



Construction de stations transformatrices hors de la zone à bâtir

Un jugement du Tribunal fédéral

La séparation entre les zones à bâtir et les zones non-constructibles est un principe fondamental d'aménagement du territoire dont il faut tenir compte dans la procédure d'approbation des plans pour une installation électrique.

Par son jugement 1C_604/2014 du 12 mai 2015, le Tribunal fédéral a confirmé, comme auparavant le Tribunal administratif fédéral, une décision de l'Inspection fédérale des installations à courant fort ESTI par laquelle l'Inspection refusait l'approbation des plans a posteriori d'une station transformatrice déjà construite dans la zone agricole. Dans cette même décision, l'Inspection avait également ordonné la déconstruction de l'installation.

Celui qui veut établir ou modifier des installations électriques soumises à approbation des plans doit obtenir une autorisation de la Confédération, en règle générale de l'ESTI, dans certains cas définis de l'Office fédéral de l'énergie OFEN (cf. art. 16 ss. de la loi concernant les installations électriques à faible et à fort courant [Loi sur les installations électriques, LIE; RS 734.0]). Dans le cas d'une station transformatrice isolée, l'autorisation du bâtiment pour la station relève également de la compétence de l'ESTI. Un permis de construire communal pour l'établissement de telles installations n'est pas valable.

Le principe de la séparation entre les zones à bâtir et les zones non-constructibles selon l'art. 75, al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) et l'art. 1, al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) doit être respecté dans la procédure d'approbation des plans. Ainsi, les constructions et installations doivent être établies par principe dans la zone à bâtir. Les exceptions ne sont possibles que dans des cas particuliers, à savoir quand l'affectation des constructions ou installations exige une implantation hors de la zone à bâtir (emplacement imposé par sa destination) et qu'aucun intérêt

prépondérant ne s'y oppose (cf. art. 24, let. a et b LAT). Ces conditions doivent être examinées dans la procédure d'approbation des plans. Le requérant doit prouver que l'implantation prévue hors de la zone à bâtir est beaucoup plus avantageuse que des implantations possibles à l'intérieur de la zone à bâtir (justification de l'implantation).

Etat de fait

Le Tribunal fédéral devait juger l'état de fait suivant: une station transformatrice construite dans les années soixante dans la zone agricole et alimentant en énergie électrique des bénéficiaires agricoles avait atteint sa durée de vie. La station a été remplacée par une nouvelle de l'autre côté de la route (également dans la zone agricole). La commune en avait accordé le permis de construire. Elle avait considéré qu'il s'agissait d'une construction de remplacement pouvant être autorisée en procédure simplifiée.

Par la suite, le fournisseur d'électricité a déposé auprès de l'ESTI une demande d'approbation des plans pour la nouvelle station. L'ESTI a informé le requérant que le permis de construire de la commune était nul et qu'il manquait un justificatif d'implantation pour les constructions hors de la zone à bâtir. Elle a donc ouvert une procédure ordinaire d'approbation des plans. Quatre mois plus tard, l'ESTI a constaté que la nouvelle station transformatrice était déjà construite et que l'ancienne station avait été enlevée. Finalement, l'ESTI a refusé l'approbation des plans et ordonné au requérant de déconstruire la nouvelle station dans l'année suivant l'entrée en force de la décision. Dans sa motivation, l'ESTI a expliqué en substance que le justificatif d'implantation présenté ne contenait

aucune raison importante de maintenir l'implantation dans la zone agricole, et qu'au contraire une implantation à l'intérieur de la zone à bâtir – avec certaines adaptations du câble – était techniquement possible. En ce qui concerne la déconstruction demandée, l'ESTI a fait remarquer qu'elle était proportionnée et que l'intérêt public au rétablissement de la situation légale avait plus de poids que les intérêts du requérant. Une grande importance doit être attachée au principe d'aménagement du territoire consistant en la séparation entre les zones à bâtir et les zones non-constructibles.

Le requérant a recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral et en dernière instance devant le Tribunal fédéral. Il a fait valoir que l'implantation désignée par l'ESTI comme techniquement possible à l'intérieur de la zone à bâtir occasionnait un surcoût de 41 500 francs pour le nouveau câble, ce qui n'était pas raisonnablement économiquement supportable. Cela justifiait aussi le lien nécessaire avec l'endroit choisi de la station dans la zone agricole. De plus, le requérant a allégué qu'il avait agi en se fondant sur le permis de construire communal et qu'il devait dès lors être protégé dans sa bonne foi étant donné que l'octroi de l'approbation des plans, conformément à une longue pratique de l'ESTI, n'était qu'une simple formalité quand les conditions techniques étaient remplies. Enfin, le requérant a considéré la déconstruction de la station transformatrice ordonnée par l'ESTI comme disproportionnée parce qu'elle entraînait des coûts de plus de 100 000 francs et qu'il s'agissait d'une petite installation.

Absence d'implantation imposée par la destination

Le Tribunal fédéral a confirmé que l'implantation de la station n'était pas imposée par sa destination. Il a démontré qu'une station transformatrice ne devait être autorisée dans la zone agricole que si sa destination exigeait une implantation hors de la zone à bâtir et que si elle ne s'opposait à aucun intérêt prépondérant. Il fallait des raisons particulièrement



importantes et objectives pour faire apparaître l'implantation hors de la zone à bâtir beaucoup plus avantageuse que d'autres implantations à l'intérieur de la zone à bâtir. Le Tribunal fédéral conclut que ces raisons importantes n'étaient pas existantes et que les consommateurs d'électricité pouvaient être alimentés aussi à partir d'une implantation à l'intérieur de la zone à bâtir. Le requérant devait accepter le surcoût pour l'adaptation du câble.

Protection de la bonne foi non reconnue

Le Tribunal fédéral n'a reconnu aucune violation du principe constitutionnel de la bonne foi (art. 5, al. 3 et art. 9 Cst.). Il a relevé que le requérant savait qu'une approbation des plans par l'ESTI

était nécessaire pour son projet puisqu'il en a lui-même envoyé une demande. Le requérant aurait également dû savoir que selon l'art. 55, al. 1, let. a et al. 2 LIE il est interdit sous peine d'amende de commencer la construction d'une installation électrique nécessitant l'approbation de l'autorité compétente avant que celle-ci soit devenue exécutoire.

Déconstruction proportionnelle

Le Tribunal fédéral a estimé proportionnelle la déconstruction de la station ordonnée par l'ESTI. Il a souligné l'importance du principe de séparation entre les zones à bâtir et les zones non-constructibles dans le droit de l'aménagement du territoire qui a été appliqué dans le cas concret; que pour protéger l'égalité de traitement et la réglementation en matière de construction, la déconstruction était proportionnelle; que les inconvénients qui en résultaient pour le requérant ne devaient pas ou seulement dans une moindre mesure être pris en compte. En outre, le Tribunal fédéral a souligné qu'il existait un intérêt public à la démolition de l'installation, car autrement, le signal serait envoyé qu'il est possible d'établir des stations transformatrices et d'autres petites constructions hors de la zone à bâtir sans conséquence, ceci malgré l'absence d'autorisation et de justificatif d'implantation. Ceci devait être évité.

Conclusion

Avec ce jugement, le Tribunal fédéral a appliqué pour la première fois à une station transformatrice la stricte jurisprudence existante relative aux constructions hors de la zone à bâtir (cf. par exemple la décision du Tribunal fédéral 129 II 63, considérant 3.1, page 68) et confirmé ainsi la pratique de l'ESTI dans de tels cas. Des constructions et installations ne peuvent être établies en zone non-constructible que s'il existe des raisons importantes et objectives.

Pour prouver l'exigence de l'implantation d'une station transformatrice hors de la zone à bâtir le requérant doit présenter un justificatif d'implantation. Celui-ci doit être envoyé avec la demande d'approbation des plans. Le requérant doit prouver que l'implantation prévue hors de la zone à bâtir est beaucoup plus avantageuse que l'implantation possible à l'intérieur de la zone à bâtir et que globalement – si une implantation hors de la zone à bâtir est nécessaire – aucune autre implantation ne convient mieux. Si cette condition d'aménagement du territoire n'est pas remplie, l'ESTI refuse l'approbation des plans. Pour les stations transformatrices établies illégalement hors de la zone à bâtir, l'ESTI décide si nécessaire la déconstruction de l'installation.

Peter Rey, chef du service juridique

Contact

Siège

Inspection fédérale des installations
à courant fort ESTI
Luppenstrasse 1, 8320 Fehraltorf
Tél. 044 956 12 12, fax 044 956 12 22
info@esti.admin.ch, www.esti.admin.ch

Succursale

Inspection fédérale des installations
à courant fort ESTI
Route de Montena 75, 1728 Rossens
Tél. 021 311 52 17, fax 021 323 54 59
info@esti.admin.ch, www.esti.admin.ch