

BGer 1C 41/2017 vom 1. September 2017

Bundesgericht, 2017-09-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_41_2017

FR: TF 1C 41/2017 du 1 septembre 2017

IT: TF 1C 41/2017 del 1 settembre 2017

Regeste

Projet de ligne à haute tension Chamoson-Chippis | Équilibre écologique

Erwägungen

E. 1

Les deux recours sont dirigés contre un même arrêt. Il se justifie de les joindre afin de statuer par un seul arrêt.

E. 2

Le recours en matière de droit public est recevable contre un arrêt final rendu par le TAF dans une cause de droit public (art. 82 let. a, 86 al. 1 let. a et 90 LTF). Les recourants se sont vu reconnaître la qualité pour recourir en raison de la proximité de leurs habitations, respectivement de leurs terrains avec le projet litigieux. Le TAF a toutefois considéré que deux d'entre eux, H._____ et O._____, n'avaient pas qualité pour recourir faute d'avoir formé opposition au projet initial. Les recourants ne remettent nullement en cause l'exclusion des deux précités en raison de l'absence d'opposition. Faute de toute motivation du recours à ce propos, les deux recourants en question doivent être écartés de la procédure à ce stade également. Les recourants estiment aussi qu'une augmentation de l'ampérage de la ligne impliquerait un élargissement du périmètre de légitimation, et qu'un enfouissement de la ligne permettrait au contraire une réduction d'un coefficient de 9 à 10 de ce même périmètre. Les recourants méconnaissent que le cercle des personnes habilitées à recourir doit se déterminer sur le vu du projet concret qui est soumis à examen. De son côté, Swissgrid ne conteste plus la qualité pour agir des autres recourants, telle qu'elle a été admise par l'instance précédente. Les recours sont dès lors recevables, hormis en tant qu'ils sont formés par H._____ et O._____. Il est par ailleurs pris acte du retrait de la procédure de l'hoirie R._____.

E. 3

La Fondation se plaint d'établissement inexact des faits (art. 97 LTF) et de violations de son droit d'être entendue.

E. 3.1

Elle reproche au TAF d'avoir simplement procédé à un parallèle entre les griefs soulevés et les différents stades de la procédure, sans établir d'état de faits. Ce premier grief est d'ordre général et n'apparaît pas suffisamment motivé, dans la mesure où l'arrêt attaqué comporte un long exposé des faits et de la procédure. La recourante reproche au TAF de ne pas avoir précisé que le projet de 1992 n'avait pas été approuvé, alors que le projet de 2002 n'en était que la reprise. La recourante méconnaît que le projet préliminaire est mentionné clairement dans l'arrêt du TAF du 15 août 2012, entré en force, et dans celui du Tribunal fédéral du 21

février 2017 (consid. 2.2). Dans son nouvel arrêt, l'instance précédente pouvait dès lors se contenter d'un rappel plus succinct du déroulement de la procédure, ce qui n'empêche pas les recourants de se prévaloir de ce fait s'ils l'estiment pertinent sur le fond. Au demeurant, l'existence d'un projet antérieur non approuvé n'apparaît pas comme un élément de fait déterminant puisque l'admissibilité du nouveau projet doit être examinée pour elle-même. La Fondation se plaint également de ce que l'ensemble des projets et variantes émane du seul exploitant, mais on ne voit pas en quoi ce grief - à l'appui duquel la recourante n'invoque aucune disposition de droit - relèverait de l'établissement des faits. Enfin, la recourante se plaint de ce que les plans ne lui aient pas été communiqués avec la décision de l'OFEN, ce qui lui aurait permis de connaître le tracé réel de la ligne. Sur ce point également, la recourante n'indique pas en vertu de quel principe les plans d'approbation (qui sont d'ailleurs expressément mentionnés dans le dispositif de la décision) devraient figurer dans la décision elle-même ou être annexés à celle-ci; le droit d'être entendu, qui permet aux parties d'accéder au dossier, n'impose en revanche pas à l'autorité de produire des pièces avec sa décision.

E. 3.2

A l'appui de son grief de violation du droit d'être entendue, la Fondation reproche au TAF d'avoir statué le 14 décembre 2016 alors que sa dernière détermination avait été postée le 12 décembre précédent, de sorte qu'aucun examen sérieux de cette pièce n'aurait eu lieu. Le courrier du 12 décembre 2016 est - à l'instar de celui déposé le même jour par l'instance inférieure - mentionné dans l'état de fait de l'arrêt attaqué. Le TAF en a donc manifestement pris connaissance avant de statuer. Le droit d'être entendu n'empêchait pas l'autorité de préparer son projet de décision avant la réception des dernières observations, ce qui peut expliquer le délai très bref dans lequel le TAF a ensuite statué. La recourante se plaint également de l'ampleur du dossier qui ne lui aurait pas permis de déterminer quel projet avait finalement été approuvé. Elle estime qu'un rapport de synthèse ou une procédure de plan sectoriel aurait permis d'éclaircir ces points. La procédure de plan sectoriel n'a pas pour but de faciliter la lecture d'un dossier auquel la recourante a eu librement accès et dont elle ne conteste pas qu'il est complet. Il en va de même d'un rapport de synthèse, la recourante n'expliquant pas non plus en vertu de quelle disposition il serait nécessaire. S'agissant des caractéristiques générales du projet, l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 mai 2013 retient déjà (consid. 2.1) que la décision l'OFEN synthétise l'historique, mentionne les modifications apportées et examine minutieusement tous les aspects du projet. La taille du dossier n'était pas un obstacle à l'exercice du droit d'être entendu. Il n'en va pas différemment de la nouvelle décision de l'OFEN, laquelle mentionne expressément l'ensemble des documents sur lesquels elle porte. Les arguments relatifs à l'établissement des faits et au droit d'être entendu apparaissent dès lors manifestement mal fondés. Quant à la pièce nouvelle produite le 6 juillet 2017 et aux différentes allégations de fait qui ne ressortent pas de l'arrêt attaqué (en particulier l'acceptation par le Conseil national, le 9 mars 2017, d'un postulat concernant l'enfouissement de la ligne Chamoson-Ulrichen), elles sont nouvelles et partant irrecevables conformément à l' art. 99 al. 1 LTF .

E. 4

Sur le fond, les recourants contestent l'urgence de la réalisation litigieuse. Ils relèvent que la procédure a commencé en 1992 déjà, que la première décision d'approbation a été rendue en 2010, la seconde en janvier 2015. Entretemps, l'ouvrage Cleuson-Dixence a été mis en service en 1999; la station de Nant de Drance ne serait certainement pas opérationnelle

avant 2020 voire plus tard. Une date butoir de 2015 avait été fixée et celle-ci avait été dépassée sans aucune conséquence sur l'approvisionnement électrique. Dès lors, l'urgence ne pourrait être retenue pour renoncer à une variante câblée et pour dispenser l'exploitante de la procédure de plan sectoriel (PSE), compte tenu de l'importance du projet (longueur de la ligne et hauteur des pylônes) et du texte clair de l'art. 1a de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE, RS 374.25). La consultation de la population, imposée par l'art. 13 LAT, aurait également été éludée.

E. 4.1

Dans son arrêt du 15 août 2012, le TAF a déjà examiné la question de l'exigence d'un plan sectoriel au regard des art. 16 al. 5 de la loi sur les installations électriques (LIE, RS 374.0) et 1a OPIE. Il a considéré que la première de ces dispositions admettait des exceptions, et qu'il devait en aller de même de la seconde qui constituait une simple norme d'exécution. En l'occurrence, la question de l'enfouissement de la ligne avait été abondamment traitée, de même que la justification du projet, les variantes envisageables, les incidences majeures et l'optimisation des lignes. En outre, du point de vue des exigences de l'ORNI, seules deux dérogations avaient été nécessaires. Se référant à une autre affaire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_172/2011 du 15 novembre 2011) dans laquelle une dérogation avait été accordée à des conditions pourtant moins favorables, le TAF a ainsi considéré qu'il serait disproportionné d'exiger une procédure de PSE. L'urgence du projet n'est pas retenue à l'appui de ces considérations. Dans son arrêt du 13 mai 2013, le Tribunal fédéral a pour sa part considéré que les projets déjà entamés lors de l'entrée en vigueur de l'art. 1a OPIE ne pouvaient être systématiquement assujettis à une procédure de plan sectoriel. Pour le surplus, il a confirmé l'appréciation du TAF. L'éventuelle urgence à la réalisation de la ligne n'est dès lors qu'un des éléments ayant permis de renoncer à une procédure de plan sectoriel. Dans la mesure où les modifications apportées en dernier lieu au projet n'ont pas pour effet d'augmenter son importance et son impact, le simple écoulement du temps ne saurait permettre aux recourants de revenir sur cette question, définitivement réglée par des décisions entrées en force.

E. 4.2

Les recourants contestent également l'urgence du projet en tant qu'élément retenu pour renoncer à l'enfouissement de la ligne. Ils relèvent l'ancienneté du projet et contestent les divers arguments avancés par le constructeur pour justifier une telle urgence, notamment la date butoir de 2015. La question de la mise en câble a elle aussi été examinée successivement par le TAF et le Tribunal fédéral dans leurs précédents arrêts. Les objections retenues à cet égard dans l'arrêt du TAF se fondent sur les critères dégagés dans l'ATF 137 II 266. Se fondant sur l'ensemble des rapports et expertises figurant au dossier, ainsi que sur les études ayant conduit à la jurisprudence précitée, le TAF a considéré que la mise en câble des 27,5 km du projet devait clairement être écartée: les problèmes de résonance avec la ligne CFF obligerait à maintenir une ligne aérienne pour cette dernière. Une mise en câble partielle (environ 10 km entre les pylônes 120 et 143) engendrerait des surcoûts disproportionnés, compte tenu de l'absence de paysage protégé et du faible nombre de lieux à utilisation sensible (LUS) concernés. Une mise en câble partielle sur de plus courts tronçons nécessiterait des investissements supplémentaires sans apporter d'avantages économiques déterminants. Les différentes évaluations, même grossières, permettaient d'exclure toute variante câblée sans qu'il soit besoin d'établir un projet concret de variante. Cette appréciation, également confirmée par le Tribunal fédéral, ne repose que très

accessoirement sur l'argument tiré de l'urgence. Le TAF a expressément considéré que la nécessité et l'urgence de la construction pesaient dans la balance des intérêts en présence "sans pour autant apparaître comme déterminants à eux seuls". L'arrêt du 15 août 2012 considère d'ailleurs déjà que l'intérêt à une réalisation du projet, certes important, devaient être mis en balance avec les impératifs de la protection contre le bruit et une utilisation rationnelle de l'énergie, retenant qu'une nouvelle variante à quatre conducteurs devait être examinée même si cela devait entraîner un certain retard dans la réalisation du projet (consid. 11.2.4). Les griefs relatifs à l'urgence sont donc dénués de pertinence à ce stade et ne permettent pas de revenir sur la pesée d'intérêts opérée dans les décisions précédentes. La Fondation fait référence à une étude déposée en 2016 par l'Etat du Valais, évaluant les possibilités de synergies entre la 3^{ème} correction du Rhône (R3) et les lignes à haute tension (version 8 novembre 2011). Les conclusions de cette étude sont qu'un enfouissement de la ligne dans la digue du Rhône est techniquement possible, mais que son coût est de l'ordre de 10 fois supérieur à celui d'une ligne aérienne, et qu'en raison des ondes électromagnétiques, cela serait incompatible avec l'usage des berges aux fins de loisirs-détente; les synergies avec la R3 sont en définitive considérées comme faibles. La question de l'enfouissement de la ligne doit ainsi être considérée comme définitivement jugée et les recourants, en reprenant leurs objections précédentes, ne font pas valoir de circonstances de faits nouvelles qui permettraient d'y revenir.

E. 4.3

Tant la fondation que les autres recourants estiment que le projet a été initié en 1986 et que les études menées jusqu'ici ainsi que la planification directrice ne seraient plus d'actualité. Il devrait en découler une péremption de la procédure administrative, par analogie avec l' art. 16 LEI . La procédure devrait être reprise dès le début en tenant compte de la R3, des constructions nouvelles réalisées entretemps et de l'opposition des collectivités publiques à ce genre de réalisation.

E. 4.3.1

Le grief est mal fondé. En effet, comme le relevait déjà le TAF dans son arrêt de 2012, aucune disposition du droit fédéral ne prévoit la péremption de la procédure d'approbation dans son ensemble. Or, compte tenu des incidences importantes qu'elle peut avoir sur la situation de l'entreprise requérante (soit l'extinction d'un droit qui existait auparavant), une telle péremption devrait reposer non pas sur des principes généraux de la procédure administrative - principes que les recourants se gardent d'ailleurs de préciser -, mais sur une base légale claire et en principe formelle (arrêts 2C_923/2014 du 22 avril 2016 consid 6.2; 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 6.2). Or, l' art. 16i al. 1 LIE ne prévoit un délai de péremption - de trois ans - qu'après l'entrée en force de la décision d'approbation des plans. Une application par analogie (qui limiterait la durée de la procédure à trois ans, sauf prolongation accordée en vertu de l' art. 16i al. 2 LIE) n'est dès lors pas envisageable. Les références aux autres dispositions prévoyant la caducité d'autorisations de construire ou de mesures de planification sont, pour la même raison, inopérantes. Enfin, les nouvelles dispositions liées à la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016, acceptée en votation populaire le 21 mai 2017 (art. 16 al. 5 et 16a bis LIE), ne sont pas encore en vigueur.

E. 4.3.2

En définitive, aucune disposition du droit fédéral en vigueur ne fixe de délai maximum pour une procédure d'approbation selon l' art. 16 LIE . En outre, les différentes dispositions

invoquées par les recourants ne fixent manifestement que des délais d'ordre, puisqu'il n'est pas prévu qu'un dépassement de ces délais impliquerait automatiquement la péremption ou l'annulation de la procédure dans son ensemble. Les éléments nouveaux et les changements de réglementation dont se prévalent les recourants pouvaient d'ailleurs, dans la mesure de leur pertinence, être pris en compte par l'autorité avant l'approbation des plans, de sorte que la seule durée de la procédure ne saurait constituer un motif d'annulation de la décision d'approbation.

E. 5

Sur le vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le TAF a limité son examen aux seules questions qui n'avaient pas été définitivement traitées et confirmées par les arrêts précédents. Il s'agit des questions liées au changement de faisceaux, au choix de la procédure, à la protection contre le bruit et à l'ampérage de la ligne. Seuls les recourants Gillioz et consorts présentent de tels arguments; ils évoquent le choix de la procédure simplifiée en rapport avec le courant maximal de la ligne et critiquent le mode de choix du type de câbles, également en rapport avec les dispositions de l'OPB.

E. 5.1

Pour l'essentiel, l'ensemble de ces griefs repose sur la considération que les nouveaux câbles permettraient d'augmenter l'ampérage de la ligne. Les recourants se fondent sur des rapports selon lesquels le nouveau câblage permettrait de doubler l'ampérage. Ils contestent les explications de l'ESTI selon lesquelles les raccordements en amont et en aval ne seraient pas équipés pour supporter un courant plus élevé.

E. 5.2

Reprenant la totalité des charges et conditions posées dans sa décision de 2010, l'OFEN précise notamment, dans sa décision d'approbation du 19 janvier 2015, les conditions relatives à la protection contre le rayonnement ionisant (ch. 8.11). Il en résulte en particulier que la valeur maximale de courant est fixée à 2230 A. L'ESTI est chargée de vérifier régulièrement le respect de cette valeur limite, et Swissgrid devra mettre à disposition les documents nécessaires à cette vérification (ch. 8.11.3). Le respect des valeurs de l'ORNI est entièrement fondé sur la valeur de courant maximal. Il en va de même de l'évaluation du bruit, qui a conduit à l'arrêt de renvoi du TAF. Dès lors, même si le choix de conducteurs plus épais permettrait théoriquement un ampérage plus important, l'exploitante demeure tenue par les valeurs autorisées dans la décision d'approbation. Les griefs des recourants relèvent non pas de la conformité de cette décision au droit, mais de l'exécution et de la surveillance.

E. 5.3

Les recourants se plaignent de l'incertitude quant au type de câble qui sera finalement utilisé. En effet la décision d'approbation prévoit (charge n° 7) qu'afin d'assurer une protection accrue contre le bruit, l'exploitant est tenu d'utiliser le matériau le plus adapté à réduire le bruit "tel que par exemple le câble Nexans (Aero-Z)". Les décisions précédentes retiennent que les valeurs limite fixées à l'annexe 6 OPB étaient déjà respectées avec le projet précédent. Le TAF a néanmoins considéré dans son arrêt de 2012 qu'une variante à quatre conducteurs permettrait une réduction de bruit importante sous l'angle de la limitation préventive des émissions (art. 11 al. 2 LPE); elle permettait en outre une diminution importante des pertes d'énergie. A la suite de cet arrêt, Swissgrid a déposé plusieurs variantes à quatre et trois conducteurs. La variante finalement retenue (3x1000

mm²) permettait une diminution de 3 dB (A), alors que celle à de 4x650 mm² permettait une réduction de 4 dB (A). Toutefois, cette différence (non perceptible, ou à peine perceptible) était considérée comme non décisive. La préférence a été donnée à la variante à trois ternes qui, tout en permettant une réduction des nuisances à titre préventif, présentait un impact visuel nettement moindre, une perte d'énergie moins importante et ne nécessitait pas un renforcement des fondations des pylônes. Force est de constater qu'en dépit de leurs critiques, les recourants ne prétendent nullement qu'une autre variante aurait dû être préférée à celle qui a été retenue. S'agissant du type de câble, la décision d'approbation ne mentionne manifestement qu'un exemple. On ne saurait exclure l'utilisation de câbles offrant de meilleures performances, pour autant que le projet ne se trouve pas modifié et que les exigences posées, en matière de bruit et de rayonnement non ionisant notamment, soient respectées. Comme le relève le TAF, ces exigences feront partie du cahier des charges, l'exploitant étant tenu de respecter la législation en matière de marchés publics. Les doutes soulevés par les recourants relèvent là aussi de l'exécution de la décision et non de sa conformité au droit. Il y a lieu de relever que conformément à l' art. 13 OPIE , l'ESTI est chargée de contrôler, en général au cours de l'année suivant l'achèvement des travaux, que l'exécution de l'installation répond aux prescriptions et respecte les plans approuvés, y compris les mesures exigées pour la protection de l'environnement (décision d'approbation, ch. 8.28).

E. 5.4

Sur le vu de ce qui précède, il apparaît que le projet finalement retenu, soit la variante à trois ternes de 1000 mm², satisfait aux exigences de réduction de bruit posées dans les décisions précédentes. C'est également à juste titre que les instances précédentes ont fait application a contrario de l' art. 7 OPIE , qui permet de dispenser d'enquête publique lorsque les modifications apportées après l'approbation des plans ne sont pas importantes. La variante retenue n'implique en effet aucune modification quant au tracé, aux caractéristiques des pylônes, à leur incidence sur l'environnement et à l'ampérage de la ligne.

E. 6

Sur le vu de ce qui précède, les recours sont rejetés, dans la mesure de leur recevabilité. Conformément aux art. 66 al. 1 et 68 al. 2 LTF, les dépens sont mis à la charge des recourants (ils sont réduits en ce qui concerne la Fondation, compte tenu de sa situation financière), de même que les indemnités allouées à l'intimée Swissgrid SA.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.