

JAAC 67.61

Décision du Conseil fédéral du 18 décembre 2002
dans la cause D. et M. contre le DETEC concernant
l'approbation d'un projet de ligne à haute tension

*Installations électriques à courant fort. Conditions de la mise en terre
d'une ligne à haute tension aux fins de la protection de la nature et du
paysage.*

*Art. 63 al. 2 LIE. Art. 11 LPE. Art. 4 ORNI. Art. 7 al. 1 O sur le courant
fort.*

*- Compétence du Conseil fédéral selon le régime transitoire de la loi
fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de
décision (consid. 1).*

*- D'après la jurisprudence constante, la mise en câble d'une ligne
électrique ne s'impose que si, d'après les dispositions sur la protection
de la nature et du paysage, un objet particulièrement digne de
protection doit être conservé intact (consid. 3).*

*- Les limitations des émissions à titre préventif, par exemple par une
mise sous terre, présupposent d'après l'art. 11 al. 2 LPE, qu'elles soient
possibles du point de vue technique et des conditions d'exploitation,
supportables économiquement et qu'elles respectent le principe de la
proportionnalité (consid. 4).*

*Starkstromanlagen. Voraussetzungen der Verkabelung
einer Hochspannungsleitung aus Gründen des Natur- und
Landschaftsschutzes.*

*Art. 63 Abs. 2 EleG. Art. 11 USG. Art. 4 NISV. Art. 7 Abs. 1
Starkstromverordnung.*

- Zuständigkeit des Bundesrates gemäss dem Übergangsrecht des Bundesgesetzes über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (E. 1).

- Nach konstanter Rechtsprechung ist die Verkabelung einer elektrischen Leitung nur geboten, wenn ein besonders schützenswertes Objekt nach den Bestimmungen des Natur- und Landschaftsschutzes ungeschmälert zu erhalten ist (E. 3).

- Die Emissionsbegrenzungen im Rahmen der Vorsorge, zum Beispiel eine Verlegung unter den Boden, setzen nach Art. 11 Abs. 2 USG voraus, dass sie in technischer und betrieblicher Hinsicht möglich und wirtschaftlich tragbar sind sowie, dass sie das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten (E. 4).

Impianti elettrici a corrente forte. Condizioni della messa a terra di una linea ad alta tensione per motivi di protezione della natura e del paesaggio.

Art. 63 cpv. 2 LIE. Art. 11 LPAmb. Art. 4 ORNI. Art. 7 cpv. 1 O sulla corrente forte.

- Competenza del Consiglio federale secondo il regime transitorio della legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (consid. 1).

- Secondo la costante giurisprudenza, la messa a terra di una linea elettrica si impone solamente se, secondo le disposizioni sulla protezione della natura e del paesaggio, deve essere conservato intatto un oggetto particolarmente degno di protezione (consid. 3).

- Le limitazioni delle emissioni a titolo preventivo, ad es. con una messa a terra, devono essere, secondo l'art. 11 cpv. 2 LPAmb, possibili dal punto di vista tecnico e delle condizioni di esercizio, sopportabili economicamente e devono rispettare il principio della proporzionalità (consid. 4).

Résumé des faits:

A. La société A. assume l'approvisionnement en électricité du canton X. Selon A., les conditions d'alimentation en électricité du canton se révéleraient chaque année plus précaires suite à l'augmentation constante de la demande. Dans le cadre d'une perspective à long terme, il est prévu que l'alimentation du canton soit assurée par une artère 220 kV le traversant d'est en ouest, remplaçant les anciennes liaisons 125 kV, ce qui nécessiterait un renforcement de l'échelon de répartition 60 kV. Par son ancienneté et sa capacité de transport limitée, la liaison câblée actuelle reliant M. à C. ne serait plus en mesure de délivrer la puissance demandée.

B. Dans cette perspective, A. a soumis à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF) les plans pour la construction de la ligne aérienne 60 kV «M. - C.», tronçon «M. - T.», pour approbation.

Compte tenu de la relativement faible distance à couvrir, il n'a pas été véritablement possible de dégager plusieurs variantes de tracé. Selon A., le secteur traversé, hors des zones à bâtir et des sites protégés, permettrait la réalisation d'une solution aérienne. La reprise de l'ancien tracé souterrain a été écartée, car elle aurait demandé un remplacement complet des conduites et des câbles. A. a jugé trop important le surcoût d'un facteur 3, occasionné par cette variante pour les nouvelles puissances considérées. La variante proposée longe l'autoroute.

Le 12 mai 1999, l'IFICF a rejeté les oppositions et a approuvé le projet tel que présenté par A.

C. Contre cette décision, D. et M. ont déposé un recours auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), qui les a déboutés par décision du 21 juin 2001.

D. D. et M. ont interjeté le 27 août 2001 un recours au Conseil fédéral contre la décision précitée du DETEC, concluant à l'annulation de la décision du DETEC. A leur avis, l'autorité inférieure aurait dû examiner si l'obligation de la mise en terre ne devait pas être prévue, étant donné qu'il s'agit d'un paysage particulièrement digne de protection et que cela permettrait de limiter les immissions.

Extraits des considérants:

1.1. L'objet du présent recours est une décision du DETEC rendue le 21 juin 2001 en matière d'approbation de plans d'installations électriques, sur la base de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (LIE, RS 734.0).

1.2. La loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (ci-après: loi sur la coordination, RO 1999 3071) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Le chiffre I/8 de la loi sur la coordination a modifié la procédure d'approbation des plans pour les installations électriques et la voie de recours contre les décisions des autorités chargées de l'approbation des plans. Contre ces décisions, la voie du recours est désormais ouverte devant la commission de recours du DETEC (art. 23 LIE). Les décisions de la commission de recours peuvent être attaquées par un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 99 al. 2 let. d de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 [OJ], RS 173.110; cette lettre a été introduite par la loi sur la coordination). Le Conseil fédéral n'est désormais plus compétent pour connaître des recours en matière d'approbation des plans d'installations électriques, conformément à l'art. 74 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

Concernant le régime transitoire relatif aux recours en matière d'approbation des plans d'installations électriques, la LIE prescrit que les recours pendants sont régis par les anciennes règles de procédure (art. 63 al. 2 LIE).

En l'espèce, le Conseil fédéral a été saisi par les recourants le 27 août 2001, soit après l'entrée en vigueur de la loi sur la coordination. Les recourants attaquent la décision du DETEC du 21 juin 2001, qui confirme une décision de l'IFICF du 12 mai 1999. Pour savoir si la procédure de recours contre les

décisions de l'IFICF, respectivement du DETEC, est soumise à l'ancien ou au nouveau droit, il s'agit de déterminer si le recours peut être qualifié de pendant au sens de l'art. 63 al. 2 LIE.

Le 1^{er} janvier 2000, soit au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la coordination, les recours de D. et M. étaient pendants devant le DETEC. C'est pourquoi, conformément au nouvel art. 63 al. 2 LIE, le DETEC a considéré qu'il demeurerait compétent pour statuer. Les recours n'ont donc pas été transmis à la Commission de recours du DETEC, autorité compétente pour statuer sur les recours contre les décisions de l'IFICF depuis le 1^{er} janvier 2000.

Les recours administratifs contre la décision du DETEC ne peuvent pas être considérés, à proprement parler, comme des «recours pendants» à la date du 1^{er} janvier 2000. Aussi doit-on se demander si la disposition transitoire de l'art. 63 al. 2 LIE s'y applique, moyennant une interprétation extensive de sa teneur.

L'autorité de céans est de l'avis que la procédure, qui était pendante lors de l'entrée en vigueur de la loi sur la coordination, peut encore être considérée comme pendante alors qu'une autorité a déjà rendu une décision, et que cette dernière fait elle-même l'objet d'un recours. En effet, il faut entendre par recours pendants les recours déposés contre des décisions d'approbation de plans prises sous l'ancien droit, c'est-à-dire avant le 31 décembre 1999. Il importe peu que les recours aient été déposés avant ou après le 1^{er} janvier 2000, la date déterminante pour toute la procédure de recours étant celle de la décision d'approbation des plans. Ainsi, les recours déposés contre des décisions prises avant le 1^{er} janvier 2000 restent-ils pendants jusqu'à ce que la procédure soit menée à son terme, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été rendue. Le Tribunal fédéral partage cet avis (arrêt du 29 octobre 2001 de la 1^{ère} Cour de droit public, 1A.18/2001 / 1A.42/2001, consid. 3).

Le présent recours doit par conséquent être considéré comme pendant au sens de l'art. 63 al. 2 LIE. Il est donc régi par les anciennes règles de procédure.

Selon l'ancien droit, le Conseil fédéral est compétent pour connaître des recours contre des décisions relatives à des plans, en tant qu'il ne s'agit pas de décisions sur opposition contre des expropriations ou des remboursements (art. 99 al. 1 let. c OJ en relation avec l'art. 72 let. a PA; art. 23 LIE selon sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi sur la coordination [RS 4 798]). En l'espèce, la décision attaquée consiste dans une décision du DETEC sur des recours contre une décision de l'autorité d'approbation des plans d'une installation électrique, et ne se prononce pas sur des oppositions contre des expropriations ou des remboursements.

Par conséquent, le Conseil fédéral est compétent pour connaître du présent recours.

(...)

2.1. Les recourants reprochent au DETEC d'avoir approuvé le projet de ligne aérienne de A., et de n'avoir pas opté pour une mise en terre de la ligne. Dans le cadre de ce recours, 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 PA).

2.2. Selon l'art. 16 LIE, une installation électrique à courant ne peut être mise en place ou modifiée que si les plans du projet ont été approuvés par l'autorité compétente, soit l'IFICF (art. 2 al. 1 let. b de l'ordonnance du 7 décembre 1992 sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort, RS 734.24).

Lors de l'établissement d'une telle installation, l'autorité doit veiller en particulier à ce que la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des installations électriques à courant fort se fassent dans le respect des prescriptions sur la protection de la nature, des sites, du paysage, de l'environnement et des eaux (art. 11 al. 1 de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques [OLEI], RS 734.31, et art. 7 al. 1 de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les installations électriques à courant fort [ordonnance sur le courant fort], RS 734.2).

L'établissement des lignes électriques doit affecter le moins possible le paysage, la nature et l'environnement, compte tenu de la nécessité de garantir l'approvisionnement en énergie rentable et de trouver une solution technique acceptable (art. 11 al. 2 OLEI).

2.3. Ainsi, lors de l'approbation d'un projet de ligne électrique, 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. Ici, l'intérêt des recourants à la mise en terre de la ligne s'oppose à celui de A. à la réalisation de la variante aérienne. La question de savoir si les divers intérêts en présence ont été correctement évalués les uns par rapport aux autres est une question de droit.

3. L'octroi de concessions et d'autorisations, y compris l'approbation des plans d'ouvrages et d'installations servant au transport d'énergie, constitue une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 let. b de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451). Dans son accomplissement, les autorités, services, instituts et établissements fédéraux doivent, sur la base de l'art. 78 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst., RS 101) et de l'art. 3 al. 1 LPN, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et de les conserver dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige.

Sur cette base et d'après la jurisprudence constante, la mise en câble d'une ligne électrique ne s'impose que si, d'après les dispositions sur la protection de la nature et du paysage, un objet particulièrement digne de protection doit être conservé intact.

La LPN ne garantit toutefois pas, comme le souhaitent les recourants, la protection d'un intérêt particulier comme celui à la vue sur un paysage déterminé.

3.1. La ligne projetée ne touche aucun objet d'importance nationale figurant dans un inventaire fédéral. Par contre, au niveau cantonal, le site T., situé à une distance d'environ 200 mètres de la ligne, est sous protection au sens de la loi cantonale du canton X. sur la protection des biens culturels. Invité à prendre position sur le projet litigieux, le service cantonal de la protection des monuments et des sites a toutefois estimé que le site T. n'était pas touché par le projet et que la ligne aérienne ne portait atteinte à aucun site paysager ou culturel digne de protection.

Le Conseil fédéral constate donc que le projet litigieux ne touche aucun objet qui devrait être conservé intact d'après la LPN.

3.2. Pour assurer l'intégration harmonieuse dans le paysage des installations pour le transport de l'énergie électrique, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a établi des directives (directives du 17 novembre 1980 du Département fédéral de l'intérieur sur le transport de l'énergie et la protection du paysage, ci-après: directives du DFI[17]). Ces directives ont pour objet d'assurer que les principes de la protection du paysage au sens global soient dûment pris en compte lors de l'élaboration de projets pour l'installation de lignes électriques.

Elles prévoient que, en plaine et en campagne, les lignes aériennes suivront en principe les voies de communication principales (directives du DFI p. 5 et 11). La variante proposée par A. longe précisément l'autoroute et est implantée le plus près possible de celle-ci.

En outre, dans le projet de A., les mâts ont été choisis de façon telle qu'ils préservent le plus possible le paysage. Le projet prévoit un nombre de mâts limité, et des mâts en béton plutôt que des pylônes en acier dont les pieds sont généralement écartés de plusieurs mètres, et ce afin de diminuer l'impact visuel. De même, la préférence a été donnée à des supports à deux niveaux de consoles au lieu de trois plus habituellement adoptés, afin de diminuer la hauteur de l'ouvrage et ainsi l'atteinte au paysage.

Lors d'une visite des lieux, l'autorité d'instruction a constaté que le paysage touché par la ligne projetée est déjà affecté par l'autoroute et des constructions de type industriel. Le paysage ne peut dès lors plus être considéré comme intact et particulièrement digne de protection (JAAC 56.7, consid. 3c/aa). Il apparaît donc que l'impact supplémentaire de la ligne projetée sur le paysage, réduit par toutes les mesures précitées, est faible.

Le tracé de la ligne aérienne respecte donc les principes généraux de la protection du paysage. L'intérêt à la protection du paysage, qui est assuré ici de façon satisfaisante, n'impose pas une mise en terre de la ligne.

La pesée des intérêts effectuée par le DETEC à ce sujet est conforme au droit fédéral.

4. Si la ligne projetée ne porte atteinte à aucun objet digne de protection, il reste à examiner si une mise en terre ne s'impose pas sur la base de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01).

D'après l'art. 11 al. 2 LPE, les limitations des émissions à titre préventif, par exemple par une mise sous terre, présupposent que ce soit possible du point de vue technique et des conditions d'exploitation, supportable économiquement, tout en respectant le principe de la proportionnalité.

4.1. La ligne de 60 kV projetée est une nouvelle installation fixe qui génère du bruit (art. 7 al. 7 LPE et art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit [OPB], RS 814.41). Les émissions de bruit doivent être limitées conformément aux dispositions de l'autorité d'exécution, de telle façon que les immissions de bruit dues exclusivement à l'installation en cause ne dépassent pas les valeurs de planification (art. 23 LPE et art. 7 al. 1 let. b OPB).

En ce qui concerne l'évaluation des émissions de bruit dues à la ligne en cause, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a considéré dans son préavis qu'il peut dire par expérience qu'une ligne à haute tension de 60 kV n'engendre pas de problèmes de bruit dans son voisinage, et qu'il peut considérer que les valeurs de planification sont respectées.

S'agissant de savoir si toutes les mesures de limitation préventive des émissions ont été prises dans la mesure où cela est réalisable techniquement et du point de vue de l'exploitation et économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE et art. 7 al. 1 let. a OPB), l'OFEFP ne préconise pas d'autres mesures de limitation à la source que celles prévues étant donné que les valeurs de planification sont respectées.

En outre, comme le relèvent le DETEC et A., le bruit d'une ligne à haute tension est négligeable par rapport aux nuisances engendrées par l'autoroute. De même, vu que l'habitation de D. est distante d'environ 80 m de la ligne, le bruit ne serait de toute façon plus perceptible de cet endroit.

Le Conseil fédéral ne voit pas de raison de s'écarter de l'avis exprimé par l'OFEFP, d'autant plus que les recourants n'ont apporté aucun indice concret qui pourrait laisser supposer que le bruit émis par la ligne dépasse les valeurs de planification.

4.2. La ligne projetée génère en outre des rayons non ionisants. L'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI, RS 814.710) 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 incommodes scientifiquement prouvées (annexe 2 ORNI).

Selon le principe de prévention, indépendamment des nuisances existantes, il importe de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, et pour autant que ce soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE et art. 4 ORNI).

Selon l'art. 4 ORNI, les installations doivent être construites et exploitées de telle façon que les limitations préventives des émissions définies à l'annexe 1 ne soient pas dépassées. Les émissions des nouvelles installations de lignes à haute tension ne doivent pas dépasser la valeur limite de l'installation (1 microtesla, μT) dans les lieux à utilisation sensible, c'est-à-dire les lieux généralement habités à long terme (ch. 15 al. 4 de l'annexe 1 ORNI). Sur la base du rapport de A. de mai 2002, l'OFEFP a constaté que la valeur limite de l'installation est respectée dans les lieux à utilisation sensible.

S'agissant des valeurs limites d'immissions, l'OFEFP constate aussi qu'elles sont respectées. Le projet remplit donc les exigences de l'ORNI.

Le mandat conféré au principe de la prévention 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). Il ne sous-entend pas que les personnes incommodées par une installation ne sauraient endurer la moindre gêne. Ainsi, la protection contre les atteintes incommodes ne saurait pas être complètement garantie, même lorsque les valeurs limites d'immission fixées par l'ORNI sont respectées.

4.3. Le projet de la ligne aérienne est conforme à la législation sur l'environnement, aussi bien en ce qui concerne les émissions de bruit que le rayonnement non ionisant.

Les recourants produisent des chiffres indiquant que le surcoût de la variante souterraine serait relativement peu élevé. Ces calculations sont cependant basées sur

des sources anonymes, il n'est donc pas possible d'en tenir compte. De plus, les recourants n'ont pas fait valoir d'arguments fondés susceptibles de remettre en question les conclusions tirées de l'expérience et de la pratique, selon lesquelles il est constant que les coûts d'une variante souterraine sont de 2 à 5 fois plus élevés que ceux d'une variante aérienne ([ATF 124 II 219](#) consid. 8f). Le Conseil fédéral n'estime donc pas nécessaire de procéder à une expertise comme l'ont demandé les recourants.

Vu le surcoût qu'occasionnerait une solution câblée, et vu que les atteintes provoquées par la ligne litigieuse sont légères, il ne se justifie pas, en vertu du principe de la proportionnalité, d'exiger des mesures de prévention supplémentaires. Une mise en terre de la ligne ne s'impose donc pas non plus sous l'angle de la LPE.

5. En conclusion, le Conseil fédéral constate que le DETEC a appliqué correctement le droit fédéral et a fait un usage correct de son pouvoir d'appréciation. La décision attaquée doit donc être confirmée et le recours rejeté.

6. (...)

[17] Peuvent être obtenues auprès de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Documentation, case postale, 3003 Berne.

**JAAC 67.61 - Décision du Conseil fédéral du 18 décembre 2002 dans la cause D. et M.
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	150 006 062

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.