



Projet du 22 octobre 2008

Révision de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans d'installations électriques, de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, de l'ordonnance sur les lignes électriques et de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans pour les installations ferroviaires (Modification OPIE, OAT, OLEI, OPAPIF)

Rapport explicatif

1. Situation initiale

Le 9 novembre 2005, le DETEC instituait le groupe de travail Lignes et sécurité d'approvisionnement (GT LVS). Cet organe avait un triple mandat: il devait élaborer les éléments d'un réseau stratégique de transport d'électricité optimisé, désigner les projets prioritaires de construction de lignes et proposer des mesures propres à accélérer (sans modification de la loi) les procédures d'approbation des plans, notamment des plans sectoriels. Nombre de recommandations du GT LVS figurent dans son rapport final du 28 février 2007. En vue d'accélérer les procédures, il propose d'améliorer la collaboration entre les parties prenantes, et de repenser les démarches administratives. La plupart de ses propositions ont été mises en oeuvre dans l'intervalle.

Par arrêté du 21 février 2007, le Conseil fédéral chargeait le DETEC d'examiner en outre si l'adaptation des actes régissant la construction de lignes électriques permettrait de simplifier encore et d'accélérer les procédures d'autorisation des projets. Un groupe de travail de l'OFEN, s'appuyant sur une expertise d'origine externe à l'administration, a alors proposé trois mesures à prendre, touchant les procédures relatives aux plans sectoriels, et sept mesures touchant les procédures d'approbation des plans, susceptibles d'accélérer les choses.

Reprenant la proposition du DETEC du 15 janvier 2008, le Conseil fédéral chargeait ce département le 20 février de préparer une révision de l'ordonnance sur l'approbation des plans d'installations électriques, afin d'y apporter les innovations ci-après:

- Définition des critères de dérogation de l'obligation de PSE,
- Renonciation à la procédure d'opposition de l'ESTI là où un accord paraît improbable,
- Règle applicable aux projets de construction de tiers à proximité d'une ligne électrique.

Simultanément, le Conseil fédéral chargeait le DETEC d'étudier de plus près, pour la fin de 2008, les sept autres mesures.

Outre les mesures recommandées par le GT LVS et les modifications de l'OPIE ordonnées par le Conseil fédéral, les travaux sont l'occasion de procéder à quelques changements de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire préparées de longue date et qui pourront influencer positivement sur la durée de la procédure de plan sectoriel.



2. Les nouvelles dispositions

Concernant OPIE art. 1a

Selon l'art. 16, al. 5, LIE, l'approbation des plans de projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement présuppose, en règle générale, l'existence d'un plan sectoriel. A titre exceptionnel toutefois, on peut s'écarter de cette exigence aux termes du message du 25 février 1998 relatif à une loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans (loi sur la coordination) « notamment lorsqu'il apparaît visiblement peu raisonnable d'envisager un tel plan pour un seul projet. En pareil cas, l'adéquation du projet avec les exigences de l'aménagement du territoire doit être examinée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, comme la prévoit la LAT » (FF 1998 II 2250). Il ressort de l'expérience que chaque projet de ligne s'inscrit dans des conditions générales différentes dans l'optique locale et régionale. Il faut donc décider dans chaque cas de la nécessité d'un plan sectoriel. La présente révision de l'ordonnance doit aboutir à formuler les critères contraignants permettant de soustraire de cette obligation les projets de lignes à haute tension.

L'al. 1 commence par indiquer que seules des lignes à très haute tension sont soumises à l'obligation de plan sectoriel. Cela correspond à la pratique actuelle, qui montre que ce sont surtout les réseaux de transport suprarégionaux qui modifient le territoire et l'environnement (art. 16, al. 5 LIE). Pour les réseaux de l'alimentation générale en électricité (50 Hz), ce sont en même temps les équipements soumis à ladite obligation en vertu du ch. 22.2 de l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (RS 814.011, OEIE).

Quant à l'al. 2, il précise que l'on ne peut renoncer à une procédure de plan sectoriel pour une installation nouvelle que s'il s'agit de tronçons relativement courts, ne touchant de surcroît aucune zone de protection et qui répondent aux exigences relatives à la protection contre le rayonnement non ionisant.

Si l'intention est de remplacer, de modifier et de développer des lignes existantes, l'al. 3 fixe les conditions dans lesquelles on peut renoncer à exiger un plan sectoriel préalable, à savoir:

- Le potentiel de réunion de lignes est épuisé (let. a).
- Le nouveau projet ne s'écarte que de façon étroitement limitée du tracé actuel (let. b) et si des conflits surgissent, on peut les résoudre dans ces limites (let. c). Ainsi les aspects de détail se voient traités dans le cadre de la procédure d'approbation des plans.
- Des mesures compensatoires appropriées sont prises au vu des atteintes portées à des zones de protection au sens du droit fédéral ou cantonal (let. d).
- On peut prévoir que les exigences formulées dans l'ORNI seront remplies sans qu'il soit besoin d'une dérogation (let. e).

Dans chaque cas, il appartient à l'OFEN de décider si l'on peut renoncer à mener une procédure de plan sectoriel (al. 4). L'OFEN recueille les préavis des cantons concernés et des autres services fédéraux intéressés, avant tout ceux de l'Office fédéral de l'environnement, de l'Office fédéral du développement territorial et de l'Inspection fédérale des installations à courant fort. La démarche correspond à l'adaptation du plan sectoriel Lignes de transport, qui a été soumise à l'appréciation des cantons et du public à la fin du mois de mai 2008.

Concernant OPIE art. 2, al. 1, let. g



Les documents et conclusions de la procédure de plan sectoriel font partie du dossier d'approbation des plans. Il en va de même du résultat de l'examen des conditions de renoncement à la procédure de plan sectoriel au sens de l'al. 3.

Concernant OPIE art. 5, al. 3

En vertu de l'actuel art. 5, al. 1 OPIE, l'Inspection fédérale des installations à courant fort est tenue de mener des négociations sur les oppositions. Mais une fois la procédure remise à l'OFEN, celui-ci doit généralement refaire de même, soit que les intéressés le demandent expressément, soit que tous les droits de passage n'aient pu être acquis de gré à gré. Le nouvel art. 5, al. 3 décharge l'ESTI de cette obligation lorsque les perspectives de succès sont minces. On élimine ainsi une redondance dans la procédure d'approbation des plans.

Concernant OPIE art. 6

L'art. 6 ne subit qu'une modification rédactionnelle de son al. 1. De plus, la phrase finale de cet alinéa devient l'al. 2, ce qui entraîne la renumérotation des alinéas subséquents.

Concernant OPIE art. 6a

Si l'IFICF renonce à négocier sur les oppositions, elle doit remettre la procédure à l'OFEN sans retard (al. 1). Cette négociation est alors conduite par l'OFEN (al. 2), qui peut ordonner d'autres mesures (al. 3).

Concernant OAT art. 19, al. 1

L'art. 19 OAT régit la consultation des cantons et la participation du public dans l'adoption de plans sectoriels et de conceptions. Or l'expérience montre que dans cette phase de l'élaboration, il faut agir de façon circonstanciée selon la teneur des dossiers, si l'on veut obtenir un déroulement rapide et efficace de la procédure.

Le plan sectoriel comporte des dispositions générales, ne se rapportant pas à un lieu donné mais à l'ensemble du réseau (principes de procédure, objectifs, règles matérielles, priorités, etc.), qui concernent tout le monde de la même manière, mais qui n'entraînent pas de conséquences en termes de propriété; et il comporte d'autres éléments, ayant une référence topographique réelle, liée à un projet donné (p. ex. des fiches d'objet), qui peuvent avoir des effets importants pour les droits de propriété des intéressés.

Il faut donc fixer des règles différentes de publication pour ces deux types de dispositions:

- Pour les dispositions du plan sectoriel ayant valeur générale, il suffit d'une publication avec mise à l'enquête à l'échelon fédéral (publication dans la Feuille fédérale - avec renvoi à la mise à l'enquête publique dans les services cantonaux du développement territorial des cantons concernés - et communiqué de presse de la Confédération; mise à l'enquête publique dans l'office fédéral compétent, à l'ARE et sur le site internet de ces deux offices). La publication dans des organes cantonaux et communaux est superflue.
- Pour les dispositions se rapportant à un lieu donné, la publication avec mise à l'enquête publique tant à l'échelon fédéral qu'à celui du canton et de la commune s'imposent. Concrètement, un avis doit paraître dans la Feuille fédérale (auquel s'ajoutera un communiqué de presse), dans les organes officiels des cantons concernés et éventuellement dans des organes régionaux et communaux. Quant à la mise à l'enquête publique, elle se fera dans l'office concerné et à l'ARE, ainsi que



sur leurs sites internet, dans les services cantonaux du développement territorial des cantons concernés et dans les communes concernées.

Concernant OAT, art. 21, al. 4

A l'heure actuelle, le Conseil fédéral adopte les conceptions et plans sectoriels ainsi que leur adaptation sur proposition du département compétent (art. 21, al. 1 OAT). Etant donné l'importance des futurs plans sectoriels et conceptions, il est juste qu'il en aille de même à l'avenir.

Mais si une adaptation (ce terme inclut les concrétisations spatiales) n'est que la mise en œuvre de la marge d'interprétation autorisée lors de l'approbation du plan sectoriel, la compétence de l'adopter est désormais déléguée de principe au département. La formulation potestative est proposée pour qu'une modification même mineure puisse toujours être soumise à l'approbation du Conseil fédéral si la qualité de la procédure l'exige. La limite à ne pas dépasser est toutefois franchie lorsqu'une adaptation fait surgir de nouveaux conflits. Un tel conflit se reconnaît en particulier à ce que

- des cantons concernés s'opposent explicitement à l'adaptation prévue;
- l'adaptation du plan sectoriel met en conflit deux intérêts publics fondamentalement équivalents (cf. ATF 128 II 1 [Böttstein]).

L'importance d'un conflit peut aussi se manifester par une divergence de vues entre deux offices touchés dans leur domaine de compétence. Enfin l'importance d'une adaptation peut tenir à son aspect politique,. On se souviendra par exemple à ce sujet de la décision prise par le Conseil fédéral dans un domaine analogue, celui du plan directeur, concernant la région touristique d'Andermatt.

Concernant OLEI, art. 11a

Les exploitants de lignes électriques sont régulièrement et de plus en plus souvent confrontés au fait que des constructions et planifications ultérieures ne permettent plus de répondre aux exigences légales concernant la protection contre les rayonnements non ionisants. En effet, les autorités cantonales et communales octroyant les permis de construire ne sont pas tenues d'informer les exploitants de lignes, ni même de les consulter. Cela constitue un handicap pour l'exploitation des installations comme pour leur conception. Si désormais on annonce les projets de constructions proches d'une ligne électrique et si l'exploitant de la ligne se voit consulté, cela permettra de reconnaître à temps les conflits entre les besoins de l'approvisionnement en électricité et ceux de l'urbanisation des cantons et des communes. Les parties pourront alors faire valoir leurs intérêts dès l'élaboration des plans, évitant ainsi des antagonismes et des contraintes.

Concernant OPAPIF art. 1, al. 1

Il ressort de l'art. 18, al. 5 de la loi sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101) que l'obligation de passer par une procédure de plan sectoriel s'applique également aux lignes à haute tension de 132 kV et plus servant exclusivement ou principalement aux besoins du trafic ferroviaire. Les précisions au sujet de cette procédure figurant dans la législation sur l'électricité doivent être prises en considération aussi pour ces lignes. La procédure d'approbation des plans les concernant est régie, elle, par la législation sur les chemins de fer. Voilà pourquoi il faut compléter l'ordonnance d'exécution (OPAPIF) par un renvoi à l'art. 1a OPIE.



3. Conséquences

Grâce à ces modifications, on pourra traiter plus rapidement les demandes d'approbation des plans qui seront probablement formulées au titre de l'extension du réseau stratégique de transport dans les secteurs de 16 2/3 Hz et 50 Hz. Il n'en résultera pas de besoins personnels ou financiers supplémentaires pour la Confédération. Mais les procédures d'approbation des plans s'en trouveront abrégées et accélérées.

Il faut tout de même relever que le développement stratégique du réseau de transport prévu d'ici en 2015 exigera vraisemblablement plus de personnel qualifié du fait des demandes plus nombreuses d'approbation des plans. En effet, certains projets de lignes étant violemment controversés, il n'est pas rare que la décision de l'OFEN fasse l'objet de recours au Tribunal administratif fédéral, voire au Tribunal fédéral. Dès lors, la conduite de la procédure et la rédaction des décisions exigeront des soins tout particuliers, avec appréciation de tous les arguments présentés, pour ne pas susciter dans ces tribunaux le renvoi à l'OFEN. Les retards qui en résulteraient auraient des effets négatifs sur les procédures concernées et très graves pour la sécurité d'approvisionnement de la Suisse.

La présente ordonnance régissant l'approbation d'installations électriques en Suisse, elle n'a aucune retombée sur le droit européen.