputabilité des coûts de certaines mesures novatrices. Le kilométrage total des lignes à enfouir et les coûts nécessaires à cet effet dépendent dans une mesure déterminante du facteur de surcoût à appliquer. Ce facteur sera fixé par le Conseil fédéral et pourra, selon la loi, atteindre 3,0 au maximum. Notons à ce sujet que le niveau de réseau 7 est d'ores et déjà presque totalement câblé. L'enfouissement d'une large part des niveaux de réseau 3 et 5 (en supposant un facteur de surcoût de 3,0) entraînera des coûts pour environ 7,2 milliards de francs d'ici à 2050¹²². A titre d'illustration, en fixant une limite inférieure (facteur de surcoût supposé de 1,5), qui implique un câblage moins important, les coûts supplémentaires d'ici à 2050 seraient d'environ 5,0 milliards de francs¹²³. Les coûts supplémentaires liés à l'imputabilité des mesures novatrices dépendent du montant maximal autorisé pour de telles dépenses. Cette nouvelle réglementation met l'accent sur des projets de taille relativement petite et simples à mettre en œuvre. En envisageant, à titre d'exemple, un taux maximum de 0,5 % des coûts de réseau en Suisse, on obtient sur le long terme (compte tenu des coûts d'exploitation du réseau) un montant maximum d'environ 12 millions de francs par an, qui correspondent à des coûts d'environ 0,4 milliard de francs d'ici à 2050¹²⁴.

Au total, les coûts supplémentaires engendrés par le développement de la production décentralisée et le présent projet de loi s'élèvent à environ 18 milliards de francs d'ici à 2050. Ces coûts varient selon le scénario de développement des énergies renouvelables et selon le niveau du facteur de surcoût. Il est possible de les réduire en pilotant intelligemment, par exemple, l'injection, le recours au stockage décentralisé ou la production décentralisée.

Les coûts du développement des réseaux sont financés par les gestionnaires de réseau. Ceux-ci peuvent répercuter les coûts d'exploitation et de capital sur les consommateurs finaux, en facturant la rémunération de l'utilisation du réseau (tarifs d'utilisation du réseau), pour autant que ces coûts soient imputables en vertu de la LApEl. Globalement, aucun financement par l'Etat n'est prévu dans le domaine du réseau. L'ElCom contrôle d'office les rémunérations d'utilisation du réseau et peut décider des réductions ou interdire des relèvements tarifaires¹²⁵.

Effets économiques supplémentaires sur l'utilité et les coûts

L'amélioration de la sécurité de planification bénéficie à l'utilité macroéconomique. Le risque de planifications erronées, qui induisent des coûts macroéconomiques impossibles à réduire rétroactivement (coûts dits irrécupérables), s'en trouve réduit, puisque la possibilité d'éviter les surcapacités s'améliore avec leur prévisibilité. Pour les responsables de projet également, les coûts d'étude de projet probables

¹²² Etude de Consentec, ch. 3.2.1 et ch. 3.2.2.

¹²³ Etude Consentec, ch. 3.2.2 et ch. A.6.

¹²⁴ Etude Consentec, ch. 3.2.2.

¹²⁵ Le taux d'intérêts applicable pour calculer les coûts du capital selon l'art. 13, al. 3, let. b, OApEl est de 4,7 % pour tous les moyens d'exploitation, y compris les systèmes de mesure intelligents (coût moyen pondéré du capital, CMPC).

devraient diminuer. En outre, l'extension du réseau et la diminution des congestions qu'il induira permettront de réduire les coûts des mesures préventives ou opérationnelles destinées à éliminer les congestions aux niveaux national ou international (coûts de redistribution ou «redispatching costs»).

3.3.2 Conséquences sur la croissance, l'emploi et la prospérité

Bien que les effets qui résultent directement du présent projet soient d'importance pour chacune des entreprises concernées, leur impact économique probable sur la croissance du PIB annuel et sur l'emploi peut être qualifié de négligeable. Comme indiqué ci-dessus, le principal inducteur de coûts est l'extension du réseau câblé en fonction du facteur de surcoût. Simultanément, les investissements qui résulteront de cette extension auront aussi un certain effet positif sur l'emploi.

Il n'est pas possible de chiffrer ex ante les effets du projet sur la prospérité, raison pour laquelle ils sont décrits qualitativement. Fondamentalement, les mesures prévues garantissent surtout la sécurité à long terme de l'approvisionnement et du système en Suisse. Cette remarque s'applique en particulier au niveau du réseau de transport. Compte tenu des coûts potentiellement élevés causés par les pannes d'électricité, il s'agit là d'un gain économique important.

Le facteur de surcoût représente une solution de réglementation uniforme du câblage dans les réseaux de distribution. A ce titre, il améliore les possibilités économiques d'un enfouissement des lignes et accroît la longueur du réseau câblé. Le câblage augmente l'acceptation de la société envers le développement du réseau surtout en améliorant la qualité du paysage. Si l'acceptation au sein de la société n'est pas améliorée, le développement nécessaire du réseau ne sera pas réalisé conformément aux besoins et en temps utile. Il en résulterait des conséquences macroéconomiques, telles qu'une sécurité d'approvisionnement réduite. Une meilleure acceptation de la société favorise également l'extension du réseau requis par l'intégration des nouvelles énergies renouvelables. Les oppositions évitées grâce aux solutions câblées signifient une réduction du coût des projets et des procédures d'approbation.

Les effets sur le commerce dus à l'amélioration du raccordement international ne sont eux aussi pas quantifiables, sous l'angle de la prospérité, de manière fiable. Ils dépendent surtout de l'évolution du marché en Suisse et dans l'UE, autrement dit de l'évolution des potentiels transfrontaliers de l'offre et de la demande par rapport aux capacités frontalières disponibles. Relevons que la Suisse connaît actuellement un excédent de 442 millions de francs dans sa balance commerciale des échanges d'électricité avec l'extérieur, et qu'elle profite donc de ces échanges¹²⁶. Ce commerce est principalement assuré par les 75 entreprises électriques, la présence étrangère sur le marché suisse étant limitée à cette date.

¹²⁶ Cf. communiqué de presse de l'OFEN du 16.04.2015 sur la consommation électrique et les importants indices d'économie énergétique en 2014, accessible sous www.bfe.admin.ch > Documentation > Informations aux médias > Communiqués de presse.

3.3.3 Conséquences pour certaines branches et certains groupes sociaux

Economie/industrie

Les mesures introduites par le présent projet de loi réduisent la probabilité que des structures de réseau non nécessaires ne soient développées. Une réduction indirecte des coûts est donc obtenue, mais elle ne saurait être chiffrée ex ante. Cet effet devrait tendre à se faire sentir similairement dans toutes les branches. Une garantie de la stabilité du système a également des retombées positives.

Actuellement, la rémunération de l'utilisation du réseau coûte 5,8 ct./kWh à un client commercial moyen au niveau de réseau 5 pour lequel on suppose une consommation annuelle de 500 000 kWh. Les coûts de réseau annuels sont de 29 000 francs. Les mesures d'efficacité permettent de tabler sur une baisse de la consommation à environ 386 888 kWh par an d'ici à 2050. La mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 et du présent projet de loi induirait une augmentation de la rémunération de l'utilisation du réseau. Une part importante de cette augmentation est due au recul de la consommation, car les coûts de réseau croissants seront répartis sur une consommation plus faible. La rémunération de l'utilisation du réseau devrait être de l'ordre de quelque 7,6 ct./kWh en 2050. Ce montant comprend l'augmentation maximale possible de la rémunération de l'utilisation du réseau, d'environ 0,6 ct./kWh, en raison de la progression du câblage permise par le facteur de surcoût d'ici à 2050 (facteur de surcoût de 3,0). Au total, les coûts de réseau annuels pour un client commercial moyen augmenteraient à environ 29 254 francs d'ici à 2050 en raison de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 et du présent projet de loi, ce qui correspond à environ 254 francs de coûts supplémentaires par an comparativement au montant actuel¹²⁷. Les branches à forte consommation d'électricité seront particulièrement touchées par cette augmentation relative des coûts. Il s'agit surtout des producteurs d'acier, de papier et de ciment. Si des entreprises de branches fortes consommatrices d'électricité présentaient un recul de la consommation plus faible que supposé ci-dessus, elles pourraient éventuellement devoir supporter des coûts de réseau plus élevés.

Ménages

Les conséquences du projet sur les ménages sont en principe analogues à celles sur l'économie et l'industrie. A titre d'illustration, pour un ménage moyen au niveau de réseau 7, dont on suppose que sa consommation annuelle est de 4500 kWh, on admet actuellement que la rémunération de l'utilisation du réseau sera de 10,2 ct./kWh et les coûts de réseau annuels, de 459 francs. La consommation d'un tel client doit reculer d'ici à 2050 à environ 3650 kWh par an grâce à des mesures d'efficacité. La mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 et du présent projet de loi induirait une augmentation de la rémunération de l'utilisation du réseau. Une part importante de cette augmentation est due au recul de la consommation, car les coûts de réseau croissants seront répartis sur une consommation plus faible. La rémunération de l'utilisation du réseau devrait être de l'ordre de quelque

¹²⁷ Etude Consentec, ch. 5.2.

13,2 ct./kWh en 2050. Ce montant comprend l'augmentation maximale possible de la rémunération de l'utilisation du réseau, d'environ 0,79 ct./kWh, en raison de la progression du câblage permise par le facteur de surcoût d'ici à 2050 (facteur de surcoût de 3,0). Au total, les coûts de réseau annuels pour un ménage moyen augmenteraient à environ 482 francs d'ici à 2050 en raison de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 et du présent projet de loi, ce qui correspond à environ 23 francs de coûts supplémentaires par an comparativement au montant actuel¹²⁸.

3.4 Conséquences environnementales

L'un des objectifs du projet est que les lignes des réseaux de distribution soient autant que possible enfouies à l'avenir. Mais cette solution du câblage ne doit être retenue que si le rapport entre les coûts totaux de la réalisation et de l'exploitation de la variante câblée et les coûts totaux d'une variante de ligne aérienne techniquement équivalente ne dépasse pas un facteur déterminé (facteur de surcoût). La réglementation du facteur de surcoût au sens de l'art. 15c P-LIE doit s'appliquer tant aux nouveaux tracés qu'aux tracés actuels des réseaux de distribution (cf. commentaire de l'art. 15c P-LIE). De telles mesures peuvent apporter des avantages substantiels pour l'environnement et le paysage.

L'optimisation, la transformation et l'extension des réseaux électriques sont nécessaires pour garantir la sécurité de l'approvisionnement. Il faut, pour limiter autant que possible les atteintes aux objets placés sous protection, réaliser des études de variantes détaillées au niveau du PSE. Désormais, l'évaluation des variantes de corridor pour le niveau de réseau 1 doit comprendre une pesée complète des intérêts en présence, laquelle tiendra notamment compte des effets sur le territoire et l'environnement.

De plus, outre les coûts d'exploitation et les coûts de capital d'un réseau sûr, performant et efficace, seront aussi pris en compte les coûts des mesures environnementales (mesure de remplacement ou de reconstitution) liées à la réalisation des projets de réseau et qui, de ce fait, sont réputés imputables au sens de l'art. 15, al. 3^{bis} P-LApEl (cf. commentaire de l'art. 15, al. 3^{bis}, P-LApEl).

Des mesures de remplacement au sens de la législation sur la protection de l'environnement peuvent devenir nécessaires dans le cadre de l'extension du réseau à très haute tension. Ces mesures servent à protéger l'environnement et le paysage. Outre les mesures de remplacement de ce type, d'autres mesures dans le réseau électrique actuel peuvent contribuer à une extension du réseau en temps utile et conforme aux besoins si elles permettent d'obtenir une réduction supplémentaire de l'impact sur le territoire et l'environnement. Par exemple, des lignes existantes de niveaux de tension inférieurs peuvent être réunies à de nouvelles lignes du niveau de très haute tension ou elles peuvent être enfouies, voire démantelées. Les coûts supplémentaires causés par de telles mesures de remplacement sont imputables dans le projet de ligne du niveau de très haute tension (cf. commentaire des art. 15b et 15i, al. 4, P-LIE).

¹²⁸ Etude Consentec, ch. 5.2.

Désormais, la procédure de désignation des installations d'intérêt national est reprise de la législation en matière d'environnement. Ainsi, le Conseil fédéral pourra arrêter quels projets d'extension de réseau sont d'intérêt national, de manière à garantir l'égalité de traitement avec divers autres intérêts de protection d'importance nationale. Par conséquent, l'intérêt d'utilisation d'un projet d'extension est placé sur un pied d'égalité avec les autres intérêts de protection d'intérêt national, notamment dans les domaines de l'environnement et de la culture, comme par exemple ceux recensés par l'IFP. Dans un cas de réalisation concret, il est donc possible de comparer l'intérêt d'utilisation de l'approvisionnement en énergie avec les intérêts de protection concernés, afin de procéder à une pesée de ces intérêts.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹²⁹.

La stratégie Réseaux électriques fait partie de la Stratégie énergétique 2050, mais elle est traitée dans un projet distinct du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050. Simultanément à sa décision du 14 juin 2013 concernant le concept détaillé relatif à la stratégie Réseaux électriques, le Conseil fédéral a donné mandat pour que soit élaboré un projet destiné à la consultation. Le présent projet répond à ce mandat.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.2.1 Stratégie énergétique 2050

Les réseaux électriques, qui relient la production à la consommation, constituent un élément clé en vue de mettre en œuvre la Stratégie énergétique 2050. Le présent projet crée les conditions du développement nécessaire des réseaux. La stratégie Réseaux électriques est traitée dans un projet séparé parce que la complexité du thème exige des travaux préparatoires supplémentaires et que cette stratégie est également nécessaire indépendamment de la Stratégie énergétique 2050. Certaines mesures visant à optimiser la procédure d'autorisation ont déjà été présentées dans le cadre du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050¹³⁰ (accélération des procédures par l'introduction de délais d'ordre pour les procédures de plan sectoriel et d'approbation des plans ainsi que raccourcissement des procédures de recours).

¹²⁹ FF 2016 981, ici 1093

¹³⁰ Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, FF 2013 6771, ici 6848 s.

4.2.2 **Stratégie en matière d'infrastructure et Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques**

Selon le rapport du Conseil fédéral «L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse», la stratégie du Conseil fédéral en matière d'infrastructure comprend les objectifs du développement durable sous les angles économique, écologique et social. A cet effet, elle définit cinq axes:

1. garantir la capacité des réseaux d'infrastructure nationaux;
2. protéger l'homme, l'environnement et les infrastructures;
3. optimiser des conditions cadres favorables pour les secteurs d'infrastructure;
4. améliorer la rentabilité des réseaux d'infrastructure publics;
5. assurer le financement à long terme des réseaux d'infrastructure publics.

Le présent projet reprend les axes suivants, qui ont été prescrits par le rapport du Conseil fédéral en matière d'infrastructure pour le domaine des réseaux électriques.

- Certaines parties des axes 2 et 3 du rapport du Conseil fédéral sur les infrastructures sont reprises dans le but d'établir une planification des réseaux coordonnées à l'échelle nationale et de coordonner les divers acteurs impliqués (p. ex. la société nationale du réseau de transport, les gestionnaires des réseaux de distribution, les cantons, les CFF et les producteurs (cf. commentaire des art. 9d et 22, al. 2^{bis}, LApEl).
- L'axe 2 du rapport sur les infrastructures est repris par une vue géographique d'ensemble du réseau électrique (cf. ch. 2.2, commentaire de l'art. 26a P-LIE) et par l'introduction d'importants instruments visant à améliorer la coordination territoriale, par exemple les zones réservées et les alignements destinés à réserver des espaces ou des tracés (cf. ch. 2.1, commentaire des art. 18 à 18d P-LIE).
- Selon l'axe 3 du rapport sur les infrastructures, le Conseil fédéral peut intégrer dans la liste des installations d'intérêt national également des projets issus de la liste des PCI (cf. commentaire de l'art. 15d P-LIE).
- Certaines parties des axes 2 et 4 du rapport sur les infrastructures sont reprises, puisque l'évaluation des variantes de corridor pour le niveau de réseau 1 implique une pesée complète des intérêts qui tient compte des effets sur l'être humain, le territoire et l'environnement, des aspects techniques et de considérations macroéconomiques et d'exploitation.
- Désormais, outre les coûts d'exploitation et de capital d'un réseau sûr, performant et efficace, d'autres coûts visés à l'art. 15 P-LApEl seront imputables. Par exemple, il sera possible à l'avenir d'imputer également les coûts liés aux mesures environnementales prévues par la loi. Des parties de l'axe 2 et de l'axe 5 du rapport du Conseil fédéral sur les infrastructures sont ainsi reprises (cf. commentaire de l'art. 15, al. 3^{bis}, P-LApEl).

La Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques¹³¹ exige par ailleurs que la résistance (résilience) des infrastructures critiques, dont font notamment partie celles de l’approvisionnement en électricité, soit renforcée. A cet effet, il faut notamment prendre des mesures permettant d’empêcher des pannes graves d’électricité. Le présent projet contribue à réduire la probabilité que surviennent de graves pannes d’électricité. Il fournit ainsi un apport important pour améliorer la résilience de l’approvisionnement en électricité.

4.2.3 Stratégie de développement durable

La Suisse a élevé le développement durable au rang d’objectif d’Etat à long terme. Le développement durable est ancré à plus d’un titre dans la Constitution fédérale¹³², notamment en introduction dans son art. 2 consacré au but de la Confédération. Pour remplir le mandat constitutionnel, le Conseil fédéral formule régulièrement ses intentions depuis 1997 dans la Stratégie pour le développement durable¹³³. Cette stratégie constitue un cadre de référence pour la conception du développement durable et sa mise en œuvre dans les divers domaines politiques de la Confédération et pour la coopération avec les cantons, les régions, les villes et les communes.

La Stratégie pour le développement durable 2012–2015 comprend notamment un plan d’action qui prévoit diverses mesures. Dans le domaine de l’énergie, ce plan d’action 2012–2015 prévoit de réduire la consommation et de promouvoir les énergies renouvelables¹³⁴. L’actuelle Stratégie pour le développement durable 2016–2019 présente la contribution de la Suisse à la réalisation du Programme de développement durable à l’horizon 2030 des Nations unies. Elle définit un cadre d’objectifs thématiques constitué d’une vision à long terme et d’objectifs concrets de la Confédération à atteindre avant 2030. Dans le domaine de l’énergie et du climat, le plan d’action 2016–2019 prévoit d’abaisser la consommation énergétique moyenne et la consommation électrique moyenne par personne tout en augmentant la production indigène d’électricité issue d’énergies renouvelables¹³⁵.

La Stratégie énergétique 2050 est une mesure du plan d’action de la Stratégie pour le développement durable 2012–2015. Le premier paquet de mesures contribue à mettre celle-ci en œuvre¹³⁶.

Le présent projet constitue quant à lui un élément important en vue de cette mise en œuvre du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050. Elle soutient la capacité économique de la Suisse en garantissant, grâce à des conditions-cadre

¹³¹ Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques, FF 2012 7173.

¹³² RS 101

¹³³ Stratégie pour le développement durable, accessible sous: www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie > Stratégie pour le développement durable.

¹³⁴ Stratégie pour le développement durable 2012–2015, accessible sous www.are.admin.ch > Actualités > Publications > Développement durable.

¹³⁵ Stratégie pour le développement durable 2016–2019, accessible sous www.are.admin.ch > Développement durable > Actualités > Publications > Développement durable.

¹³⁶ Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, FF 2013 6771, ici 6957.

appropriées, qu'un réseau électrique adéquat, épine dorsale de l'approvisionnement en électricité, soit à disposition au bon moment. L'amélioration de la coordination et de la planification par l'application du principe ORARE assure le développement durable des réseaux électriques, puisque ce principe garantit aussi une utilisation aussi ménagée que possible du territoire et du sol. En outre, l'efficacité des procédures de coordination territoriale, qui comprennent la pesée des intérêts, et les instruments destinés à réserver l'espace nécessaire à l'infrastructure de réseau requise contribuent au développement durable de la Suisse.

4.2.4 **Projet de territoire Suisse**

Le Projet de territoire Suisse est un concept de la Confédération, des cantons, des villes et des communes dont le but est d'obtenir une représentation commune du développement territorial de la Suisse¹³⁷. Ce concept n'est pas contraignant juridiquement, mais il entend aider les autorités à tous les niveaux en leur offrant un instrument d'orientation lorsqu'elles planifient des projets d'urbanisation ou des infrastructures de transport et d'énergie, lorsqu'elles modifient le paysage ou qu'elles exercent d'autres activités qui ont une incidence territoriale. L'idée directrice du Projet de territoire Suisse est de préserver et de renforcer la diversité territoriale, la solidarité des régions et la compétitivité de la Suisse. Cinq objectifs se trouvent ainsi reliés: promouvoir la qualité de l'habitat et la diversité régionale, garantir les ressources naturelles, piloter la mobilité, renforcer la compétitivité et vivre la solidarité.

Le présent projet reprend d'importants objectifs des stratégies du Projet de territoire Suisse: fondamentalement, il crée les conditions-cadre du développement en temps utile des réseaux électriques, ce qui représente une condition de base pour garantir un approvisionnement énergétique efficace à l'avenir. La coordination territoriale des projets d'extension de réseau et des autres exigences posées au territoire est cruciale: d'importants instruments visant à améliorer la coordination territoriale doivent être introduits, en particulier la réalisation d'une vue géographique d'ensemble du réseau électrique (cf. ch. 2.1, commentaire de l'art. 26a P-LIE), la possibilité de prendre des mesures de remplacement indépendamment du niveau de tension (cf. ch. 2.1, commentaire des art. 15b et 15i, al. 4, P-LIE) ou encore les zones réservées et les alignements dans le but de réserver des espaces ou des tracés (cf. ch. 2.1, commentaire des art. 18 à 18d P-LIE). De plus, grâce à l'introduction d'un facteur de surcoût, dont découle un nombre accru de lignes enfouies aux niveaux de réseau 3 à 7, les intérêts de la protection du paysage seront mieux pris en compte (cf. ch. 2.1, commentaire de l'art. 15c P-LIE).

¹³⁷ Version de 2012, accessible sous www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Stratégie et planification > Projet de territoire Suisse.

4.2.5 Conception «Paysage suisse»

La Conception «Paysage suisse»¹³⁸, approuvée par le Conseil fédéral en date du 19 décembre 1997, constitue de ce fait une base contraignante pour la protection de la nature et du paysage dans le cadre des tâches de la Confédération. Cette conception formule une politique cohérente en fixant des objectifs généraux. Les principaux objectifs sont les suivants: valoriser l'élément eau dans le paysage, créer de l'espace en faveur d'une dynamique naturelle, préserver et interconnecter les biotopes et concentrer les infrastructures dans l'espace. En outre, les paysages utilisés intensivement, en particulier le territoire urbanisé, doivent être valorisés écologiquement et conçus de manière attrayante.

La Conception «Paysage suisse» identifie une nécessité d'intervenir dans le domaine énergétique dans la mesure où les installations de transport d'énergie doivent être mieux regroupées, plus souvent câblées et coordonnées en temps utile avec les intérêts de la protection de la nature, des paysages et du paysage¹³⁹.

La Conception «Paysage suisse» prévoit explicitement que soit élaborée une «Conception des lignes de transport d'énergie», selon laquelle la planification des lignes de transport doit être orientée tout en veillant à une intégration optimale dans le paysage¹⁴⁰. Cette disposition a été remplie par la création du PSE. Le présent projet tient compte de cet aspect dans le cadre de la réorganisation de la procédure de coordination territoriale. Au niveau fédéral, l'inscription dans le PSE permet de réserver les zones de planification voulues pour les futurs projets de construction de ligne.

La Conception «Paysage suisse» est en outre prise en compte par les nouvelles dispositions des art. 15*b* et 15*i*, al. 4, P-LIE. Selon cette nouvelle réglementation, tant l'option d'une ligne aérienne que celle d'une ligne souterraine doivent être envisagées à l'avenir pour toute construction de ligne d'une tension nominale de 220 kV ou plus (réseau de transport). La loi fixe les aspects à soulever au moment de décider quelle technologie de transport appliquer dans le cas d'espèce, cette évaluation s'appuyant sur le modèle d'évaluation pour les lignes de transport. De plus, la réglementation prévoit que les mesures de remplacement à ordonner en vertu de la législation environnementale et conformément aux objectifs de la politique d'organisation du territoire visant la réalisation de nouvelles lignes doivent être prises autant que possible dans la même zone de planification. Lors de la mutualisation d'infrastructures et en cas de démantèlement, il convient de veiller à la proportionnalité des dépenses. Si de telles mesures apportent des avantages substantiels, en particulier dans le domaine de l'environnement et du paysage, d'importantes dépenses ou certains inconvénients dans l'exploitation d'une nouvelle ligne peuvent apparaître proportionnés dans le cas d'espèce et après avoir pesé tous les intérêts. Dans de tels cas, les coûts supplémentaires sont imputables à titre de coûts de réseau (cf. ch. 2.1, commentaire des art. 15*b* et 15*i*, al. 4, P-LIE).

¹³⁸ Conception «Paysage suisse» du 19 décembre 1997, partie I Conception et partie II Rapport, accessible sous www.bafu.admin.ch > Thèmes A-Z > Paysage > Publications et études.

¹³⁹ Conception «Paysage suisse», partie II Rapport, Introduction, ch. 2.

¹⁴⁰ Conception «Paysage suisse», partie II Rapport, Objectifs et mesures, ch. 2.

En outre, selon l'art. 15c P-LIE, les lignes des niveaux de réseau 3 à 7 devront être enfouies à l'avenir, pour autant que cette solution soit réalisable des points de vue technique et de l'exploitation et que les coûts engendrés ne soient pas disproportionnés. La proportionnalité des coûts est réputée respectée si le rapport entre les coûts totaux générés par la solution câblée (réalisation et exploitation) et les coûts totaux d'une solution équivalente avec une ligne aérienne n'excède pas un facteur déterminé (facteur de surcoût). Cette réglementation doit contribuer, entre autres, à préserver le paysage à long terme (cf. ch. 2.1, commentaire de l'art. 15c P-LIE).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Conformément à l'art. 89, al. 1, Cst.¹⁴¹, la Confédération et les cantons s'emploient, dans les limites de leurs compétences respectives, à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement. La sécurité de l'approvisionnement, en particulier, doit donc être garantie.

Le présent projet repose sur la réglementation spécifique des compétences prévue à l'art. 91, al. 1, Cst., qui attribue à la Confédération la compétence de légiférer sur le transport et la fourniture de l'électricité. La Confédération dispose, dans ces secteurs, de compétences législatives complètes qui lui permettent par exemple d'édicter des règlements envers les entreprises de la branche électrique, de prévoir des principes et des mesures visant la sécurité de l'approvisionnement, tels que l'obligation de raccordement et de fourniture, et de réglementer la relation entre le fournisseur d'électricité et son client (droits et obligations des parties)¹⁴². Tous ces aspects peuvent être classés dans les deux secteurs du transport et de la fourniture d'électricité. Cependant, les droits constitutionnels doivent être préservés: dans le présent contexte, cette remarque vaut surtout pour la garantie de la propriété et la liberté économique. Ces droits n'excluent pas des restrictions, mais ils les subordonnent à la condition d'être fondées dans la loi, de répondre à un intérêt public et de respecter le principe de proportionnalité. En outre, toutes les mesures doivent préserver l'égalité de droit¹⁴³.

Le présent projet ne contient aucune mesure opposée à la concurrence ou qui affecterait l'égalité de droit. La disposition de l'art. 15b, al. 2, P-LIE est la seule susceptible d'exercer une influence sur les droits constitutionnels. Elle réglemente les mesures de remplacement rendues nécessaires, en particulier en vertu de la législation environnementale et des objectifs de l'organisation du territoire, par la réalisation de lignes. Elle permet d'ordonner des mesures aux niveaux de réseau situés en aval du réseau à très haute tension, ce qui peut notamment signifier un empiètement

¹⁴¹ RS 101

¹⁴² René Schaffhauser dans: Ehrenzeller et. al., Commentaire saint-gallois de la Constitution fédérale, ch. 3 ad art. 91. S'agissant du but de l'art. 91 Cst., cf. Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1 ss, ici 272 s.

¹⁴³ Riccardo Jagmetti, dans: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VII Energie-recht, §6, N 6111, Bâle 2005.

partiel sur la garantie de la propriété (garantie des droits acquis) des propriétaires de ces niveaux de réseau¹⁴⁴. Mais les conditions de telles interventions sont réunies: elles reposent sur une base légale (art. 15*b*, al. 2, P-LIE) et sont en particulier fondées dans l'intérêt public que représentent la protection des paysages et l'organisation du territoire. Le respect du principe de proportionnalité est garanti par le fait qu'en cas d'application, une pesée d'intérêts complète doit être effectuée dans le cadre d'un examen global. En cas d'obligation de mutualisation, il faudra donc soupeser l'intérêt public à remplir cette obligation (utilisation mesurée du sol, approvisionnement économique en énergie, etc.) et l'intérêt privé du gestionnaire de réseau concerné à conserver le statu quo.

Dans l'exercice de sa compétence visée à l'art. 91 Cst., la Confédération doit tenir compte des domaines réglementaires pour lesquels les cantons sont eux aussi compétents. Il s'agit en particulier de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Les dispositions prévues par les nouveaux art. 15*e* à 15*k* et 18 à 18*d* P-LIE, qui concernent l'aménagement du territoire, sont compatibles avec la réglementation des compétences de l'art. 75 Cst. (Aménagement du territoire), à l'instar de la LCdF¹⁴⁵ et de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation¹⁴⁶. En vertu de la compétence législative fondamentale qui lui est donnée par cette disposition constitutionnelle, la Confédération est habilitée à édicter des directives contraignantes montrant aux cantons selon quelles modalités ils doivent s'acquitter des tâches d'aménagement du territoire en termes d'objectifs, d'instruments, de mesures et de procédures. D'un autre côté, la Confédération peut fort bien, en fonction des tâches sectorielles qui lui sont attribuées (p. ex. transports ou énergie), arrêter des plans sectoriels et alimenter de leurs contenus les plans d'aménagement des cantons¹⁴⁷.

L'art. 15*d* P-LIE prévoit désormais une pondération de l'intérêt national attaché à l'approvisionnement en énergie électrique et de l'intérêt national inhérent aux installations du niveau de réseau 1. Il faut considérer ces principes dans le cadre d'une pesée des intérêts. De ce fait, ils ne constituent pas une contradiction avec le mandat de protection de la Confédération, défini à l'art. 78, al. 2, Cst. (Protection de la nature et du paysage). En effet, le libellé de la Constitution est clair: le mandat de protection doit toujours être concrétisé en rapport aux circonstances et dans le cadre d'une pesée des intérêts¹⁴⁸.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Dans le domaine du droit de l'énergie et du commerce d'agents énergétiques, la Suisse est liée par divers traités et conventions bilatéraux et multilatéraux. Le Traité

¹⁴⁴ En revanche, la garantie de valeur d'actif n'est pas concernée, puisque l'art. 15*b*, al. 3, stipule une indemnisation complète.

¹⁴⁵ RS 742.101

¹⁴⁶ RS 748.0

¹⁴⁷ Martin Lendi, dans: Ehrenzeller et. al., Commentaire saint-gallois de la Constitution fédérale de la Suisse, ch. 24 ad art. 75.

¹⁴⁸ Cf. FF 2013 6771, ici 6961.

sur la Charte de l'énergie¹⁴⁹, entré en vigueur en 1998, présente un lien avec le présent projet. Ce traité oblige les parties contractantes, sous le titre «Transit», à prendre les mesures nécessaires pour faciliter le transit des matières et produits énergétiques en conformité avec le principe de libre transit et sans distinction quant à l'origine, à la destination ou à la propriété de ces matières et produits énergétiques, ni discrimination quant à une formation des prix faite sur la base de telles distinctions, de même que sans imposer de retards et de restrictions déraisonnables ou de taxes (art. 7, al. 1). En outre, les parties contractantes encouragent les autorités compétentes à coopérer à la modernisation des équipements de transport d'énergie et au développement et au fonctionnement des équipements de transport d'énergie desservant la zone de plus d'une partie contractante. De plus, l'interconnexion des équipements de transport d'énergie doit être facilitée (art. 7, al. 2). Le présent projet est axé sur la réalisation et le respect de cette obligation internationale.

La Suisse négocie depuis 2007 avec l'UE sur un accord bilatéral dans le domaine de l'électricité. Il s'agit avant tout de l'harmonisation des conditions-cadre des échanges transfrontaliers d'électricité. Cependant, dans la perspective de la conclusion d'un accord sur l'électricité, il faut éviter des conflits avec la législation de l'UE. Le présent projet, qui a été contrôlé sous l'angle de sa compatibilité avec le droit de l'UE, ne contredit matériellement pas un accord sur l'électricité avec l'UE, dans la mesure où il est possible d'en juger actuellement (cf. ch. 1.4).

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient d'importantes dispositions législatives qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les modifications de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité surviendront donc dans le cadre de la procédure législative normale.

Les nouvelles dispositions ont été reprises dans la LApEl ou la LIE, selon leur but et leur objet, en respectant l'unité de matière. Comme la révision concerne ces deux actes législatifs à un même degré et que leurs dispositions dépendent pour une part les unes des autres, les modifications ont été ancrées dans un acte modificateur unique sous le titre de «loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques».

5.4 Délégation de compétences législatives

A l'instar des lois existantes, la LIE modifiée et la LApEl modifiée contiennent diverses normes de délégation qui permettent, en vertu de l'art. 182 Cst., d'édicter des dispositions sous la forme d'ordonnance. Les pouvoirs de légiférer nouvellement introduits se limitent à un objet de réglementation déterminé et sont suffisamment concrétisés selon les contenus, le but et l'ampleur. Dans la LIE, les délégations concernent l'édiction de dispositions sur la perception d'émoluments (art. 3a P-LIE),

¹⁴⁹ RS 0.730.0

de détail et de procédure lors de la mise en œuvre de mesures de remplacement s'étendant à plusieurs niveaux de tension (art. 15*b*, al. 3, P-LIE), la détermination du facteur de surcoût et d'une méthode uniforme de calcul permettant de comparer les coûts (art. 15*c*, al. 2, P-LIE), la possibilité de prévoir d'autres cas nécessitant un enfouissement (art. 15*c*, al. 3, let. a, P-LIE) ou permettant, à titre exceptionnel, de renoncer à l'enfouissement (art. 15*c*, al. 3, let. b, P-LIE), la désignation des installations électriques d'intérêt national (art. 15*d*, al. 3, P-LIE), les dérogations à l'obligation de fixer le projet dans un plan sectoriel (art. 15*e*, al. 2 P-LIE), l'introduction de délais pour la procédure de plan sectoriel (art. 15*f*, al. 3, P-LIE), la désignation des services et organisations représentés au sein du groupe d'accompagnement de la procédure de plan sectoriel, la détermination des dérogations à l'obligation d'obtenir l'approbation des plans pour des projets de construction de moindre importance (art. 16, al. 7, P-LIE), l'introduction de délais pour la procédure d'autorisation (art. 16*a*^{bis}, al. 3, P-LIE) et l'extension à d'autres installations électriques de l'obligation de documentation sous forme de géodonnées et la réglementation des droits d'accès y relatifs (art. 26*a*, al. 3, P-LIE). S'agissant de la LApEl, les délégations concernent la détermination de la périodicité des vérifications et mises à jour du scénario-cadre (art. 9*a*, al. 5, P-LApEl), la détermination des coûts imputables pour les systèmes de commande et de réglage intelligents (art. 15, al. 3^{ter}, P-LApEl) et la détermination des informations supplémentaires que doit contenir le plan pluriannuel (art. 9*d*, al. 3, P-LIE), la détermination de limites supérieures pour les coûts des mesures d'information incombant aux gestionnaires de réseau et pour les coûts des mesures novatrices destinées aux réseaux intelligents (art. 15, al. 3^{quater}, P-LApEl) de même que la fixation des fonctionnalités que doivent comporter les mesures novatrices destinées aux réseaux intelligents (art. 15, al. 3^{quater}, P-LApEl).

5.5 Conformité à la législation sur la protection des données

Dans son activité, l'OFEN tient compte des droits de la personnalité garantis par la Constitution, qui sont concrétisés dans la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁵⁰. Selon l'art. 17 LPD, le traitement de données personnelles sensibles et de profils de la personnalité requiert une réglementation expresse d'une loi au sens formel. Le droit de l'OFEN de traiter des données personnelles, y compris des données sensibles concernant des poursuites ou des sanctions pénales dans les domaines expressément cités, et de les conserver sous forme électronique est établi à l'art. 22 LEne¹⁵¹.

L'art. 26*a* P-LIE ancre l'obligation des exploitants de documenter leurs installations sous forme de géodonnées et de les mettre à la disposition de l'OFEN. Celui-ci en établit une vue d'ensemble qu'il met partiellement à la disposition du public. Les données dont il s'agit ne sont pas des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, LPD. Les résultats des analyses sont publiés par l'OFEN, mais sous une forme ne permettant pas, selon le cours ordinaire des choses, d'identifier les personnes mo-

¹⁵⁰ RS 235.1

¹⁵¹ RS 730.0

rales concernées. Les données peuvent également être utilisées à des fins d'évaluation statistique dans la mesure où les conditions définies à l'art. 22, al. 1, LPD sont remplies.

