



Communication ESTI n° 2020-0702 29 juillet 2020

Participation des cantons à la décision d'approbation des plans de l'ESTI

Considération de requêtes cantonales dans l'approbation des plans

L'Inspection fédérale des installations à courant fort ESTI approuve les plans pour les installations électriques à courant fort et certaines installations à courant faible dans le cadre d'une décision globale, en qualité d'autorité unique. Les avis des cantons sont un aspect important. Ils apportent une aide précieuse dans le cadre de la prise en considération du droit cantonal et des particularités cantonales lors du traitement du dossier. Mais l'avis cantonal est-il effectivement un avis positif ou s'agit-il en réalité d'un avis négatif ? Comment l'ESTI procède-t-elle en cas d'avis cantonal négatif ? Et quels moyens ont les communes pour participer à une procédure d'approbation des plans ?

Concentration des procédures devant l'autorité unique : une décision globale

La loi sur la coordination¹ et les adaptations apportées aux lois spéciales suite à son adoption ont introduit au niveau législatif, pour les projets d'infrastructure d'une certaine envergure, le principe de concentration. En vertu de ce dernier, une autorité unique décide seule quant aux autorisations nécessaires pour les bâtiments et les installations.²

Depuis lors, une installation électrique à courant fort ou une installation à courant faible régie par l'art. 4 al. 3 LIE³ ne peut être mise en place ou modifiée que si les plans du projet ont été approuvés par l'autorité compétente (cf. art. 16 al. 1 LIE). L'ESTI est l'autorité chargée de l'approbation des plans lorsqu'aucune opposition n'a été déposée à l'encontre du projet ou que les oppositions ont pu être réglées et lorsqu'il n'y a pas de divergences entre autorités fédérales (cf. art. 16 al. 2 let. a et b LIE).

Niveau cantonal : pas d'autorisation, mais un avis

La demande d'approbation des plans adressée à l'autorité unique fait l'objet d'une décision globale. Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis. L'autorité unique prend toutefois en compte le droit cantonal dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'exploitant de l'installation à courant fort ou à courant faible (art. 16 al. 4 LIE).

¹ RO 1999 3071, FF 1998 2221.

² Arrêt du Tribunal fédéral 1C_78/2012 du 10 octobre 2012, consid. 3.3 (en allemand).

³ Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (Loi sur les installations électriques, LIE ; RS 734.0)

Malgré la disparition des autorisations cantonales dans la procédure d'approbation des plans (ou justement pour cette raison), les cantons concernés doivent participer à une procédure concentrée pour que la décision d'approbation rendue par l'ESTI en qualité d'autorité unique soit licite⁴. Dans le cadre du traitement du dossier, les cantons sont appelés à renseigner sur le droit cantonal et les particularités cantonales. Ceci permet à l'autorité unique d'établir l'état de fait de manière globale, d'effectuer une pesée de tous les intérêts et d'appliquer correctement le droit⁵. Cette méthode vise à renforcer la mise en œuvre du droit de l'environnement, étant donné que les autorités cantonales connaissent la situation locale et sont appelées à soumettre leurs requêtes⁶. Le contenu de ces requêtes, formulées notamment sous la forme de charges ou de conditions, détermine leur forme. Elles doivent être fondées sur une base légale et proportionnées⁷.

Avis cantonal positif

Si le canton parvient à la conclusion que, de son point de vue, le projet ne suscite aucune objection, il formule un avis positif. Ce dernier peut être sans réserve ou prévoir certaines charges.

Charges

Une charge consiste à imposer au requérant, outre les droits et obligations fondés par la décision, une obligation de faire, de ne pas faire ou de laisser faire. Voici un exemple de charge :

« Interdiction de décharger ou déposer des matériaux de construction et d'excavation, outils, machines et véhicules dans l'aire forestière ».

La charge doit avoir un lien objectif avec l'approbation des plans. Un élément important est que les charges ne peuvent être utilisées pour remplacer des exigences nécessaires à l'approbation des plans qui feraient défaut. Par conséquent, le fait que la charge soit respectée ou non n'influence pas la validité de la décision et celle-ci est donc valide même si la charge n'est pas respectée. Toutefois, l'autorité compétente peut recourir à des mesures de contrainte pour mettre en œuvre la charge. Le non-respect d'une charge peut même avoir pour effet la révocation de la décision.⁸

Avis cantonal négatif

Conditions

Voici un exemple soumis à l'ESTI par un canton dans le cadre d'un avis « positif » :

« En ce qui concerne l'emplacement de la nouvelle station transformatrice, celle-ci doit se situer, en vertu de l'art. 3 al. 1 de la loi cantonale sur les routes, à une distance minimale de trois mètres du bord de la route ».

Il ne s'agit toutefois pas d'une charge, mais d'une condition, étant donné que du point de vue de l'autorité cantonale, une exigence nécessaire à l'autorisation (le respect de la distance par rapport à la route) n'est pas respectée. En conséquence, le canton fait dépendre son approbation du projet de la condition formulée.

⁴ TF, arrêt 1C_78/2012 consid. 3.3.

⁵ TF, arrêt 1C_78/2012 consid. 4.3.

⁶ TF, arrêt 1C_78/2012 consid. 4.2.

⁷ Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER / Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^e éd. 2016, n° 926 ss.

⁸ Ulrich HÄFELIN / Georg MÜLLER / Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^e éd. 2016, n° 920.

Certes, l'ESTI doit prendre en compte le droit cantonal dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'exploitant de l'installation à courant fort ou à courant faible (art. 16 al. 4 LIE). La décision de prendre en compte la condition proposée par le canton relève par contre du pouvoir d'appréciation de l'ESTI.

Or, en faisant dépendre son approbation de la survenue de certains événements, le canton émet *de facto* un avis négatif. En présence d'un avis négatif, l'ESTI invite le requérant à se prononcer et/ou à adapter son projet le cas échéant.

Si le requérant décide de ne pas adapter son projet malgré l'avis négatif du canton, l'ESTI rend ensuite une décision globale en qualité d'autorité unique, conformément au principe de la concentration. Si l'ESTI parvient à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de donner suite à l'avis négatif et que la condition cantonale n'a pas à être prise en compte, ou qu'elle le sera sous une forme modifiée, elle doit motiver sa décision.

Au niveau communal : pas d'avis, mais possibilité de faire opposition

Les cantons rassemblent les avis des services spécialisés au sein des départements cantonaux. Les cantons ne demandent pas d'avis en dehors des départements cantonaux, ni auprès des services spécialisés de la Confédération, ni auprès des communes.

L'enquête publique dans les communes concernées est organisée par l'ESTI. En vertu de l'art. 16f al. 3 LIE, les communes font valoir leurs droits par voie d'opposition. L'ESTI considère un avis négatif soumis par une commune pendant le délai de mise à l'enquête comme une opposition. Dans un tel cas, l'ESTI invite la commune à une éventuelle séance de conciliation. Lorsqu'une commune a déposé une opposition, elle a la possibilité de recourir contre une décision d'approbation des plans devant le Tribunal administratif fédéral.

Synthèse

Suite à l'adoption de la loi sur la coordination, l'ESTI est devenue l'unique autorité compétente pour l'approbation des installations électriques à courant fort et certaines installations à courant faible. Les cantons participent à la procédure d'approbation des plans par le biais du dépôt d'un avis. Ainsi, ils contribuent au traitement du dossier dans le cadre de la prise en considération du droit cantonal et des particularités cantonales. Il convient de garder à l'esprit que les charges et conditions des avis cantonaux ne peuvent pas être utilisées pour remplacer des dispositions légales faisant défaut pour l'octroi d'autorisations. En outre, elles doivent être fondées sur une base légale, être proportionnées et avoir un lien objectif avec l'approbation des plans. Si le canton fait dépendre son approbation d'une condition, il ressort du pouvoir d'appréciation de l'ESTI de la prendre en compte ou non.

Auteurs

Magdalena Bury, juriste
Daniel Otti, directeur