

BVGer A-973/2015 vom 14. Dezember 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-12-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-973_2015_d20161214

FR: TAF A-973/2015 du 14 décembre 2016

IT: TAF A-973/2015 del 14 dicembre 2016

Erwägungen

E. 1.1

A teneur de l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) - et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF -, le TAF traite des recours dirigés contre des décisions au sens de l'article 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) rendues par une autorité fédérale au sens de l'art. 33 LTAF. En font partie les décisions d'approbation des plans selon l'art. 16h al. 2 de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (LIE, RS 734.0). Le TAF est dès lors compétent pour connaître des présents recours.

E. 1.2

S'agissant de la qualité pour recourir, laquelle est contestée par l'intimée pour neuf des recourants, il suffit à ce stade de constater ce qui suit. A teneur de l'art. 55 PA, tout recours a effet suspensif jusqu'à ce que cet effet suspensif soit retiré ou jusqu'à droit jugé sur le recours. L'autorité de recours tranche la question de la légitimation dans sa décision finale. Chaque recourant a en conséquence un droit à ce qu'une protection juridique efficace lui soit garantie et à ce que l'effet suspensif de son recours ne soit pas arbitrairement retiré. Il peut donc demander la restitution de l'effet suspensif qui a été retiré en se fondant uniquement sur sa qualité de partie dans la procédure de recours. Un défaut de légitimation dans la cause principale peut toutefois, dans la mesure il serait manifeste, être pris en considération lors de la pesée des intérêts, c'est-à-dire au moment de l'appréciation matérielle du recours concernant le retrait de l'effet suspensif (cf. ATF 129 II 286 consid. 1.3). A cela s'ajoute que lorsque la qualité pour agir est admise pour une des parties recourantes, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres recourants, représentés par le même mandataire, ont également la qualité pour recourir (cf. arrêt du TAF A- 4790/2012 du 23 juillet 2014 consid. 1.3.2.2; Laurent Pfeiffer, La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Zurich/Bâle 2013, p. 50). Il s'ensuit qu'à ce stade de la procédure, la question de l'éventuel défaut de légitimation d'une partie des recourants représentés par le même avocat peut souffrir de rester ouverte.

E. 1.3

Pour le surplus, les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire sont respectées (art. 50 et 52 PA). Partant, les recours sont recevables.

E. 2

La présente décision traite uniquement de la requête de restitution de l'effet suspensif déposée par les recourants.

E. 2.1

Selon l'art. 55 PA - applicable aux procédures ouvertes devant le Tribunal de céans en vertu du renvoi général de l'art. 37 LTAF -, le recours a un effet suspensif (al. 1). Sauf si la décision porte sur une prestation pécuniaire, l'autorité peut cependant prévoir qu'un recours éventuel n'aura pas d'effet suspensif (al. 2). Sur recours, le Tribunal, son président ou le juge instructeur peut décider à son tour de restituer l'effet suspensif précédemment retiré; la demande de restitution de l'effet suspensif doit être traitée sans délai (al. 3). La compétence du juge instructeur pour rendre la présente décision incidente est donc donnée. Par ailleurs, la décision attaquée ne porte pas sur une prestation pécuniaire, de sorte qu'un retrait de l'effet suspensif n'était pas d'emblée exclu.

E. 2.2

Le but de la règle de l'effet suspensif du recours est d'éviter que la décision attaquée déploie ses effets, assortis parfois de conséquences irréversibles, tant que l'autorité de recours n'a pas tranché la question de sa conformité au droit (ATAF 2009/57 consid. 4.1.4.3). Selon la jurisprudence, la décision de retirer l'effet suspensif à un éventuel recours doit être justifiée par un intérêt (public ou privé) prépondérant; un motif "convaincant" suffit et des circonstances extraordinaires ne sont pas exigées. Le principe de la proportionnalité doit en tous les cas être respecté (cf. ATF 129 II 286 consid. 3.3; ATAF 2009/57 consid. 4.1.4.1 ss; arrêt du TAF A-828/2012 du 10 mai 2012 consid. 3.1; Regina Kiener, in: Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zurich/St-Gall 2008, n. 14 ss et 23 ad art. 55 PA). Il faut ainsi déterminer si les motifs qui parlent en faveur d'une exécution immédiate de la décision ont plus de poids que ceux qui plaident pour la solution contraire. De manière générale, la décision sur le retrait de l'effet suspensif relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative. Dès lors, lorsqu'elle est saisie d'un recours avec demande de restitution de l'effet suspensif, l'autorité de recours ne fera droit à une telle demande que s'il s'avère, sur la base d'un examen *prima facie* du dossier et des preuves à disposition, que la première autorité n'a pas pris en considération ou a manifestement mal évalué des intérêts prépondérants ou si la solution retenue préjuge de manière inadmissible du jugement final (ATF 129 II 286 consid. 3; ATF 106 Ib 115 consid. 2a). L'issue prévisible de la procédure n'entre en ligne de compte que si les perspectives sont manifestes (cf. ATF 130 II 149 consid. 2.2; ATF 129 II 286 consid. 3; Kiener, *op. cit.*, n. 16 et 20 ad art. 55 PA).

E. 3.1

En l'espèce, lors de sa détermination complémentaire du 15 septembre 2014, par laquelle elle prenait position sur les observations du SPE VS, l'intimée a conclu à ce que l'OFEN prononce, dans sa décision d'approbation des plans, le retrait de l'effet suspensif aux éventuels recours pour tous les éléments confirmés par le TAF et le TF (cf. pce OFEN 268 à 270). Il s'agissait selon elle de garantir le respect de l'urgence de la ligne, telle que reconnue par le TF. L'intimée relevait que la variante préconisée ne change pas le tracé ni les plans approuvés mais intègre une modalité technique, laquelle relève de la planification de détail.

E. 3.2

Invités par l'OFEN à déposer leurs ultimes observations, les opposants A._____ et consorts (recourants 1-17) et R._____ (recourante 18) se sont opposés au retrait de l'effet suspensif dans leurs écritures respectives des 23 et 30 octobre 2014.

E. 3.3

Dans la décision attaquée, pour retirer préventivement l'effet suspensif à d'éventuels recours, l'OFEN est parti de l'idée que la question de l'admissibilité de la ligne aérienne, de son tracé, de la situation et de la forme des pylônes avait déjà été tranchée sur son principe par l'arrêt du TAF du 15 août 2012, confirmé par le TF le 13 mai 2013. Du moment que le courant déterminant était limité par une charge à 2230A et que le rayonnement non ionisant - qui respectait l'ORNI selon le TAF et le TF - ainsi que le champ électromagnétique demeuraient semblables par rapport à la variante initiale, l'office a estimé que la variante 3x 1000 mm² ne portait pas d'avantage préjudice à la situation qui avait été jugée conforme par le TAF et le TF. Par ailleurs, l'office s'est fondé sur le fait que la nécessité et l'urgence de la ligne avaient également été reconnues par ces deux instances. Finalement, selon l'OFEN, les recourants ne seraient plus habilités à soulever des griefs qui ont déjà été examinés, de sorte que le seul élément à prendre en considération serait celui du bruit provoqué par la configuration des faisceaux. Or, quel que soit le choix (3 ou 4 faisceaux), celui-ci n'aurait pas d'impact significatif sur les autres aspects, si bien que les travaux pourraient commencer.

E. 3.4

Les recourants 1 à 17 contestent l'urgence et la nécessité de la ligne. Ils se réfèrent notamment au rapport RIE déposé dans le dossier de mise à l'enquête publique de 1996 dans lequel l'exploitant lui-même admettait qu'il était difficile de prouver de manière irréfutable la nécessité d'une ligne spécifique. Citant le rapport Plattner (visiblement le RIE de 1992), ils estiment également que la sécurité du transport électrique serait compromise par l'exploitation de tensions différentes sur des mêmes supports. Ils relèvent encore que la ligne projetée doit être construite en premier lieu pour décharger l'énergie produite par Cleuson Dixence et qu'ils ne comprennent pas l'urgence prétendue en 2015 pour justifier le retrait de l'effet suspensif alors que ce puit est en service depuis la deuxième partie des années 1990. Pour le surplus, ils avancent des griefs qui se confondent avec ceux dirigés à l'encontre du projet lui-même, à savoir en substance que le dossier n'est pas complet et qu'il n'y a pas de plans de détails, en particulier en ce qui concerne les plans des pylônes avec indication des ternes, des conducteurs et des types de lignes superposées. Selon eux, la décision d'approbation des plans de l'OFEN a été annulée par le TAF et il ne saurait être question de s'y référer pour construire une nouvelle installation électrique différente sur plusieurs aspects de celle projetée à l'époque. La recourante 18 ne motive pas spécifiquement sa requête tendant à la restitution de l'effet suspensif, se contentant de dire que l'enquête est bâclée et qu'aucun motif sérieux n'existe pour retirer l'effet suspensif. Elle remet toutefois également en cause l'urgence de la ligne et sa nécessité arguant qu'il n'y a jamais eu de black-out électrique en Suisse depuis 1992. Selon elle, il s'agit d'un projet nouveau qui doit être mis à l'enquête publique selon la procédure ordinaire et rien n'empêcherait le TAF d'examiner une variante enterrée.

E. 3.5

Il importe donc d'examiner tout d'abord si c'est à juste titre que l'OFEN est parti de l'idée que nombre d'aspects ont déjà été tranchés sur un plan juridique de sorte qu'ils ne peuvent plus être revus dans le cadre de la présente procédure. En effet, si le raisonnement de l'OFEN est exact, il y aurait lieu d'accorder moins de poids aux intérêts qui plaident en faveur de l'effet suspensif. Dans le cas contraire, le retrait de l'effet suspensif risque de préjuger de façon inadmissible de la décision au fond et devrait être refusé d'emblée.

E. 4.1

La première décision d'approbation des plans a été annulée par le Tribunal de céans dans son arrêt du 15 août 2012, confirmé par le Tribunal fédéral le 13 mai 2013. Le TAF, admettant partiellement le recours, a renvoyé la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision "dans le sens des considérants" (ch. 2 du dispositif). Ce dispositif doit être interprété à la lumière des considérants de l'arrêt de renvoi, qui lie le Tribunal de céans (cf. ATF 129 II 286 consid. 4.2). Le TAF, après avoir écarté les griefs d'ordre procédural, a tout d'abord estimé que le dossier de l'autorité inférieure était suffisamment complet et que la décision n'était pas contraire aux principes de coordination notamment en ce qui concerne la 3ème correction du Rhône (consid. 7). Le Tribunal a ensuite jugé disproportionné d'exiger la mise en oeuvre d'une procédure de plan sectoriel (consid. 8). Le considérant 9 affirmait la nécessité de construire rapidement la ligne litigieuse pour promouvoir l'approvisionnement énergétique. Au considérant 10, le TAF a confirmé que le projet de ligne respectent intégralement les valeurs limites de l'ORNI applicables sur les parcelles des recourants, qu'elles abritent ou non des lieux à utilisation sensible (LUS). La problématique de la protection contre le bruit a été étudiée au considérant 11 duquel il ressort que les valeurs de planification sont respectées sur tout le tracé de la ligne. En revanche, en application du principe de la limitation préventive des émissions, le TAF a jugé qu'il convenait d'examiner une variante à 4 faisceaux susceptibles d'entraîner une réduction importante des émissions sonores. En conséquence, il a admis partiellement le recours par substitution de motifs, annulé la décision attaquée, précisant que ce n'était pas la seule partie de la ligne concernant les recourants qui était annulée mais bien l'ensemble de celle-ci et renvoyé la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. Le TAF a encore déclaré en substance que malgré cette issue, il se justifiait "pour des motifs d'économie de procédure, de statuer dès à présent sur les autres griefs plutôt que dans le cadre d'un éventuel recours contre la nouvelle décision que devra rendre l'autorité inférieure". Ainsi, le TAF a jugé le grief de la violation des prescriptions sur la protection de la nature et du paysage mal fondé (consid. 12). Finalement, dans un long considérant très détaillé (consid. 13), le TAF a rejeté les griefs concernant le tracé de la ligne (consid. 13.1.7) et écarté tant une variante câblée intégrale (consid. 13.8.3) qu'une mise en câble partielle (consid. 13.8.6).

E. 4.2.1

A la lecture des considérants, il ressort suffisamment clairement que la décision de renvoi ne met pas fin à la procédure et qu'il ne s'agit pas non plus d'une décision partielle dans le sens de l'art. 91 LTF. Elle contient toutefois indéniablement des éléments de principe. Les recourants l'ont entreprise par devant le TF, lequel est entré en matière estimant qu'il s'agissait d'une décision incidente susceptible de recours au sens de l'art. 93 al. 1 let. b LTF, voire également de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, a rejeté entièrement leur recours, et ce faisant, a tranché définitivement certaines questions quand bien même il a confirmé le dispositif de la décision du TAF quant à l'annulation de la décision d'approbation.

E. 4.2.2

Il est vrai qu'en conséquence, d'un point de vue procédural, la décision du 30 juin 2010 n'existant plus, l'autorité inférieure aurait dû reprendre dans sa nouvelle décision tous les éléments confirmés par le TF. Cela étant, selon la jurisprudence, sous réserve de la protection de la bonne foi éventuelle - question qui ne se pose pas en l'espèce -, une décision administrative doit être comprise non pas de manière littérale, mais conformément à sa signification juridique concrète (cf. ATF 132 V 74 consid. 2, ATF 120 497 consid. 1). Or en

l'espèce non seulement le titre intermédiaire introduisant le dispositif de la décision litigieuse renvoie très clairement à la décision d'approbation du 30 juin 2010 pour ce qui est des aspects non repris dans les considérants de la décision du 19 janvier 2015, mais le dispositif reprend les charges de la décision "annulée", si bien que l'interprétation qu'il revient d'en faire ne fait aucun doute. Il faut ainsi comprendre que les aspects de la décision du 30 juin 2010 confirmés par le TAF et le TF sans être toutefois littéralement repris dans la décision du 19 janvier 2015 font néanmoins partie intégrante de celle-ci. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'autorité inférieure d'avoir opéré comme elle l'a fait, à savoir en partant du principe qu'il n'était pas nécessaire de revenir sur les points déjà tranchés par les autorités de recours. En effet, celles-ci sont liées par leurs propres considérants, en particulier le TAF par ceux qui figurent dans sa décision de renvoi. Une exception à ce principe peut être admise lorsqu'un changement de jurisprudence a eu lieu dans des affaires présentant un état de fait semblable - ce qui n'est pas le cas - les motifs de révision demeurant réservés (Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2013, n°1158 in fine, p. 405 ; Philippe Weissenberger, in: *Praxiskommentar VwVG*, 2009, n°28 ad art. 61 et réf. cites). A cela s'ajoute que les recourants n'en subissent aucun désavantage puisque le cercle de ceux-ci (nonobstant leur légitimation au fond) est identique à celui qui avait procédé devant le TAF et le TF. Ainsi, ils ont déjà pu s'exprimer sur tous les points faisant l'objet des arrêts du TAF et du TF sur lesquels l'autorité inférieure n'est pas revenue. L'interdiction du formalisme excessif dicte de ne pas se montrer trop exigeant quant au libellé du dispositif d'une décision administrative lorsque sa signification découle clairement des considérants et du contexte.

E. 4.2.3

La situation eut probablement été différente si le Tribunal fédéral n'était pas entré en matière sur le recours et n'avait pas tranché définitivement les questions susdites. Cela étant, force est de constater ici que le Tribunal fédéral s'est prononcé sur ces points et qu'il ne subsiste dès lors plus d'objet du litige possible en relation avec ces questions. En d'autres termes, les points qui ont été revus et tranchés par la Haute Cour ne sauraient plus faire l'objet d'un examen matériel par le Tribunal de céans. Partant, l'intérêt des recourants à ne pas voir se réaliser un projet avant qu'il ne soit statué sur leurs griefs afin de ne pas subir des inconvénients difficilement réparables, intérêt qui plaide en faveur de l'effet suspensif, semble a priori avoir moins de poids que ceux de l'intimée à commencer des travaux dont la nécessité et l'importance ne doivent plus être discutées (cf. consid. 8.5 arrêt du TAF A-5374/2010) et qui de toute manière auront lieu tôt ou tard sur le tracé entériné de la ligne aérienne, un câblage total ou partiel ayant été définitivement écarté. Cela étant, le Tribunal de céans observe que la situation ne permet pas de retirer purement et simplement l'effet suspensif à la décision d'approbation des plans pour les motifs suivants. En effet, s'il est vrai que les plans de détail ne pourront être réalisés qu'une fois la décision entrée en force et que ceux-ci n'ont pas à être intégrés dans la décision d'approbation, de l'avis même de l'intimée, tant la variante 4xAd 650 mm² que la variante 3xAd 1000 mm² génèrent une augmentation du taux de travail des supports qui ont été dimensionnés pour les conducteurs 3xAl-Acc 550 mm². Les efforts supplémentaires au niveau des structures entraînent donc un renforcement de ceux-ci quand bien même leur profil et leur emplacement ne changent pas. L'ampleur du renforcement dépend du type de configuration, les faisceaux quadruple engendrant plus d'efforts que les faisceaux triple. Or, le choix des faisceaux et leur impact sur l'environnement constituent précisément l'objet du litige. L'autorité inférieure n'a visiblement pas pris suffisamment en compte cet aspect se fondant uniquement sur les

éléments qui n'étaient pas touchés par la nouvelle variante (comme le tracé, le fait que la ligne sera aérienne et la silhouette des pylônes). Ainsi, le Tribunal se voit mal autoriser de manière incidente le début des travaux dont le détail est précisément tributaire de l'arrêt à prononcer sur le fond du litige. Cette constatation est également valable pour le pylône 130 nécessaire au raccordement de l'usine de Chandoline. En effet, dans sa détermination finale du 30 octobre 2014, l'intimée avait elle-même admis que le pylône 130 ne pourra être définitivement configuré qu'en fonction de la décision de l'OFEN sur la procédure d'approbation des plans. Or, si cette configuration dépend du sort du litige sur le fond, il ne saurait être question de délivrer un permis de construire anticipé. En d'autres termes, une partie des travaux que l'intimée pourrait entreprendre au bénéfice du retrait de l'effet suspensif pourraient se révéler non conforme si le Tribunal dans son arrêt à venir retient que la variante adoptée est illégale ou inappropriée. En conséquence, ni la nécessité ni l'urgence de la ligne ne justifie que l'on retire l'effet suspensif à la décision d'approbation des plans, y compris s'agissant du raccordement à l'usine de Chandoline, au demeurant inactive depuis juillet 2013.

E. 4.3

Cela étant et compte tenu de ce qui précède et du caractère incident de la présente décision, rien n'empêche l'intimée de formuler en tout temps une requête plus précise, en détaillant ceux des travaux - comme le défrichement nécessaire pour accéder à certaines zones - qui sont parfaitement envisageables, compte tenu des décisions antérieures du TAF et du TF, quelle que soit la variante choisie. Cas échéant, elle prendra soin de les détailler en assortissant sa requête d'un calendrier.

E. 5

Compte tenu de ce qui précède, les requêtes en restitution de l'effet suspensif sont admises. Les frais et dépens relatifs à la présente décision seront fixés dans le cadre de l'arrêt au fond.

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