

ad 16.452

Initiative parlementaire Développement de la production d'électricité d'origine hydraulique. Revoir la situation de référence des études d'impact

**Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie du Conseil national du 30 avril 2019**

Avis du Conseil fédéral

du ...

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 30 avril 2019 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire «Développement de la production d'électricité d'origine hydraulique. Revoir la situation de référence des études d'impact».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Le 27 juin 2017, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a décidé d'élaborer par la voie de l'initiative parlementaire un projet de modification de la loi du 22 décembre 1916 sur les forces hydrauliques¹ (LFH).

En vertu de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement², tout projet de renouvellement de la concession hydraulique d'une centrale d'accumulation ou d'une centrale au fil de l'eau existante dont la puissance installée est supérieure à 3 MW doit être soumis à une évaluation de sa compatibilité environnementale au moyen d'une étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Le rapport relatif à l'impact sur l'environnement présentera notamment l'état initial, comme l'exige l'art. 10b, al. 2, let. a, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement³ (LPE). Cet état servira de référence pour déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures de reconstitution et de remplacement, conformément à l'art. 18, al. 1^{er}, de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁴. La notion d'état initial n'est toutefois pas définie de manière formelle sur le plan juridique. La pratique montre que la notion d'état initial telle qu'elle figure dans la loi est sujette à controverse. Lors du renouvellement de la concession d'une centrale existante, l'état initial pris en compte pour ce qui a trait aux milieux naturels dignes de protection visés à l'art. 18, al. 1^{bis}, LPN, est en effet celui qui prévaudrait si la concession précédente n'avait jamais été octroyée et que l'installation n'avait jamais été construite. En conséquence, des mesures de compensation doivent être prises pour remédier à l'écart entre cet état et celui qui prévaut au moment du dépôt de la demande. D'un point de vue juridique, cette pratique découle du fait qu'il n'y a pas de droit au renouvellement d'une concession.

La modification de la LFH demandée par l'initiative parlementaire a pour but de définir clairement la notion d'état initial en matière de protection de la nature dans le contexte du renouvellement d'une concession. Cet état doit correspondre à celui qui prévaut au moment du dépôt de la demande (état actuel). Il s'ensuit que l'état actuel sert de référence pour déterminer la portée des mesures visées à l'art. 18, al. 1^{er}, LPN, tant lors d'une procédure visant l'octroi d'une première concession que lors du renouvellement d'une concession.

La décision de la commission a été soumise à son homologue du Conseil des États (CEATE-E) en application de l'art. 109, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁵. La CEATE-E a examiné l'objet de l'initiative lors de sa séance du 18 août 2017 et s'est ralliée à la décision de la CEATE-N, laquelle a ensuite élaboré un avant-projet.

¹ RS 721.80

² RS 814.011

³ RS 814.01

⁴ RS 451

⁵ RS 171.10

La CEATE-N a approuvé l'avant-projet le 9 octobre 2018 et l'a mis en consultation le 1^{er} novembre 2018 avec une proposition de majorité et une proposition de minorité. La commission proposait de compléter l'art. 58a LFH par un nouvel al. 5 prévoyant que l'état existant au moment du dépôt de la demande soit déterminant pour le renouvellement d'une concession, clarifiant ainsi la notion d'état initial sur laquelle se fonde l'évaluation des mesures de reconstitution ou de remplacement visées à l'art. 18, al. 1^{er}, LPN.

Une minorité de la commission voulait en outre ajouter à l'art. 58a LFH un al. 6 créant la base légale permettant d'examiner l'opportunité de mesures proportionnées en faveur de la nature et du paysage en cas de renouvellement d'une concession.

Le 30 avril 2019, la CEATE-N a pris connaissance des résultats de la consultation. Au lieu de la proposition de minorité contenue dans l'avant-projet (art. 58a, al. 6), une minorité demande désormais de compléter l'art. 58a, al. 5, par une phrase supplémentaire établissant qu'en cas de renouvellement d'une concession, des mesures en faveur de la nature et du paysage doivent, dans la mesure du possible et pour autant que cela soit proportionné, être convenues ou ordonnées pour les biotopes affectés par l'installation hydraulique. La commission a adopté le projet le 30 avril 2019.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral soutient l'objectif poursuivi par l'initiative parlementaire 16.452 de définir clairement l'état initial et de garantir ainsi la sécurité du droit. Comme il était parfois difficile jusqu'ici d'estimer l'état qui prévalait avant la construction d'une centrale existante, l'établissement de l'état initial déterminant a fréquemment donné lieu à des discussions. Lors du renouvellement de certaines concessions pour lesquelles la compensation des atteintes antérieures aurait été disproportionnée, des négociations menées entre les parties à la procédure ont déjà abouti à des solutions divergentes. Le fait de définir l'état initial déterminant comme étant l'état actuel permet de clarifier la situation et de simplifier les procédures. Cela est d'autant plus important que les concessions d'une grande partie des centrales hydroélectriques existantes devront être renouvelées dans les décennies à venir. Le Conseil fédéral propose donc d'adopter l'al. 5, première phrase, conformément à la proposition de la commission.

Par ailleurs, le Conseil fédéral approuve le fait que des mesures en faveur de la nature et du paysage puissent également être réalisées en cas de renouvellement d'une concession n'ayant aucun impact négatif supplémentaire sur des milieux naturels dignes de protection. En effet, ces mesures permettent de réduire l'impact de ces installations, le concessionnaire se voyant accorder le droit d'utiliser la force hydraulique de manière exclusive pendant plusieurs décennies.

La proposition de minorité prévoit que, dans les régions affectées par l'installation hydraulique, des mesures ayant un impact positif sur la nature et le paysage environnants puissent être ordonnées. Il importe de déterminer ces mesures en fonction du potentiel de revalorisation des régions touchées. Ces mesures doivent être proportionnées et, dans toute la mesure du possible, fixées d'un commun accord entre le

futur concessionnaire et les autorités. Ce n'est que lorsqu'aucun accord n'a été trouvé après des négociations menées en bonne et due forme que la collectivité devrait prendre des mesures.

Le Conseil fédéral conçoit qu'une pesée minutieuse des intérêts doit intervenir entre la protection de la nature et du paysage et l'utilisation de la force hydraulique, en particulier. A son avis, la présente proposition constitue un compromis équilibré entre ces intérêts, dans la mesure où elle est formulée comme disposition potestative. Ainsi les cantons ont la possibilité de trouver, dans les limites de leur pouvoir d'appréciation, des solutions adéquates au cas par cas.

Le Conseil fédéral estime que les procédures de renouvellement de concession pour lesquelles la demande aura déjà été déposée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition légale ne seront pas soumises à la nouvelle réglementation.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'adopter l'art. 58a, al. 5, 1^{ère} phrase, LFH dans la version de la commission ; il propose par ailleurs d'adopter la proposition de la minorité, pour autant que la deuxième phrase soit formulée sous la forme d'une disposition potestative, à savoir comme suit :

Art. 58a, al. 5, 2^e phrase

⁵ ... affectés par l'installation hydraulique peuvent être convenues ou ordonnées, ...