



Pesée des intérêts pour les installations destinées à l'exploitation des énergies renouvelables au regard de la protection de la nature et du paysage selon l'Initiative biodiversité

Résumé de l'avis de droit Keller du 13 mai 2024

Le professeur émérite et juge administratif bernois Peter M. Keller a rédigé un avis de droit¹ sur le rapport entre l'Initiative biodiversité et l'acte modificateur unique (loi pour l'électricité) et sur l'influence de ces deux objets sur la pesée des intérêts. En voici un résumé :

L'octroi d'autorisations de construire pour des installations destinées à exploiter les énergies renouvelables requiert régulièrement de procéder à une pesée des intérêts mettant en balance les intérêts d'utilisation avec les intérêts à la protection. Cette pesée des intérêts existe déjà dans le droit en vigueur. L'alinéa 3 de l'article 78a de la Constitution fédérale proposé par l'Initiative biodiversité explicite la pesée des intérêts, processus qui a fait ses preuves, mais il ne la durcit pas : il faut toujours un intérêt national prépondérant pour justifier une atteinte substantielle à un objet protégé par la Confédération (et il en va de même, par analogie, au niveau cantonal). Rien ne change non plus en ce qui concerne l'exclusion de nouvelles installations dans les biotopes d'importance nationale, décidée en votation populaire en 2017. La pesée des intérêts conserve aussi son rôle s'il s'agit de rénover ou d'agrandir des installations d'intérêt national existantes dans de tels biotopes. Seuls les marais et les sites marécageux d'importance nationale bénéficient d'une protection absolue depuis l'adoption de l'initiative Rothenthurm. L'Initiative biodiversité n'y change rien.

Avec l'acte modificateur unique (loi pour l'électricité), l'interdiction de nouvelles installations dans les zones alluviales d'importance nationale ne s'applique plus entièrement. L'Initiative biodiversité n'apporte aucun changement à cet état de fait. L'acte modificateur unique rend par ailleurs possible, lors d'atteintes à des objets protégés d'importance nationale, de renoncer aux mesures habituelles de protection, de reconstitution et de remplacement. Là encore, l'Initiative biodiversité n'amène pas de modification. De plus, pour 15 plus 1 centrales à accumulation préalablement identifiées², l'intérêt à leur réalisation doit primer en principe d'autres intérêts nationaux (notamment ceux de la protection de la nature et du paysage). L'expertise Keller conclut : « **L'art. 78a, al. 3, 1^{ère} phrase, nCst. proposé ne modifie en rien la pesée des intérêts des projets d'utilisation des énergies renouvelables, que ce soit dans le droit en vigueur ou dans l'acte modificateur unique** ».

L'Initiative biodiversité postule, à la deuxième phrase de l'alinéa 3 du nouvel article 78a Cst., que l'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être conservée intacte. L'expertise Keller conclut que la disposition ne sera pas directement applicable. « **L'art. 78a, al 3, 2^{ème} phrase, nCst. proposé laisse également une grande marge de manœuvre au moment de la concrétisation au niveau législatif en cas d'acceptation de l'Initiative biodiversité** ».

Selon les dispositions transitoires de l'initiative, cette concrétisation doit intervenir dans les cinq ans suivant l'adoption par le Parlement. L'expertise Keller montre que l'initiative permet d'élaborer une réglementation au niveau législatif qui renforce la protection de la biodiversité, tout en étant compatible avec l'acte modificateur unique.

¹ www.initiative-biodiversite.ch/media/files/2024/06/TRA_FR_Avis_de_droit_Keller_IB_et_lacte_modificateur_unique_DEF_130524_KLiRILD.pdf

² 15 projets ont été identifiés lors d'une [table ronde](#), auxquels le Parlement a ajouté la centrale de Chlus (GR), art. 9a, al. 3, LApEl.



En bref

« L'art. 78a, al. 3, 1^{ère} phrase, nCst. proposé ne modifie en rien la pesée des intérêts des projets d'utilisation des énergies renouvelables, que ce soit dans le droit en vigueur ou dans l'acte modificateur unique ». « L'art. 78a, al 3, 2^{ème} phrase, nCst. proposé laisse également une grande marge de manœuvre au moment de la concrétisation au niveau législatif en cas d'acceptation de l'initiative ». Cette concrétisation doit intervenir dans les cinq ans suivant l'adoption de l'initiative par le Parlement. L'initiative permet d'élaborer une réglementation au niveau législatif qui renforce la protection de la biodiversité, tout en étant compatible avec l'acte modificateur unique.

Commentaire de l'Association de soutien à l'Initiative biodiversité

L'objectif de l'Initiative biodiversité est d'assurer à long terme la préservation de notre source de vie. La mise en œuvre d'une transition énergétique respectueuse des plus importantes richesses paysagères et culturelles de la Suisse, de notre patrimoine, en fait partie.

L'Initiative biodiversité inscrit dans la Constitution le processus éprouvé de la pesée des intérêts : des atteintes substantielles à des zones protégées au niveau national doivent être possibles si elles servent à la mise en œuvre de projets d'importance nationale et si, dans le cadre d'une pesée des intérêts équilibrée, il apparaît que les intérêts à la réalisation du projet sont prépondérants (et de même, par analogie, au niveau cantonal). Les zones protégées au niveau national doivent ainsi rester préservées d'atteintes qui ne serviraient pas un intérêt national.

L'avis de droit du professeur Keller montre que l'Initiative biodiversité est compatible avec la promotion des énergies renouvelables. L'initiative demande à la Confédération (Conseil fédéral et Parlement) et aux cantons d'édicter les dispositions d'exécution dans un délai de cinq ans. Cela concerne la pesée des intérêts en général et l'« essence » des objets protégés en particulier. L'Initiative biodiversité postule que « l'essence de ce qui mérite d'être protégé doit être conservée intacte ». L'expertise Keller conclut que la disposition constitutionnelle ne sera pas directement applicable, une concrétisation au niveau législatif par le Parlement est donc nécessaire. Elle montre que la disposition laisse une grande marge de manœuvre au moment de la concrétiser, et que l'Initiative biodiversité est compatible avec les nouvelles dispositions de la loi pour l'électricité.

La disposition selon laquelle la Confédération et les cantons veillent à rendre disponibles les surfaces, les ressources et les instruments nécessaires à la sauvegarde et au renforcement de la biodiversité devra également être concrétisée par le Parlement dans les cinq ans suivant l'acceptation de l'initiative. Cette dernière, en tant que texte constitutionnel fixant des règles supérieures, ne mentionne pas d'objectifs chiffrés en matière de surfaces ni de montants en francs.

Le Conseil fédéral et le Parlement sont chargés par l'Initiative biodiversité de mettre en œuvre le texte constitutionnel en ce qui concerne la pesée des intérêts et de déterminer sur des bases factuelles les surfaces et les ressources nécessaires à la biodiversité. C'est uniquement sur cela que le peuple suisse votera le 22 septembre 2024.

12.8.2024