



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Juin 2018

# **Loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques)**

## **Révision partielle de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques**

Rapport explicatif

---



## Table des matières

1.	Remarques préliminaires .....	1
2.	Présentation du projet.....	1
3.	Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes.....	1
4.	Conséquences économiques, environnementales et sociales .....	2
5.	Commentaires des dispositions .....	2



## 1. Remarques préliminaires

Le 15 décembre 2017, le Parlement a adopté la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques; FF 2017 7485). Cette loi implique la révision partielle de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE; RS 734.0) et de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl; RS 734.7). Par conséquent, différentes ordonnances, dont l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE; RS 734.25), doivent également être modifiées. La présente révision fait donc partie des modifications rendues nécessaires, à l'échelon des ordonnances, par la stratégie Réseaux électriques.

## 2. Présentation du projet

Dans le cadre de la procédure de plan sectoriel, la stratégie Réseaux électriques crée des bases légales explicites dans la LIE pour certaines dispositions déjà visées dans l'ordonnance et transfère des prescriptions de cette dernière dans la loi. Il n'y a donc aucune modification sur le fond. Les dispositions de l'OPIE qui y sont devenues obsolètes suite à leur inscription dans la loi sont abrogées, pour autant que cela ne nuise pas à la lisibilité de l'ordonnance. De plus, les dispositions sont mieux structurées et les ambiguïtés mises en évidence en pratique ont été levées. Les articles de l'OPIE portant sur la procédure de plan sectoriel s'adressent en premier lieu à la société nationale du réseau de transport (Swissgrid SA), qui construit et exploite le réseau de transport en Suisse, ainsi qu'aux autorités fédérales et cantonales. Ces articles n'ont guère d'importance matérielle pour les particuliers, car les décisions prises dans le cadre de la procédure de plan sectoriel ne sont contraignantes que pour les autorités. Il convient de rappeler qu'aucune voie de droit ne permet d'attaquer les inscriptions du Conseil fédéral dans le plan sectoriel. Cela vaut également pour les décisions de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) relatives à la pertinence d'un projet par rapport au plan sectoriel ou à l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel.

De plus, sont ainsi mis en œuvre les exceptions à l'obligation de faire approuver les plans et les assouplissements de la procédure désormais énoncés à l'art. 16, al. 7, LIE. Des exceptions sont ainsi prévues pour les petites modifications techniques et les travaux d'entretien des installations lorsqu'aucune conséquence particulière pour l'environnement n'est à escompter. Les assouplissements se traduisent quant à eux par une renonciation à la prise de position des autorités fédérales sur les projets relatifs aux installations d'une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV. Les mesures envisagées satisfont à la motion 16.3038 «Faciliter la construction et la modification de stations de transformation et d'autres installations électriques», qui avait été déposée par la conseillère aux Etats Brigitte Häberli-Koller et transmise par le Parlement.

## 3. Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Les conséquences de la stratégie Réseaux électriques découlent pour l'essentiel des modifications de lois décidées par le Parlement. L'impact escompté des mesures proposées par le Conseil fédéral est présenté dans le message du 13 avril 2016 relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (FF 2016 3679). Les changements prévus dans l'ordonnance n'ont aucune incidence plus étendue sur la Confédération, les cantons et les communes. Le non-assujettissement des petites modifications techniques à l'obligation d'approbation des plans et le fait que l'obtention des



prises de position ne soit plus obligatoire pour les installations d'une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV (assouplissements de la procédure) suppriment les procédures correspondantes et déchargent l'administration tant fédérale que cantonale.

## 4. Conséquences économiques, environnementales et sociales

Les modifications prévues de l'ordonnance n'ont aucune conséquence sociale ou environnementale particulière. L'exemption de l'obligation d'approbation des plans reste subordonnée à la condition qu'aucune conséquence particulière pour l'environnement ne soit à escompter. En revanche, le non-assujettissement des petites modifications techniques à cette obligation supprime les procédures correspondantes et décharge donc l'économie (exploitants de réseaux).

## 5. Commentaires des dispositions

### *Préambule*

Le préambule est complété avec les art. 15e, al. 2, 15f, al. 3, 15g, al. 3, 15h, al. 3, 15k et 16a<sup>bis</sup>, al. 2, LIE. Constituant la nouvelle base des réglementations qui existaient parfois déjà dans l'ordonnance, ces articles concernent les domaines suivants:

- examen de la pertinence d'un projet par rapport au plan sectoriel et exceptions à l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel (art. 15e et 15f LIE ainsi qu'art. 1a et 1b OPIE);
- détermination des délais pour les différentes étapes de la procédure de plan sectoriel (art. 15f, al. 3, LIE ainsi qu'aux art. 1e, al. 3 et 4, 1f, al. 2 et 4, et 1g, al. 2, 3 et 5, OPIE);
- désignation des services et organisations représentés dans le groupe d'accompagnement (art. 15g, al. 3, LIE ainsi qu'art. 1e, al. 4, OPIE);
- réglementation des cas dans lesquels il est possible de renoncer à fixer une zone de planification (art. 15h, al. 3, LIE);
- réglementation des cas de moindre importance dans lesquels la fixation des zones de planification et des corridors de planification est confiée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC; art. 15k LIE).

### *Art. 1, al. 1*

L'al. 1 souligne désormais que l'objet de l'ordonnance comprend également la procédure de plan sectoriel (art. 1a ss.), ainsi que la détermination des zones réservées et alignements (art. 9b). Ces compléments impliquent une restructuration de l'al. 1.

### *Art. 1a Examen de l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel*

L'art. 15e LIE fixe les contours de l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel et confie au Conseil fédéral la compétence de définir les exceptions dans l'ordonnance.

Les nouvelles dispositions de l'ordonnance reflètent la procédure bien établie dans la pratique pour l'examen de cette obligation ou de la pertinence d'un projet par rapport au plan sectoriel. Cette procédure avait vu le jour sur la base des précédentes dispositions de l'ordonnance. Bien que cela n'implique aucune adaptation sur le fond, les articles doivent être restructurés.

L'OFEN examine déjà aujourd'hui la pertinence d'un projet par rapport au plan sectoriel sur demande de l'exploitant du réseau de transport (Swissgrid SA). Un projet est pertinent pour le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) uniquement s'il concerne une ligne d'une tension nominale



égale ou supérieure à 220 kV et qu'il a en plus des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement. L'obligation de mener cette procédure (obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel) est donc subordonnée à l'ampleur de ces effets.

Si, sur la base des documents du projet qui lui ont été transmis, l'OFEN ne peut constater d'effet considérable sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, il indique au requérant, sans vérification supplémentaire auprès des autres autorités de la Confédération, que le projet n'est pas soumis à l'obligation d'être fixé dans un plan sectoriel. Lorsqu'il vérifie ces effets, l'OFEN compare la situation actuelle (p. ex. ligne existante) et celle qui est prévue après la réalisation du projet. L'examen de la pertinence d'un projet par rapport au plan sectoriel et la fixation dudit projet dans le plan sectoriel sont exposés à l'art. 1a OPIE. Le titre actuel «Généralités» est donc remplacé par «Examen de l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel». Figurant déjà aujourd'hui à l'al. 1, la règle de base de cette obligation inscrite à l'art. 15e, al. 1, LIE est adaptée à la nouvelle législation sur le plan linguistique. De plus, l'al. 1 précise que l'OFEN doit vérifier d'office cette obligation ou sur demande de l'inspection ou du requérant avant de mener la procédure d'approbation des plans. Par «requérant», on entend le requérant dans la procédure consécutive d'approbation des plans. Il s'agit en général de Swissgrid SA. L'al. 1 souligne désormais que l'OFEN peut demander au requérant tous les documents nécessaires ou appropriés pour évaluer l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel.

Pour évaluer les effets d'un projet sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, la situation actuelle, c'est-à-dire un paysage éventuellement affecté par une installation existante, doit être comparée à la future situation escomptée après la réalisation du projet. Cette évaluation ne s'appuie donc pas sur un paysage initialement préservé. Ce principe est dorénavant défini à l'al. 2.

Si l'OFEN constate que le projet n'a pas d'effet considérable sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, il indique au requérant, en vertu du nouvel al. 3, que le projet n'est pas soumis à l'obligation d'être fixé dans un plan sectoriel. Dans ce cas, aucune consultation d'autres services compétents de la Confédération et du canton concerné n'est requise. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si le projet peut avoir des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, l'OFEN examine s'il existe des motifs de déroger à cette obligation et si la procédure de plan sectoriel doit être menée. Conformément à l'esprit de la norme, l'OFEN ne peut infirmer l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel que dans les cas évidents. Le caractère considérable des effets d'un projet sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement au sens de l'art. 15e LIE est sujet à interprétation, de sorte que l'OFEN bénéficie d'une certaine marge de manœuvre dans l'application de cette disposition. Selon la pratique en vigueur, il a par exemple été estimé que les effets des projets suivants n'étaient pas considérables: augmentation de la tension d'une ligne aérienne existante de 220 kV à 380 kV sur le même tracé sans augmentation substantielle de la hauteur des pylônes, déplacement d'une ligne aérienne sur une longueur de deux ou trois portées ou réorganisation sur un petit espace de l'introduction des lignes dans une sous-station. En cas de doute, l'OFEN devra approuver l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel; il conviendra alors d'engager soit la procédure de renonciation à ce plan en vertu de l'art. 1b soit la procédure de plan sectoriel énoncée à l'art. 1e.

Compte tenu de la nouvelle structure, le contenu des précédents al. 2, 3 et 4 est repris dans une nouvelle réglementation à l'art. 1b, al. 1 et 2. L'al. 5 peut être supprimé, car il a été transféré dans l'art. 15g, al. 1, LIE.

**Art. 1b Exceptions à l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel et procédure**

Si l'OFEN conclut, à l'issue de l'examen du projet, que ce dernier peut avoir des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, la Confédération doit vérifier le projet de manière approfondie en exerçant sa libre appréciation concernant la planification. Cette vérification est



désormais effectuée sous le titre «Procédure de renonciation à un plan sectoriel» (liste de contrôle relative au plan sectoriel des lignes de transport d'électricité [SÜL-Check]). Lors de cette vérification, on évalue si une dérogation s'applique d'après les anciennes dispositions de l'art. 1a, al. 2 et 3. Ces dérogations régissent les cas dans lesquels la Confédération entend renoncer à une coordination territoriale des projets dans le cadre d'une procédure de plan sectoriel, lorsque cela serait disproportionné en l'espèce ou lorsque l'on doit supposer que cette procédure n'apporterait aucune plus-value utilisable dans la planification. Cette étape du processus est définie dans le nouvel art. 1b intitulé «Exceptions à l'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel et procédure».

À cet égard, les anciennes dérogations de l'art. 1a, al. 2 et 3, OPIE sont transférées quant au fond dans les nouvelles dispositions. La construction d'une nouvelle ligne ou le remplacement d'une ligne (existante) sur un nouveau tracé sont évalués de manière similaire quant à leur pertinence par rapport au plan sectoriel. Dès lors, l'exigence d'exploitation des possibilités d'adjonction à d'autres lignes ou à d'autres infrastructures s'applique également à la construction de nouvelles lignes en vertu du nouvel art. 1 (et pas uniquement au remplacement, à la modification ou au développement d'une ligne existante). Toutes les dérogations doivent vraisemblablement pouvoir respecter les dispositions de l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710). Cette exigence figure désormais dans la phrase introductive de l'al. 1.

Les anciennes prescriptions de l'art. 1a, al. 2 et 3, ont été reprises à l'art. 1b, al. 1, let. a et b. A l'instar de la construction d'une nouvelle ligne, le remplacement, la modification et le développement de lignes existantes sur un nouveau tracé ne sont possibles - sans fixation dans le plan sectoriel - que jusqu'à une longueur ne dépassant pas cinq kilomètres uniquement. Cette légère reformulation par rapport à la réglementation en vigueur ne devrait guère avoir de conséquences, car le déplacement des lignes existantes est généralement assimilé dans la pratique à la construction d'une nouvelle ligne. Le critère énoncé à l'ancien art. 1a, al. 2, let. b, selon lequel le projet ne devait toucher aucune zone à protéger en vertu du droit fédéral ou du droit cantonal, entraînait des difficultés d'interprétation dans la pratique, car on ignorait la signification concrète de l'expression «ne touche pas». Les nouvelles let. a et b précisent ce critère en ce sens qu'un projet ne peut pas porter atteinte aux objectifs de protection de ces aires protégées. Cette précision n'apporte aucun changement sur le fond, car la réglementation précédente était déjà interprétée et appliquée de cette manière. Dans la nouvelle disposition (let. b), on peut renoncer sans conséquence juridique au critère de l'ancien art. 1a, al. 3, let. b, selon lequel en cas de déplacement du tracé de ligne, les conflits d'utilisation devront vraisemblablement pouvoir être résolus dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. D'une part, le projet ne peut être autorisé que si une proposition conforme au droit est présentée dans cette procédure pour résoudre les conflits d'utilisation existants. Dans le cas contraire, l'autorité chargée de l'approbation des plans devrait rejeter la demande correspondante et le requérant serait contraint d'élaborer un nouveau projet qui devrait, cas échéant, être soumis à une procédure de plan sectoriel. D'autre part, la formulation potestative de l'al. 1 permet d'engager cette procédure pour un projet comportant des questions épineuses sur les intérêts liés aux éventuels conflits d'utilisation, dans la mesure où cela est judicieux au vu des prises de position mentionnées à l'al. 2.

Se fondant sur une pratique éprouvée de l'OFEN, une dérogation vient s'ajouter à la liste correspondante par rapport à la réglementation précédente: s'ils respectent les conditions énoncées dans la phrase introductive, les projets réalisables à l'aide de câbles dans des infrastructures existantes ou prescrites par les autorités (p. ex. routes, tunnels ou galeries) sont exécutés sans examen approfondi du plan sectoriel, pour autant que ce regroupement soit possible sur au moins 80% de leur longueur. Une infrastructure est considérée comme prescrite par les autorités au sens de cette norme si elle est définie de manière contraignante dans un plan directeur cantonal ou dans un concept ou plan sectoriel de la Confédération. Cette dérogation est introduite à la let. c en vertu du



principe de regroupement, qui est motivé par le droit relatif à l'environnement et à l'aménagement du territoire et incite à regrouper les infrastructures lorsque cela est judicieux et opportun. En particulier, il est généralement préférable, en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, d'intégrer les lignes de transport dans des infrastructures existantes ou prescrites par les autorités lorsque cela est techniquement possible et économiquement supportable. Le regroupement ou l'utilisation multifonctionnelle des infrastructures allège l'empreinte sur le paysage et réduit l'utilisation des sols. La nouvelle dérogation visée à la let. c en tient compte. Il est nécessaire de fixer un seuil pour la partie du projet à intégrer dans l'infrastructure, et celui de 80 % de la longueur totale du projet semble approprié. Cela signifie, par exemple, qu'une ligne de 25 kilomètres peut être approuvée sans être fixée dans un plan sectoriel si elle est adjointe à une infrastructure existante sur une longueur de 20 kilomètres et sa section non regroupée ne dépasse dès lors pas cinq kilomètres. Par exemple, un câble à haute tension pourrait être intégré dans le deuxième tube du tunnel routier du Gothard (longueur d'environ 17 km) sans procédure préalable de plan sectoriel. Ce seuil garantit une réduction considérable de l'impact sur le paysage. Les éventuels inconvénients dans les aires de protection qui découlent de la création des sections non regroupées sont compensés par les avantages indéniables au niveau du paysage. Si ces sections dépassent cinq kilomètres au total, une procédure de plan sectoriel doit être réalisée (cf. let. a et b).

En outre, on peut renoncer à une procédure de plan sectoriel (procédure de coordination territoriale) si elle n'apporte aucune plus-value utilisable dans la planification. Son exécution n'est pas une fin en soi. Par conséquent, un projet qui respecte les conditions énoncées dans la phrase introductive n'est pas soumis à l'obligation d'être fixé dans un plan sectoriel si le requérant démontre de manière convaincante, à l'aide d'explications techniques, économiques et relatives à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la protection de l'environnement, qu'aucune autre variante ne saurait être privilégiée. Cette dérogation figure à la let. d.

En vertu de l'art. 15f, al. 1 et 2, LIE, l'OFEN décide si une procédure de plan sectoriel doit être menée. Il consulte préalablement les services compétents de la Confédération et des cantons concernés. Une prise de position unanime de tous les services consultés n'est pas nécessaire, mais elle doit être recherchée. Sur la base de ces dispositions de la LIE, les décisions de l'OFEN concernant la renonciation au plan sectoriel ou l'obligation de mener une procédure correspondante sont contraignantes pour les autorités fédérales et cantonales. Pour améliorer la lisibilité de l'ordonnance, les prescriptions de l'art. 15f, al. 1 et 2, LIE sont transposées à l'al. 2. De plus, l'OFEN doit pouvoir consulter des organisations nationales de protection de l'environnement, comme cela est prévu dans la procédure de plan sectoriel selon les art. 1e ss OPIE (cf. composition du groupe d'accompagnement à l'art. 1e, al. 4, OPIE). Il peut ainsi s'appuyer sur l'avis d'autres spécialistes pour décider de l'obligation de fixation dans un plan sectoriel.

#### *Art. 1c* Information préalable

Un intérêt national est conféré de par la loi aux installations du réseau de transport (art. 15d, al. 2, LIE). Une procédure de plan sectoriel doit être menée pour les projets concernant ces installations qui ont probablement un effet considérable sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement. En général, les projets correspondants sont intégrés à titre d'information préalable dans le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) après l'examen du plan pluriannuel par la Commission fédérale de l'électricité (EiCom; cf. art. 9d et 22, al. 2<sup>bis</sup>, de la nouvelle LApEI) et sont ensuite concrétisés dans le cadre de la coordination territoriale (cf. message relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques, FF 2016 3679, en l'espèce 3702). Le nouvel art. 1c garantit la mise en œuvre de ce processus. Par conséquent, un projet vraisemblablement assujéti à l'obligation d'être fixé dans un plan sectoriel et dont la nécessité a été confirmée par l'EiCom doit être inscrit dans le plan sectoriel comme information préalable.



*Art. 1d* Préparation de la procédure de plan sectoriel

Compte tenu du nouvel art. 1c, la mention actuelle au sein de l'art. 1b de l'information préalable tant dans le titre qu'à l'al. 1 n'est plus nécessaire. En revanche, les dispositions précédentes de l'art. 1b, al. 2, sont transférées dans le nouvel al. 1 et restructurées. Ce faisant, on tient compte du fait que l'accord de coordination entre le requérant et les cantons concernés fait partie des documents que le requérant doit remettre à l'OFEN avec la demande d'exécution de la procédure de plan sectoriel, raison pour laquelle il doit être conclu avant le dépôt de ladite demande auprès de l'OFEN. On renonce dès lors à l'exigence précédente selon laquelle le requérant devait signer cet accord dans le même temps que l'orientation préalable à destination de l'OFEN sur le futur projet soumis à l'obligation d'être fixé dans un plan sectoriel.

La réglementation de l'ancien art. 1b, al. 3, est intégrée à l'al. 2 et adaptée à la nouvelle structure. Les modifications correspondantes n'impliquent aucun changement sur le fond.

Les dispositions de l'ancien art. 1b, al. 4, figurent désormais à l'al. 3. Ce faisant, la formulation énonçant que le requérant peut, en accord avec les cantons concernés, proposer une seule zone de planification dans des cas particuliers est modifiée et précise que l'approbation explicite de ces cantons est nécessaire à l'avenir. Il n'y a aucune modification sur le fond, car l'ancien art. 1c, al. 5, comportait déjà cette exigence.

*Art. 1e* Initialisation de la procédure de plan sectoriel

Le nouvel art. 1e rassemble toutes les dispositions procédurales des anciens art. 1b et 1c qui sont nécessaires à l'initialisation de la procédure de plan sectoriel. Cela améliore la structure et la lisibilité de l'ordonnance.

Selon l'al. 1, le requérant doit demander à l'OFEN de mener la procédure de plan sectoriel. Ce principe était implicite dans l'ancienne réglementation; il est désormais explicite.

En vertu de l'al. 2, let. a, le requérant doit joindre à sa demande une justification du projet et des informations sur sa nécessité. La justification, qui fait généralement ressortir la nécessité du projet, permet de déterminer les intérêts et constitue dès lors une base importante pour la procédure de plan sectoriel. Lorsque le projet à évaluer est inscrit au stade d'information préalable dans le plan sectoriel, sa justification et les informations sur sa nécessité concordent avec les indications correspondantes figurant dans le plan pluriannuel. Conformément à l'al. 2, let. b, le requérant doit également fournir avec sa demande l'accord de coordination avec les cantons concernés et les documents énoncés à l'art. 1d. Cette réglementation correspond sur le fond aux dispositions précédentes de l'art. 1b, al. 2 et 3.

L'ancien art. 1b, al. 5 (transmission des documents à la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire), est transféré tel quel à l'al. 3.

L'al. 4 reprend la réglementation concernant la composition du groupe d'accompagnement spécifique au projet qui figurait précédemment à l'art. 1c, al. 1. La base légale de cette disposition est définie à l'art. 15g LIE, qui stipule que l'OFEN institue un groupe d'accompagnement pour chaque procédure de plan sectoriel (art. 15g, al. 2, LIE) et que le Conseil fédéral désigne les services et organisations représentés au sein de ce groupe (art. 15g, al. 3, LIE). L'obligation d'instituer ce dernier s'applique à la détermination tant de la zone de planification (art. 1f) que du corridor de planification (art. 1g), raison pour laquelle la disposition est transférée de l'art. 1c à l'art. 1e dans la systématique. L'OFEN a désormais deux mois pour mettre en place ce groupe à compter de la réception de toutes les prises de position issues de la première consultation de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Ce délai est ajouté en raison de l'art. 15f, al. 3, LIE, qui précise que le Conseil fédéral fixe les délais applicables aux différentes étapes de la procédure.





La composition du groupe d'accompagnement spécifique au projet demeure inchangée, car elle a fait ses preuves dans la pratique. Elle a notamment montré que les exigences relatives à l'aménagement du territoire et à l'environnement ainsi que les intérêts techniques et économiques étaient représentés de manière équilibrée et adaptée à ce stade de la planification sectorielle. Par le passé, le secteur privé notamment a demandé que les communes et des particuliers puissent siéger dans le groupe d'accompagnement. Cette participation n'est cependant pas considérée comme adaptée à ce stade de la planification sectorielle. Par conséquent, l'art. 1d, al. 1, let. c, énonce que la participation et l'information des communes doivent être réglées dans l'accord de coordination entre le requérant et les communes concernées. De même, à l'exception des organisations nationales de protection de l'environnement qui veillent aux intérêts relatifs à la protection de l'environnement à l'échelle de la Suisse, la participation de personnes ou organisations privées n'est pas judicieuse, car on ne peut en général déterminer qu'après l'élaboration du tracé de ligne si un projet devait menacer les intérêts particuliers déclarés. Par ailleurs, la participation supplémentaire d'autres groupements d'intérêt ralentirait une procédure de plan sectoriel déjà complexe, prolongeant ainsi sa durée. Tant les communes que les personnes et organisations privées peuvent faire valoir leurs intérêts lors de la consultation et de la participation ainsi que dans le cadre de la procédure d'approbation des plans (cf. art. 1f, al. 3, et art. 1g, al. 4, OPIE ainsi qu'art. 16f LIE).

#### *Art. 1f Détermination de la zone de planification*

L'ancien art. 1c, al. 1, concernant l'instauration d'un groupe d'accompagnement spécifique au projet est transféré à l'art. 1e, al. 4. Le nouvel *al. 1* comprend la réglementation précédente de l'art. 1c, al. 2, mais précise en plus que l'OFEN doit envoyer à ce groupe les documents sur la zone de planification. En général, l'envoi de ces documents sera effectué lors de la constitution du groupe d'accompagnement, c'est-à-dire dans un délai de deux mois à compter de la réception de toutes les prises de position de la COT (cf. art. 1e, al. 4, OPIE). Dans la pratique, la date de la visite avec le groupe est fixée la plupart du temps quelques semaines après cet envoi. On renonce à la disposition restrictive précédente relative au délai, qui stipulait que l'OFEN pouvait organiser cette visite dans les deux mois. Il appartient à l'OFEN de prévoir cette dernière, voire une seconde visite, le cas échéant après ce délai si les discussions avec le groupe d'accompagnement révèlent l'existence d'un tel besoin.

Le nouvel *al. 2* reprend le contenu de l'ancien art. 1c, al. 3, et sa formulation est adaptée à celle de l'art. 15h LIE. Par rapport à ce dernier, il est précisé que le groupe d'accompagnement doit se baser sur un examen d'ensemble pour sa recommandation et que celle-ci doit être fournie dans les deux mois suivant la réception de tous les documents nécessaires.

Le déroulement du processus selon l'ancien art. 1c, al. 4, doit être adapté, car la détermination de la zone de planification en vertu de l'art. 15h, al. 2, LIE est considérée explicitement comme une décision distincte (et non plus comme « coordination en cours »). La consultation des offices doit donc être réalisée avant la demande de détermination au Conseil fédéral, conformément à l'art. 4 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1). La teneur de l'ancien art. 1c, al. 4, est donc désormais répartie entre les al. 3 et 4 et adaptée de façon correspondante. Le nouvel *al. 3* prévoit que l'OFEN établisse, après réception de la recommandation du groupe d'accompagnement, le projet de la fiche d'objet et le rapport sur la zone de planification et ouvre la procédure de consultation et de participation en vertu de l'art. 19 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1). Selon la pratique en vigueur, l'ébauche de la zone de planification comprend le projet de la fiche d'objet et son rapport explicatif en vue de la détermination de la zone de planification.



D'après le nouvel *al. 4*, la réalisation de la consultation des offices selon l'art. 4 OLOGA est ensuite prévue. Dans les deux mois suivant la clôture de cette consultation, l'OFEN doit demander que la zone de planification soit définie par le Conseil fédéral ou, dans certains cas de moindre importance, par le DETEC. Comme à l'art. 1g, al. 5, sur la détermination du corridor de planification, le transfert de compétence au DETEC pour déterminer la zone de planification concerne les cas visés à l'art. 21, al. 4, OAT, qui indique que l'adaptation d'un plan sectoriel existant peut être adoptée par le département compétent lorsqu'elle n'entraîne pas de nouveaux conflits et n'a pas d'effets importants sur le territoire et l'environnement.

Le contenu de l'ancien art. 1c, al. 5, est repris dans le nouvel *al. 5*. Il y est précisé que la détermination directe de la zone de planification par l'OFEN n'est pas demandée par les cantons, mais par le requérant en accord avec les cantons concernés. Il est donc renvoyé à l'art. 1d, al. 3, OPIE. Il est désormais prévu que l'OFEN puisse inscrire dans le plan sectoriel, comme « coordination en cours », une zone de planification définie directement.

#### *Art. 1g Détermination du corridor de planification*

Comme auparavant au sein de l'art. 1d, al. 1, la teneur de l'*al. 1* s'appuie sur celle de l'art. 15i, al. 1, LIE. Le terme «entreprise» figurant dans la loi est cependant remplacé par «requérant», l'expression «variantes de corridor» par «corridor de planification», de manière à assurer la cohérence linguistique (y compris avec le titre de l'article).

L'ancien art. 1d, al. 2, peut être purement et simplement supprimé sans que cela ne modifie le droit sur le fond. La procédure de plan sectoriel est une planification spécifique aux autorités. L'OFEN, qui dirige cette procédure (cf. art. 15g, al. 1, LIE), peut décider sans autres formalités, en accord avec les autres services, quels sont les documents nécessaires à cette procédure et quelles sont leurs exigences qualitatives. L'édition d'une directive n'est pas requise en la matière, comme l'a démontré la pratique précédente, qui a parfaitement fonctionné pendant plusieurs années sans une telle directive.

En vertu de l'*al. 2*, l'OFEN doit transmettre les documents complets au groupe d'accompagnement dans les 30 jours suivant leur réception. Il peut organiser une visite des éventuels corridors de planification avec ledit groupe. Dans la pratique, une visite a généralement toujours eu lieu.

Le nouvel *al. 3* reprend le contenu de l'ancien art. 1d, al. 3, et sa formulation est adaptée à celle de l'art. 15i, al. 2, LIE. Il est précisé que le groupe d'accompagnement doit remettre sa recommandation dans un délai de deux mois à compter de la réception de tous les documents nécessaires.

L'*al. 4* prévoit que l'OFEN établisse une ébauche du corridor de planification après réception de la recommandation du groupe d'accompagnement et ouvre la procédure de consultation et de participation en vertu de l'art. 19 OAT. Selon la pratique en vigueur, cette ébauche comprend le projet de la fiche d'objet et son rapport explicatif en vue de la détermination du corridor de planification.

D'après le nouvel *al. 5*, la réalisation de la consultation des offices selon l'art. 4 OLOGA est ensuite prévue. Dans les deux mois suivant la clôture de cette consultation, l'OFEN doit demander que le corridor de planification soit défini par le Conseil fédéral ou, dans certains cas de moindre importance, par le DETEC. Le transfert de compétence au DETEC pour déterminer le corridor de planification concerne les cas visés à l'art. 21, al. 4, OAT, qui indique que l'adaptation d'un plan sectoriel existant peut être adoptée par le département compétent lorsqu'elle n'entraîne pas de nouveaux conflits et n'a pas d'effets importants sur le territoire et l'environnement.

#### *Art. 2, al. 1<sup>bis</sup>*

En vertu de l'art. 5, al. 2, LApEI, les gestionnaires de réseau sont notamment tenus de raccorder au réseau électrique dans leur zone de desserte les biens-fonds et les groupes d'habitations habités à



l'année en dehors de la zone à bâtir. L'exécution de la LApEI incombe en principe à la Confédération (art. 91 de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101]), mais l'art. 30, al. 1, LApEI délègue aux cantons l'exécution de l'art. 5, al. 2, de la loi. Ceux-ci bénéficient donc d'une compétence d'exécution limitée dans les domaines de la LApEI qui sont directement pertinents pour l'aménagement du territoire, ce dernier présentant un besoin de coordination et relevant des cantons selon l'art. 75 Cst.

Le droit fédéral relatif à l'aménagement du territoire détermine les utilisations des bâtiments et des installations en dehors des zones à bâtir. Conformément à l'art. 24c, al. 2, de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en relation avec l'art. 42, al. 1 et 3, let. c, OAT, les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire. Le raccordement au réseau électrique d'un ouvrage qui n'était pas électrifié à l'origine peut se traduire par de nombreuses utilisations nouvelles qui ne sont en général plus compatibles avec l'art. 42, al. 3, let. c, OAT<sup>1</sup>. La garantie de raccordement énoncée à l'art. 5, al. 2, LApEI n'abroge pas le droit relatif à l'aménagement du territoire. Elle garantit par ailleurs que les ouvrages situés hors de la zone à bâtir et utilisés conformément aux dispositions d'exception des art. 24 ss LAT puissent être raccordés au réseau électrique public. Tant la construction que l'utilisation (ou le changement d'utilisation) des biens-fonds en dehors de la zone à bâtir doivent être examinées par les autorités cantonales (cf. art. 25, al. 2, LAT).

Sur la base de ces réglementations et contrairement à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral dans l'affaire Rosenloui<sup>2</sup>, l'admissibilité du raccordement au réseau électrique public d'un bâtiment situé hors de la zone à bâtir doit être examinée par le canton, et non dans le cadre de la procédure d'approbation des plans soumise au droit fédéral<sup>3</sup>.

Le nouvel *al. 1<sup>bis</sup>* indique clairement que la Confédération approuve les plans relatifs aux lignes électriques destinées à raccorder des biens-fonds ou des groupes d'habitations en dehors de la zone à bâtir uniquement si les autorités cantonales compétentes ont examiné au préalable l'admissibilité de ce raccordement au réseau public et l'ont considérée comme licite. Dès lors, le requérant doit joindre aux documents une décision du canton entrée en force qui autorise le raccordement. Cette décision est contraignante pour l'autorité unique dans la procédure d'approbation des plans.

#### *Art. 9, titre et al. 1*

L'*al. 1* peut être abrogé, car les dispositions en vigueur de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) indiquent à qui doit être notifiée la décision d'approbation des plans. Il n'a pas d'autre vocation et est obsolète. Selon la pratique en vigueur, la décision relative à l'approbation des plans n'est pas notifiée aux autorités fédérales concernées ni aux cantons et communes participant à la procédure, mais leur est envoyée uniquement pour information, sauf s'ils ont la qualité de parties. C'est par exemple le cas lorsqu'une commune fait valoir ses droits par voie d'opposition (art. 16f, al. 3, LIE). La décision lui sera alors notifiée.

Étant donné que le contenu de l'art. 9 concerne uniquement l'autorisation partielle suite à la suppression de l'al. 1, le titre doit être adapté en conséquence.

#### *Art. 9a Exceptions à l'obligation d'approbation des plans*

Une installation électrique à courant fort et certaines installations à courant faible ne peuvent, en principe, être mises en place ou modifiées que si les plans du projet ont été approuvés (art. 16, al. 1, LIE). Conformément à l'art. 16, al. 7, LIE, qui a été complété dans le cadre de la stratégie Réseaux

<sup>1</sup> Cf. rapport explicatif d'octobre 2012 concernant la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, commentaires sur l'art. 42, al. 3, let. c, OAT.

<sup>2</sup> Arrêt A-5459/2015 du 27 décembre 2016

<sup>3</sup> Cf. également ATF 1C\_36/2011, consid. 3.4, et ATF 1A.176/2000, consid. 4.



électriques, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'obligation de faire approuver les plans. L'art. 9a définit ces dernières.

Sous le titre «Travaux d'entretien des installations», l'art. 9a détermine déjà aujourd'hui les projets réalisables sans procédure d'approbation des plans qui sont destinés à assurer l'exploitation d'une installation conformément à ce qui a été approuvé.

Eu égard à la nouvelle disposition de l'art. 16, al. 7, LIE, l'al. 1 est complété et précise qu'en plus des travaux d'entretien déjà mentionnés actuellement, les petites modifications techniques ne requièrent pas d'approbation des plans lorsqu'aucune conséquence particulière pour l'environnement n'est à escompter. Les détails concernant les travaux d'entretien et les petites modifications techniques figurent aux al. 2 et 3. Dans tous ces cas, la réalisation d'une procédure d'approbation des plans serait purement formelle et n'aurait aucune utilité, car aucun intérêt digne de protection de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage ou de tiers n'est affecté et aucune autorisation ou approbation au sens des autres dispositions du droit fédéral n'est nécessaire. Le non-assujettissement à l'obligation d'approbation des plans accroît l'efficacité des procédures et réduit la charge administrative tant pour les autorités que pour les gestionnaires de réseau.

Dans l'art. 9a, al. 2, en vigueur, les expressions comme «le remplacement à l'identique...» permettent d'opérer une distinction entre les travaux d'entretien et les modifications d'une installation qui sont soumises à une approbation des plans. Il a de plus en plus été démontré en pratique qu'un remplacement à l'identique est difficile, voire impossible, par exemple car les pièces à remplacer dans une installation électrique ne sont plus disponibles en raison de l'évolution technique. Lorsque des travaux d'entretien sont nécessaires, les modifications sont certes insignifiantes, mais elles sont soumises à approbation à cause du droit en vigueur. Pour combler ces carences et exempter les travaux d'entretien de cette approbation – car ils ne représentent qu'une modification minimale de l'installation –, le nouvel al. 2, let. a, reprend les dispositions existantes et les étend sur deux points:

- Premièrement, on entend désormais par travaux d'entretien le «remplacement équivalent» et non plus «à l'identique». Ainsi, des pièces défectueuses obsolètes pourront être remplacées par d'autres plus modernes sur le plan technique sans qu'une approbation ne soit requise. La disposition englobe, par exemple, les travaux suivants: remplacement de chaînes d'isolateurs en porcelaine par d'autres en plastique (optimisation grâce à l'emploi de nouveaux matériaux; des chaînes identiques ne sont plus disponibles), utilisation de câbles conducteurs optimisés en termes de pertes et/ou de bruit (avec une surface spéciale et une section de conducteurs légèrement accrue, sans augmentation de l'intensité du courant) ou remplacement de transformateurs de potentiel, de sectionneurs, de limiteurs de surtension ou de supports dans des installations de commutation isolées à l'air, ainsi que remplacement de commutateurs dans des stations de transformation par des installations du même type de construction. Non seulement l'équivalence du remplacement doit être attestée au niveau technique, mais le projet réalisé ne doit également pas ou peu affecter les intérêts de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage ainsi que ceux des tiers. Il convient en particulier de noter que le remplacement des pièces ne doit pas se traduire par une violation des prescriptions en vigueur, à savoir notamment celles de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI; RS 734.31) en matière de sécurité ainsi que les valeurs limites de l'ORNI et de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41).
- Deuxièmement, la réglementation en vigueur est généralisée en ce sens que les différentes pièces de l'installation dont le remplacement est considéré comme un travail d'entretien exempté d'approbation ne sont plus désignées nommément, mais uniquement par l'expression «parties de l'installation». Lacunaire, l'énumération en vigueur est inopportune, car elle demeure non



exhaustive. De plus, l'indication d'une partie concrète de l'installation ne saurait être déterminante en cas de remplacement équivalent selon l'acception susmentionnée.

L'énumération n'est pas exhaustive. Elle tient ainsi compte du fait que d'autres cas de figure pourraient être qualifiés de travaux d'entretien dans la pratique ou que des doutes pourraient être soulevés sur le caractère équivalent d'un remplacement effectué lors d'un projet concret. En l'espèce, l'al. 4 permet à l'inspection de décider de l'obligation d'approbation des plans en cas de doute (procédure payante) et de développer une pratique, créant ainsi une sécurité de planification et une sécurité juridique. En tant que principale autorité d'approbation des plans, l'inspection a l'habitude de ces cas de figure et est donc l'instance la plus appropriée pour cette tâche.

L'al. 2, let. b et c, regroupe le contenu de l'ancien al. 2, let. d et e. Il s'agit en l'occurrence de mesures visant à rétablir l'état initial (réparations et opérations similaires). Par ailleurs, la réglementation existante est elle aussi étendue, car les parties de l'installation concernées ne sont plus indiquées explicitement. Lesdites mesures peuvent également être exécutées sans approbation des plans à condition qu'elles ne modifient l'aspect extérieur de l'installation que de façon insignifiante. Dans ce cas également, les dispositions de l'al. 4 s'applique: en cas de doute, l'inspection décide si le projet est ou non soumis à l'obligation d'approbation des plans (procédure payante).

L'al. 3 définit quant à lui les projets qui constituent certes des modifications, mais qui sont insignifiants et dont les effets sont nuls ou négligeables, de sorte que l'exécution d'une procédure d'approbation des plans n'est pas justifiée. Conformément au nouvel art. 16, al. 7, LIE, ils sont donc exemptés de l'obligation d'approbation des plans. Ces modifications ne doivent pas se traduire par une augmentation du rayonnement non-ionisant dans les lieux à utilisation sensible ni altérer sensiblement l'aspect extérieur de l'installation. Il va de soi que l'utilisation d'un fil de terre avec des conducteurs à fibres optiques intégrés pour acheminer les données de tiers (let. a) continue de nécessiter l'approbation du propriétaire foncier concerné (servitude); le cas échéant, une procédure d'expropriation devra être lancée.

L'al. 3 permet dorénavant de réaliser des petites modifications techniques sans approbation des plans. Il n'existe donc encore aucune expérience pratique en la matière. Pour éviter qu'une pratique trop généreuse ne se développe, l'al. 5 contraint les propriétaires à annoncer au préalable ces projets à l'inspection. Cela permet d'élaborer une pratique conforme au droit sans imposer une procédure complexe aux participants.

L'obligation de documentation énoncée à l'al. 6 garantit que l'inspection puisse exercer efficacement ses tâches de contrôle.

#### *Art. 9b Zones réservées et alignements*

Les dispositions de la LIE relatives aux zones réservées et aux alignements s'inspirent fortement des prescriptions de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101; cf message relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques, FF 2016 3679, en l'espèce 3730 ss). Par conséquent, une disposition sur la procédure applicable qui est formulée de manière analogue à l'art. 1, al. 3, de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires (OPAPIF; RS 742.142.1) est ajoutée à l'art. 9b.

#### *Art. 9c Assouplissements de la procédure*

En vertu de l'art. 16, al. 7, LIE, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'obligation de faire approuver les plans ainsi que des assouplissements de la procédure. L'art. 9c comprend les dispositions correspondantes.



Si une loi prévoit (comme en l'espèce l'art. 16 LIE), pour des projets concernant par exemple des constructions ou des installations, la concentration de plusieurs décisions entre les mains d'une seule autorité (autorité unique), cette dernière consulte les autorités fédérales concernées avant de rendre sa décision, conformément à l'art. 62a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). La pratique a montré qu'une consultation était obsolète dans certains cas. Sur la base de l'art. 62a, al. 4, LOGA, qui précise que l'autorité unique et les autorités concernées déterminent d'un commun accord les cas exceptionnels pour lesquels aucune consultation n'est requise, l'inspection (en sa qualité d'autorité unique pour les cas non contestés) a donc conclu des accords avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Développés au fil du temps, ces accords ont fait leurs preuves. L'inspection s'efforcera, dans la mesure du possible, de conclure de tels accords avec d'autres services concernés. Cette pratique demeure inchangée.

Lors des débats parlementaires, d'autres mesures accélérant ou simplifiant les procédures ont été souhaitées, en particulier pour les installations d'une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV (niveaux de réseau 5 à 7). Une exemption générale de l'obligation d'approbation des plans inscrite dans le droit fédéral a été envisagée pour atteindre cet objectif. Cette mesure a finalement été écartée pour différentes raisons. L'art. 9b reprend ces réflexions sur une accélération de la procédure pour les plus petites installations, mais tente de réaliser l'objectif avec d'autres mesures que celles qui ont été débattues au Parlement. Le postulat de départ repose sur le fait que les installations d'une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV peuvent être considérées comme un «groupe particulier» des installations à courant fort pour les motifs suivants:

- à l'avenir, les lignes d'une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV seront entièrement réalisées sous forme de lignes souterraines en raison de la réglementation sur le facteur de surcôt (art. 15c LIE);
- la plupart des autres installations d'une tension nominale égale ou inférieure à 36 kV (p. ex. transformateurs) sont des éléments préfabriqués homologués.

Par ailleurs, il ressort de la pratique que la qualité des demandes s'est régulièrement accrue ces dernières années, en particulier pour les exigences relatives à l'aménagement du territoire (justification de l'emplacement). Des connaissances locales étant déterminantes en la matière dans ces cas de moindre importance, les services cantonaux peuvent fournir une évaluation fiable. Dans ce contexte et compte tenu du fait que les projets liés à ces installations ont de faibles conséquences sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, il semble approprié de renoncer à consulter les services de la Confédération (art. 62a LOGA). Par conséquent, l'approbation des plans sera octroyée sur la base des avis des services cantonaux pour les projets de moindre importance. L'autorité unique est libre de consulter les services de la Confédération si, par exemple, une prise de position cantonale ne permet pas d'évaluer le projet de manière fiable ou soulève des questions d'une importance particulière. L'art. 7, al. 1, de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) s'applique aux projets concernant des installations situées dans une aire de protection au sens du droit fédéral. Il n'est alors pas question de renoncer à consulter les services de la Confédération. De même, cette renonciation n'est pas envisageable pour les installations se trouvant dans une aire de protection au sens de traités internationaux. En effet, un tel traité approuvé par l'Assemblée fédérale est contraignant pour la Suisse et fait partie du droit fédéral dès lors que les documents de ratification ont été échangés. La réserve précisant que l'installation concernée ne doit pas se trouver dans une aire de protection au sens du droit fédéral garantit l'organisation d'une consultation dans tous ces cas.



*Art. 9d* Acquisition et renouvellement de servitudes

L'art. 43 LIE énonce que l'entreprise qui sollicite l'approbation des plans dispose du droit d'expropriation. Conformément à l'art. 16, al. 1, LIE, une approbation des plans est nécessaire à la construction ou à la modification d'une installation. Par conséquent, l'art. 44 LIE précise que le droit d'expropriation peut être exercé pour la construction et la transformation d'une installation. Ce droit n'est donc pas applicable lorsqu'aucune installation n'est érigée ou modifiée. L'art. 9d apporte une clarification en la matière en indiquant qu'une éventuelle procédure d'expropriation pour des droits supplémentaires ou échus relève exclusivement de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx; RS 711) dans les cas ne portant pas sur la construction ou la transformation d'une installation, et qu'aucune approbation des plans n'est alors requise.