

## JAAC 67.60

(Extraits de la décision du Conseil fédéral du 18 décembre 2002 en la cause S. et A. et consorts contre le DETEC concernant l'approbation d'un projet de ligne à haute tension

---

*Installations électriques à courant fort. Relation entre le principe de la prévention et la protection contre le rayonnement non ionisant. Léger dépassement de la valeur limite d'une installation.*

*Art. 1 al. 2 et art. 11 al. 2 LPE. Art. 4 al. 1 et annexe 1 ch. 15 ORNI.*

*- Le rayonnement non ionisant est une atteinte au sens de la LPE. Selon le principe de la prévention, les atteintes seront restreintes en priorité par des mesures prises à la source, par des valeurs limites d'émissions (ou de l'installation). Le principe de la prévention a pour but de restreindre les nuisances, non de les éliminer (consid. 5 et 5.2).*

*- Quant aux valeurs limites d'immissions, qui s'appliquent là où la pollution produit ses effets, elles permettent d'éviter les atteintes prouvées scientifiquement. Elle ne tiennent pas compte des effets non thermiques du rayonnement non ionisant intense, car la dangerosité de ces effets n'est pas certaine (consid. 5.1).*

*- Le pouvoir d'appréciation de l'autorité est limité depuis l'entrée en vigueur de l'ORNI, qui règle de manière exhaustive la limitation préventive des émissions (consid. 5.3).*

---

*Starkstromanlagen. Beziehung zwischen dem Vorsorgeprinzip und dem Schutz vor nichtionisierender Strahlung. Leichte Überschreitung des Anlagegrenzwertes.*

*Art. 1 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 USG. Art. 4 Abs. 1 und Anhang 1 Ziff 15 NISV.*

**- Die nichtionisierende Strahlung ist eine Einwirkung im Sinne des USG. Gemäss dem Vorsorgeprinzip werden Einwirkungen vorrangig durch Massnahmen bei der Quelle durch Emissionsgrenzwerte (oder Anlagegrenzwerte) beschränkt. Das Vorsorgeprinzip bezweckt die Begrenzung der Umweltbelastung, nicht deren Beseitigung (E. 5 und 5.2).**

**- Die am Ort der Wirkung der Verunreinigung anwendbaren Immissionsgrenzwerte erlauben die Vermeidung wissenschaftlich bewiesener Einwirkungen. Sie lassen die nichtthermische Wirkung der intensiven nichtionisierenden Strahlung unberücksichtigt, weil die Gefährlichkeit dieser Wirkung ungewiss ist (E. 5.1).**

**- Seit dem Inkrafttreten der NISV, welche die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend regelt, ist der Ermessensspielraum der Behörde eingeschränkt (E. 5.3).**

---

**Impianti elettrici a corrente forte. Relazione fra il principio della prevenzione e la protezione contro le radiazioni non ionizzanti. Leggero superamento del valore limite da parte di un impianto.**

**Art. 1 cpv. 2 e art. 11 cpv. 2 LPAmb. Art. 4 cpv. 1 e allegato 1 n. 15 ORNI.**

**- La radiazione non ionizzante costituisce un danno ai sensi della LPAmb. Secondo il principio della prevenzione, i danni vengono principalmente limitati attraverso misure prese alla fonte, con valori limite di emissioni (o dell'impianto). Il principio della prevenzione ha lo scopo di ridurre gli effetti negativi, non di eliminarli (consid. 5 e 5.2).**

**- Per quanto concerne i valori limite delle immissioni che si applicano laddove l'inquinamento produce i suoi effetti, essi permettono di evitare i danni provati scientificamente. Tali valori non tengono conto degli effetti non termici della radiazione non ionizzante intensa, poiché la pericolosità di questi effetti non è certa (consid. 5.1).**

**- Il potere d'apprezzamento dell'autorità è limitato da quando è entrata in vigore l'ORNI, che regola in modo esaustivo la limitazione preventiva delle emissioni (consid. 5.3).**

---

Résumé des faits:

**A.** La société A. assume l'approvisionnement en électricité du canton X. via le poste G. principalement. Selon A., les conditions d'alimentation en électricité du canton se révéleraient chaque année plus précaires suite à l'augmentation constante de la demande. Après 20 ans sans amélioration notable du réseau à haute tension, le renforcement de l'alimentation de la région serait devenu inéluctable et même urgent.

**B.** Dans ce contexte, A. a présenté le 18 novembre 1996 à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF) un rapport d'enquête préliminaire pour le projet de la ligne 220 kV de T. à C. Il s'agit de réaliser une nouvelle ligne,

d'environ 1,5 km, parallèlement à l'autoroute et au canal. Pour des raisons techniques, la simple transformation du tronçon 125 kV existant, le long du canal, ne serait pas possible.

Le projet ne concerne qu'un espace géographiquement restreint. L'espace géographique concerné par le projet est confiné entre deux structures linéaires qui marquent fortement l'ensemble du paysage actuel. D'une part le canal, large, rectiligne et partiellement arborisé; d'autre part l'autoroute, perchée sur un remblai aux talus eux aussi partiellement boisés. Ces deux objets, distants de 275 m à 600 m l'un de l'autre selon l'endroit, enferment, d'un point de vue paysager, l'agglomération de T., elle-même traversée par une route au trafic important et des terrains agricoles constitués de grandes parcelles uniformes.

L'enquête préliminaire a conduit à 3 variantes de tracés possibles entre T. et C. Par décision du 8 mars 1999 l'IFICF a approuvé le tracé «autoroute».

Le 16 janvier 2001, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a rejeté deux recours interjetés contre la décision de l'IFICF.

C. Contre cette décision du DETEC, deux recours ont été adressés au Conseil fédéral soit celui de S., propriétaire d'un garage survolé par la ligne projetée (recourant 1) et celui de A. et consorts, locataires ou propriétaires d'immeubles situés à proximité de la ligne (recourant 2).

Extraits des considérants:

1.1. (...)

1.2. (Compétence du Conseil fédéral, voir [JAAC 67.61](#))

1.3. Les deux recours sont dirigés contre la décision du DETEC du 16 janvier 2001 en matière d'approbation de plans d'installation électrique. Pour des raisons d'économie procédurale ils peuvent, compte tenu de l'identité de leur objet et malgré des conclusions qui ne sont pas entièrement identiques, être joints et traités dans une seule décision (*Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 1983, p. 63; *Pierre Moor*, Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2<sup>ème</sup> éd., Berne 2002, ch. 2.2.2.4.7; [JAAC 55.22](#)).

(...)

2.2. Le Conseil fédéral examine la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité (art. 49 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA], RS 172.021).

Lors de l'approbation d'un projet de ligne à haute tension, la pesée des intérêts doit être opérée entre l'intérêt à la réalisation de la ligne telle que prévue et les autres intérêts, tels que la protection de la nature, du paysage et de l'environnement et les intérêts des particuliers. La question de savoir si les divers intérêts en présence ont été correctement évalués les uns par rapport aux autres est au premier chef une question de droit. (...)

3. (...)

4. Les recourants s'inquiètent des effets des champs électromagnétiques sur la santé des gens qui résident ou travaillent à proximité de la ligne projetée. Ils font valoir que le DETEC aurait violé le principe de la prévention

relativement aux champs électriques et magnétiques émis par la ligne projetée. En ne tenant pas suffisamment compte que, même lorsque les valeurs limites d'immissions sont en dessous des valeurs fixées par l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710), les champs électromagnétiques peuvent être néfastes pour les humains, le DETEC aurait abusé de son pouvoir d'appréciation.

De plus, selon plusieurs études scientifiques, le recourant 2 constate que l'exposition permanente aux champs électromagnétiques en dessous de la valeur limite de 1 microtesla ( $\mu\text{T}$ ) provoquerait des atteintes à la santé. Il dépose à l'appui un exposé de M., docteur ès sciences, intitulé «risques cancérogènes des extrêmement basses fréquences». Selon cet auteur, les valeurs internationales tolérées seraient inadaptées car elles ne considèrent que le risque d'effets biologiques lors d'expositions de courte durée, et ne prennent pas en compte les effets biologiques résultant d'une exposition chronique.

Le projet approuvé violerait en outre la pratique et les recommandations de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), d'après lesquelles il faudrait respecter un couloir de 50 mètres entre les conducteurs et les bâtiments.

**4.1.** La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) a pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 1 al. 1 LPE). Les rayonnements non ionisants sont considérés comme des atteintes au sens de la LPE (art. 7 al. 1 LPE). La ligne 220/60 kV projetée constitue une nouvelle installation (art. 7 al. 7 LPE) qui génère des rayons non ionisants, elle est donc soumise à la législation sur l'environnement.

Le transport et la consommation d'électricité produisent en effet des champs électromagnétiques (appelés «rayonnement non ionisant», ou «électrosmog»). En raison de l'intensité et de la tension élevées du courant électrique qu'elles transportent, les lignes aériennes constituent une source importante d'immission de champs électriques et magnétiques à basse fréquence dans l'environnement. Les champs électriques et magnétiques induisent à basse fréquence dans le corps humain un courant électrique qui, lorsqu'il est très intense, peut exciter les cellules nerveuses et musculaires. On sait par ailleurs que les champs électromagnétiques à basse fréquence peuvent influencer différents systèmes organiques, même lorsque leur intensité est inférieure aux valeurs limites d'immission, mais la question de savoir s'ils constituent un danger est sans réponse.

Selon le principe de la prévention, principe de base de la LPE, les atteintes seront restreintes en priorité par des mesures prises à la source, soit au lieu de leur émission (art. 11 al. 1 LPE). Toutefois, toutes les mesures possibles ne peuvent pas être imposées aux installations déjà existantes ou nouvelles. La limitation des émissions indépendamment des nuisances existantes est réalisée dans la mesure permise par l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). Les émissions sont limitées par l'application de valeurs limites d'émissions qui figurent dans des ordonnances (art. 12 al. 1 let. a et al. 2 LPE).

Les valeurs limites d'immissions s'appliquent là où la pollution produit ses effets. Le Conseil fédéral édicte des valeurs limites d'immissions applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodantes (art. 13 LPE). Ces valeurs sont déterminées de telle manière que, selon l'état de la science et de l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne menacent pas les hommes, les animaux, les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes, et ne gênent pas de manière sensible la population et son bien-être (art. 14 LPE). Selon l'art. 13 al. 2 LPE, ces valeurs doivent absolument être respectées près des lieux où séjournent des catégories de personnes particulièrement sensibles.

4.2. Le Conseil fédéral a fixé dans l'ORNI, à l'art. 2 al. 1, les valeurs limites d'émissions (appelées aussi valeurs limites de l'installation) et les valeurs limites d'immissions des champs électromagnétiques. L'ORNI est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2000, soit après l'approbation des plans par l'IFICF le 8 mars 1999. Néanmoins, c'est à bon droit que le DETEC a estimé que l'ORNI était applicable à la procédure qui était en cours au moment de son entrée en vigueur. En effet, la protection du milieu vital de l'homme étant un besoin d'ordre public, il importe que les prescriptions nouvelles destinées à renforcer cette protection produisent leurs effets le plus rapidement possible, et qu'elles soient donc appliquées dans toutes les procédures en cours lors de leur entrée en vigueur, y compris dans la procédure du recours de droit administratif (ATF 119 Ib 174, consid. 3, ATF 99 Ia 113, consid. 9).

5. Le principe de la prévention, ancré à l'art. 1 al. 2 LPE, prescrit que les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes seront réduites assez tôt. Ce principe a été édicté par précaution, en vue notamment d'écarter tous les risques imprévisibles et néfastes pour êtres humains. Ainsi, l'ordre juridique définit des seuils de pollution, désignés par le terme de «valeurs limites», avant même que les phénomènes de nuisance ne bénéficient d'une explication scientifique complète. Ces valeurs limites sont les seuils quantitatifs à partir desquels le législateur estime qu'il y a atteinte nuisible ou incommodante.

L'ORNI régit la limitation des émissions des installations par des mesures préventives (valeurs de l'installation, annexe 1 ORNI) et elle arrête des valeurs limites d'immissions en vue de la protection contre les atteintes nuisibles ou incommodantes scientifiquement prouvées (annexe 2 ORNI).

Les recourants estiment à tort que A. aurait dû respecter un couloir de 50 m entre la ligne et les bâtiments. Cette exigence ne figure ni dans l'ORNI ni dans aucun autre texte de loi. En effet, pour limiter les atteintes, l'ORNI a édicté des valeurs limites, mais n'a pas préconisé d'autres règles.

Les valeurs limites d'immissions de l'annexe 2 ORNI sont celles qui ont été publiées en avril 1998 par la Commission internationale pour la protection contre le rayonnement non ionisant (ICNIRP). Lors de la définition des valeurs limites, l'ICNIRP n'a pas pris en compte les effets à partir desquels on n'a pas pu déduire de manière sûre des risques pour la santé, comme par exemple les effets biologiques ou non thermiques. Ces valeurs limites de l'ICNIRP sont donc des valeurs limites concernant la nocivité et non des valeurs préventives. Elles permettent d'éviter avec certitude certaines atteintes prouvées. Par contre, elles ne sont pas en mesure de répondre aux critères plus étendus prévus par la législation suisse sur l'environnement, puisque la LPE demande que les

valeurs limites d'immissions répondent non seulement à l'état de la science, mais aussi à l'état de l'expérience (p. 6 et 7 du Rapport explicatif de l'OFEFP du 23 décembre 1999 relatif à l'ORNI[16], ci-après Rapport explicatif).

Ainsi la Suisse a-t-elle choisi le concept suivant: les valeurs limites d'immissions sont pour l'instant les valeurs reprises de l'ICNIRP. Elles constituent des exigences minimales et doivent être respectées partout où des personnes peuvent séjourner. Si de nouvelles connaissances approfondies sur l'effet du rayonnement non ionisant faible apparaissent, les valeurs limites d'immissions doivent être adaptées en conséquence, soit dans le cadre de l'ICNIRP, soit par édicition de valeurs limites d'immissions propres à la Suisse.

Dans l'intervalle, la protection limitée qui résulte des valeurs limites d'immissions actuelles doit être complétée par des mesures préventives efficaces. Au sens de la LPE, les mesures de prévention sont à prendre dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable. Dans ce but, l'ORNI a établi une valeur limite pour chaque type d'installation. La valeur limite de l'installation constitue une limitation préventive des émissions du rayonnement émis par une installation donnée. Il n'est pas nécessaire que la valeur limite de l'installation soit respectée partout, mais elle doit l'être aux lieux à utilisation sensible, c'est-à-dire les lieux généralement habités à long terme (appartements, écoles, certains lieux de travail, hôpitaux, maisons de retraite, places de jeux).

5.1. Selon l'art. 13 al. 1 ORNI, les valeurs limites d'immissions au sens de l'annexe 2 doivent être respectées partout où des gens peuvent séjourner. Dans le cas d'espèce, selon le rapport d'impact, les valeurs limites d'immissions prévues par l'ORNI sont respectées, ce que ne contestent pas les recourants.

Les valeurs limites d'immissions permettent d'éviter les atteintes prouvées scientifiquement. Elles ne tiennent pas compte des effets non thermiques du rayonnement non ionisant intense, car la dangerosité de ces effets n'est pas certaine. Dès l'instant où il sera possible de quantifier de manière sûre et correcte les effets non thermiques des rayonnements non ionisants sur la base de nouvelles connaissances, les valeurs limites des immissions et des installations devront être revues et, au besoin, corrigées (ATF 126 II 399, consid. 4c). Les immissions devront être réduites plus sévèrement en vertu de l'art. 11 al. 3 LPE et non pas en vertu du principe de la prévention (art. 11 al. 2 LPE; cf. les deux derniers paragraphes du consid. 5 plus haut). Le même raisonnement s'applique pour les effets biologiques résultant d'une exposition chronique qui, selon l'exposé déposé au dossier par le recourant 2, ne seraient pas pris en compte par les valeurs internationales tolérées.

On ne peut ainsi pas reprocher au DETEC d'avoir enfreint le principe de la protection contre le rayonnement non ionisant en appliquant correctement les valeurs limites d'immissions actuellement en vigueur.

5.2. L'art. 4 al. 1 ORNI concrétise le principe de la prévention de l'art. 11 al. 2 LPE, en disposant que les installations doivent être construites de telle façon que les limitations préventives des émissions définies à l'annexe 1 ne soient pas dépassées. Le ch. 15 de l'annexe 1 ORNI précise que la valeur limite de l'installation doit être respectée dans les lieux à utilisation sensible (al. 1), mais que des dérogations peuvent être accordées à certaines conditions (al. 2).

Dans le cas d'espèce, la valeur limite de l'installation est légèrement dépassée au garage du recourant 1, mais elle est respectée dans les lieux à utilisation sensible, soit au rez-de-chaussée et à l'étage supérieur où se situent deux bureaux. En ce qui concerne le dépassement de la valeur limite de l'installation aux autres endroits du garage, il ressort du dossier que toutes les mesures, sauf le déplacement de la ligne, ont été prises.

Comme l'a fait remarquer le DETEC dans ses observations sur les recours, il n'est pas établi que le dépassement de la valeur de l'installation engendre des effets nuisibles ou incommodants. Or le but de la valeur limite de l'installation, liée au principe de la prévention, est d'éviter toute immission qui peut être évitée avec un coût supportable.

Le principe de la prévention n'a qu'un caractère limitatif et n'entend pas en principe éliminer toute émission. Il ne sous-entend pas que les personnes incommodées par une installation ne sauraient endurer la moindre gêne. Le mandat conféré à ce principe est de restreindre les nuisances, non de les éliminer (Le Droit de l'environnement dans la pratique [DEP] 1998, p. 215 et DEP 2001, p. 3). Ainsi, la protection contre les atteintes incommodantes ne saurait pas être complètement garantie, même lorsque les valeurs limites d'immission fixées par l'ORNI sont respectées.

**5.3.** Dans un arrêt du 30 août 2000, le Tribunal fédéral a jugé que la réglementation de la limitation préventive des émissions à l'art. 4 ORNI était exhaustive, et que de ce fait l'autorité d'application ne saurait ordonner dans un cas d'espèce d'autres limitations des émissions en se fondant sur l'art. 12 LPE. Les valeurs limites ont précisément été adoptées dans l'intérêt de la sécurité juridique afin de déterminer les valeurs nécessaires à la limitation préventive des émissions ([ATF 126 II 399](#), consid. 3c). Le pouvoir d'appréciation de l'autorité est donc limité depuis l'entrée en vigueur de l'ORNI.

Le Conseil fédéral constate que la ligne projetée respecte les prescriptions de l'ORNI tant en ce qui concerne les valeurs limites d'immissions que les valeurs limites de l'installation, et que le DETEC a correctement mis en œuvre le principe de la prévention dans la décision dont est recours. Les griefs des recourants relatifs au rayonnement non ionisant sont donc rejetés.

**6. - 8. (...)**

**9. (...).** Au vu de ce qui précède, les recours doivent être intégralement rejetés.

**[16]** Peut être obtenu auprès de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Documentation, case postale, 3003 Berne.

**JAAC 67.60 - (Extraits de la décision du Conseil fédéral du 18 décembre 2002 en la cause S. et A. et consorts contre le DETEC concernant l'approbation d'un projet de ligne à haute tension**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	67
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 059

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.