



Pièce jointe 1 au rapport final concernant l'étude du DETEC

28 février 2019

Aspects de droit procédural concernant l'autorisation d'infrastructures multifonctionnelles

Clarifications juridiques relatives à l'étude du
DETEC intitulée «Clarification de questions de
principe concernant le regroupement de lignes
de transport d'électricité avec des routes
nationales et des lignes ferroviaires»

Rapport du groupe de travail Droit



Clarification de questions de principe concernant le regroupement de lignes de transport d'électricité avec des routes nationales et des lignes ferroviaires

Pièce jointe 1 : Aspects de droit procédural concernant l'autorisation d'infrastructures multifonctionnelles

Auteurs

Olivier Klaus, chef Procédures de plan sectoriel et d'approbation des plans, OFEN

Peter Mayer, chef de section suppléant, section Autorisations I, OFT

Martin Michel, spécialiste Réseaux, OFEN

René Sutter, juriste au Service juridique et acquisition de terrain, OFROU

Office fédéral de l'énergie OFEN

Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen; adresse postale: CH-3003 Berne

Tél. +41 58 462 56 11 / fax +41 58 463 25 00 / contact@bfe.admin.ch / www.bfe.admin.ch



Table des matières

Table des matières	3
1 Contexte et objet des clarifications	4
1.1 Mandat du DETEC	4
1.2 Objectif, objet des clarifications et délimitation	5
2 Obligation d'examen sans obligation légale de regroupement des infrastructures	5
3 Procédures de planification et d'autorisation spécifiques aux différentes infrastructures	7
4 Planification sectorielle	7
4.1 Bases et constatations générales en vue des projets de regroupement.....	7
4.2 Situation actuelle concernant les projets de regroupement.....	8
4.3 Conditions de regroupement au niveau de la planification sectorielle	9
4.3.1 Mise à disposition d'informations sur le potentiel de regroupement.....	10
4.3.2 Création d'un processus d'examen spécifique	10
4.3.3 Mise sur pied d'une plateforme de coordination appropriée.....	11
4.4 Conclusions concernant la planification sectorielle	12
5 Procédure d'approbation des plans	13
5.1 Constatations générales	13
5.2 Questions de droit procédural.....	14
5.3 Conclusions concernant la procédure d'approbation des plans	20

Appendice

Eléments de base utiles aux procédures de plan sectoriel et d'approbation des plans concernant les routes nationales, les chemins de fer et les lignes de transport d'électricité, tableau synoptique, état au 28 février 2019.



1 Contexte et objet des clarifications

1.1 Mandat du DETEC

Le regroupement¹ des infrastructures peut contribuer à la protection du paysage et à l'utilisation mesurée du sol. Il faut donc attacher au regroupement, dans le cadre du développement des infrastructures d'importance nationale pour les transports routiers (routes nationales), pour les transports ferroviaires (voie normale et voie étroite) et pour le transport d'électricité (réseau de transport de 220/380 kV à 50 Hz), la haute importance qu'il revêt.

Le 21 juin 2017, le Conseil fédéral adoptait le rapport établi en réponse au postulat 08.3017 Rechsteiner «Routes nationales multifonctionnelles pour préserver le paysage». Ce rapport note que le principe du regroupement des infrastructures concorde avec les objectifs et les principes de planification de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et qu'il apparaît aussi dans la plupart des plans sectoriels de la Confédération. Néanmoins, ce principe n'a été pris en compte que dans peu de cas lors de la planification et la réalisation des infrastructures d'importance nationale.

On examine actuellement de manière approfondie le potentiel de regroupement dans différents projets. L'utilisation multifonctionnelle du deuxième tube du tunnel du Gothard fait l'objet d'un examen dans le cadre de la planification réalisée par l'Office fédéral des routes (OFROU). L'aménagement d'une galerie technique supplémentaire au-dessous de la chaussée ouvre la possibilité de l'utiliser pour des câbles à haute tension, par exemple deux faisceaux de câbles de 380 kV. Par ailleurs, des examens préalables sont actuellement conduits en vue de réaliser un nouveau tunnel ferroviaire au Grimsel, lequel abriterait aussi une ligne électrique. Cette planification prévoit la réalisation d'un système de tunnel commun pour une voie étroite entre Innertkirchen et Oberwald et une ligne à très haute tension de 380 kV².

Outre le potentiel important que recèlent les nouvelles constructions, il sera possible à moyen terme de procéder au regroupement des infrastructures lors de travaux d'entretien de grande ampleur (assainissements totaux) ou lors d'adaptations des infrastructures existantes. Depuis 2018, le groupe de travail «Potentiels géographiques de regroupement des infrastructures», à l'Office fédéral du développement territorial (ARE), étudie si le regroupement d'infrastructures recèle des synergies géographiques et temporelles et comment de telles synergies pourraient être identifiées en temps utile. Toutefois, les aspects techniques, financiers et environnementaux ne font pas encore l'objet d'une analyse lors de ce premier examen des synergies.

En juin 2017, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a chargé l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) de clarifier et d'améliorer les conditions-cadre de l'utilisation multifonctionnelle des infrastructures en sollicitant les offices fédéraux concernés du DETEC et en coopérant avec eux. Dans un premier temps, en août 2017, l'OFEN a réuni un groupe de travail inter-offices comprenant des représentants des offices concernés du DETEC (groupe de travail DETEC). Par la suite, en coopération avec le groupe de travail DETEC, l'OFEN a élaboré un cahier des charges en vue d'une étude visant à clarifier les exigences posées au niveau de la construction, de la technique, de l'exploitation, de l'entretien, de la sécurité et du respect de l'environnement lors de projets de regroupement. L'accent de cette étude doit porter sur l'utilisation multifonctionnelle des routes

¹ Par «regroupement», on entend une proximité spatiale de plusieurs infrastructures de transport ou de transport d'énergie. L'utilisation multifonctionnelle d'infrastructures de transport, c'est-à-dire l'utilisation multiple de la zone de transport, constitue un cas particulier de regroupement.

² Le projet «Tunnel du Grimsel» ne fait pas partie de l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (FF 2018 7301 ss).



nationales ou des infrastructures ferroviaires et des lignes électriques du réseau suisse de transport de 220/380 kV à 50 Hz («route/électricité» et «rail/électricité»).

Le groupe de travail Droit (GT Droit) a en outre été créé pour clarifier des aspects du droit de procédure³ en lien avec la planification et l'autorisation d'infrastructures vouées à des utilisations multifonctionnelles. Le présent rapport est annexé au rapport final concernant l'étude du DETEC intitulée «Clarification de questions de principe concernant le regroupement de lignes de transport d'électricité avec des routes nationales et des lignes ferroviaires».

1.2 Objectif, objet des clarifications et délimitation

Le présent rapport du GT Droit s'intéresse exclusivement aux aspects de droit procédural. Il doit en particulier examiner et présenter les problématiques relevant du droit procédural susceptibles de survenir dans les procédures de plan sectoriel et d'approbation des plans et comment il convient d'évaluer ces problématiques en termes juridiques. Le rapport doit aussi clarifier si le regroupement d'infrastructures appelle une normalisation relevant du droit procédural.

L'étendue des clarifications procédurales réalisées par le GT Droit découle du mandat donné par le DETEC à l'OFEN en juin 2017. Ces clarifications se concentrent sur l'utilisation multifonctionnelle des routes nationales ou des tronçons ferroviaires et des lignes électriques du réseau suisse de transport de 220/380 kV («route/électricité» et «rail/électricité»). Par conséquent, le présent rapport s'occupe exclusivement du regroupement d'infrastructures qui sont autorisées dans le cadre d'une procédure fédérale d'approbation des plans.

Vu la focalisation mentionnée ci-dessus, il faut préciser que le regroupement des lignes du réseau de distribution à 50 Hz et du réseau de transport à 16,7 Hz des chemins de fer avec d'autres infrastructures n'est pas couvert par les clarifications présentées.

Les présentes clarifications ne comprennent également pas les questions juridiques liées au regroupement de projets dont l'autorisation est soumise au droit cantonal avec des projets relevant de la compétence de la Confédération (p. ex. utilisation multifonctionnelle d'un tunnel routier sur une route cantonale pour une ligne de transport d'électricité).

2 Obligation d'examen sans obligation légale de regroupement des infrastructures

En vertu de l'art. 75, al. 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire. Selon l'al. 3 du même article, la Confédération et les cantons doivent prendre en considération les impératifs de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement de leurs tâches. Conformément aux art. 1 et 3 LAT, les autorités sont en particulier tenues, lors de la planification d'activités ayant des effets sur l'organisation du territoire au sens de l'art. 2, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), d'examiner quelles possibilités permettent de garantir une utilisation mesurée du sol, de réduire à un minimum les atteintes à l'environnement et de réaliser une occupation plus

³ Ne sont pas examinées les questions juridiques liées à l'exploitation et au financement des projets de regroupement de même que les questions de responsabilité.



rationnelle du territoire. De ce fait, la possibilité d'un regroupement et/ou d'une utilisation multifonctionnelle des infrastructures doit être examinée lors de la planification. La stratégie de la Confédération relative aux infrastructures contient une directive correspondante⁴. D'autres explications se trouvent au chapitre 3.2 du rapport élaboré par le Conseil fédéral en réponse au postulat 08.3017 Rechsteiner «Routes nationales multifonctionnelles pour préserver le paysage». Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a, le 20 juin 2017, chargé le DETEC d'analyser systématiquement une fois par an, lors de nouvelles constructions ou d'assainissements de grande ampleur, le potentiel d'utilisation multifonctionnelle des projets d'infrastructures de transport et de transport d'électricité.

L'obligation d'examiner un éventuel regroupement, qui découle des principes de planification prévus par le droit de l'aménagement du territoire, n'est ni complétée ni concrétisée dans la législation spécifique. Les exploitants d'infrastructures ne sont donc pas tenus par la loi de regrouper effectivement leurs installations avec d'autres infrastructures ou de développer des projets correspondants. Au fond, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, on peut donc uniquement exiger la preuve qu'un regroupement a fait l'objet d'un examen. Si le requérant n'est pas en mesure de présenter un dossier comprenant les preuves correspondantes, l'autorité d'approbation des plans peut exiger qu'il soit complété par les pièces voulues, ce qui peut entraîner des retards considérables dans la procédure. Ce n'est donc que si le requérant n'a manifestement pas respecté les buts visés à l'art. 1 LAT (en particulier l'utilisation mesurée du sol et la protection des bases naturelles de la vie) et les principes régissant l'aménagement figurant à l'art. 3 LAT (en particulier la préservation du paysage ainsi que l'intégration des constructions et des installations dans le paysage), qu'il serait envisageable que l'autorité unique rejette un projet (non regroupé). En pareil cas, le requérant devrait recommencer la planification de son projet et il devrait élaborer un projet commun avec l'exploitant de la deuxième infrastructure censée être regroupée à la sienne. La réalisation de l'infrastructure nécessaire serait ainsi repoussée de plusieurs années, un ajournement qui peut se répercuter négativement sur la sécurité de l'approvisionnement s'il s'agit de construire des lignes électriques et qui peut entraîner des goulets d'étranglement dans le cas d'infrastructures routières et ferroviaires. Normalement, aux yeux de l'autorité d'approbation des plans, une décision d'une telle portée n'apparaîtra proportionnée que s'il apparaît déjà dans la procédure qu'un regroupement s'impose non seulement sous l'angle de la législation en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, mais qu'il est réalisable notamment du point de vue technique, économique et temporel. En outre, l'exploitant de la deuxième infrastructure qui devrait être regroupée à la première devrait consentir au regroupement du projet, puisque ses intérêts seraient aussi concernés. En fait, l'autorité d'approbation des plans ne peut donc guère rejeter un projet non regroupé mais qui serait juridiquement conforme par ailleurs.

Par conséquent, en pratique, seuls s'imposent généralement les projets de regroupement soutenus ou promus par au moins un exploitant d'infrastructure ou ceux qui sont requis politiquement ou en vertu de l'aménagement du territoire. Les exploitants d'infrastructures refusent catégoriquement les projets de regroupement lorsqu'ils craignent des désavantages pour leur propre infrastructure. Tel est le cas par exemple lorsque des interfaces supplémentaires à «l'autre» infrastructure entraînent un surcoût et posent des exigences supplémentaires au projet, lorsque des risques supplémentaires sont probables dans les procédures d'approbation ou dans l'exploitation, lorsqu'il faut coordonner des travaux d'entretien avec le «deuxième» exploitant d'infrastructure ou lorsque des coûts plus élevés sont attendus sans qu'ils puissent être répercutés sur un tiers.

⁴ Cf. L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010, FF 2010 7913 7995, 7 Coordonner l'aménagement du territoire et l'évolution des infrastructures.



3 Procédures de planification et d'autorisation spécifiques aux différentes infrastructures

Les dispositions générales du droit fédéral concernant la procédure de plan sectoriel (cf. LAT et OAT) sont concrétisées par des dispositions spécifiques aux différentes infrastructures. L'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE; RS 734.25) comporte ainsi notamment des dispositions détaillées concernant la procédure de plan sectoriel pour les lignes du réseau de transport de 220/380 kV (niveau de réseau 1)⁵, qui sont absentes sous cette forme des dispositions visant les routes nationales et les infrastructures ferroviaires. Il en résulte des procédures différentes. Notons toutefois que les réglementations visant la procédure d'approbation des plans ne diffère guère selon qu'il s'agit des routes nationales, des infrastructures ferroviaires ou des lignes de transport d'électricité. Ces réglementations ont été uniformisées par la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

L'appendice du présent rapport offre un tableau synoptique des éléments de base utiles aux procédures de plan sectoriel et d'approbation des plans pour les trois infrastructures citées.

4 Planification sectorielle

4.1 Bases et constatations générales en vue des projets de regroupement

Une organisation judicieuse du territoire suppose une planification et une coordination adéquates, ainsi qu'une pesée complète des intérêts. Au niveau fédéral, les activités correspondantes sont menées dans le cadre des planifications sectorielles. Dans le cadre de ses conceptions et plans sectoriels, la Confédération montre comment elle prévoit d'accomplir ses tâches dans un domaine sectoriel ou thématique et précise notamment les objectifs qu'elle poursuit et les conditions ou exigences qu'elle entend respecter. Les planifications de la Confédération à incidence territoriale sont coordonnées avec les planifications directrices des cantons dans le cadre de la planification sectorielle.

C'est pourquoi les clarifications réalisées dans le cadre des procédures de plan sectoriel ont régulièrement pour objet de savoir comment utiliser le sol disponible de manière mesurée et si, le cas échéant, d'importantes infrastructures de la Confédération ou des entreprises liées à la Confédération doivent être utilisées en étant regroupées ou selon un mode multifonctionnel.

Les procédures sectorielles sont conçues et structurées différemment pour les trois infrastructures que représentent les «routes nationales», les «infrastructures ferroviaires» et les «lignes de transport d'électricité» (220/380 kV). Ces procédures sont élaborées conformément aux processus définis par les trois offices fédéraux concernés que sont l'OFROU, l'Office fédéral des transports (OFT) et l'OFEN, en coordination avec l'ARE.

La procédure d'établissement du plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) est assez strictement structurée du point de vue formel, le déroulement de la procédure étant prescrit au niveau de l'ordonnance (cf. art. 1a ss OPIE). En outre, le financement des projets de construction de ligne

⁵ Le niveau de réseau 1 désigne le réseau de transport exploité au niveau de tension très élevé de 220/380 kV. Depuis janvier 2013, le réseau de transport suisse est planifié, construit, entretenu et exploité par la société nationale du réseau de transport Swissgrid SA.



(220/380 kV) est dissocié du plan sectoriel, car ce financement passe par la rémunération de l'utilisation du réseau, qui est soumise à un contrôle, exercé par la Commission fédérale de l'électricité (EiCom), de l'imputabilité des coûts au sens de l'art. 15 de la loi sur l'approvisionnement en électricité du 23 mars 2007 (LApEI; RS 734.7). En revanche, les processus d'élaboration du plan sectoriel des transports, partie Infrastructures route (SIN) et du plan sectoriel des transports, partie Infrastructures rail (SIS) sont moins strictement formalisés que le PSE au niveau de l'ordonnance. Pour les trois plans sectoriels cités, les points réglés sont fixés par une décision du Conseil fédéral (art. 21 OAT)⁶.

Il est indispensable de planifier les infrastructures à un stade précoce pour permettre leur utilisation groupée, voire multifonctionnelle. Une telle planification commence par la clarification des besoins pour un projet déterminé. Puis il faut analyser s'il existe effectivement, dans le cas concret, un potentiel de regroupement de projets (analyse du potentiel). En d'autres termes, les divers responsables de la planification (en particulier l'OFROU, les entreprises ferroviaires et la société nationale du réseau de transport [Swissgrid SA]) doivent savoir si un projet concernant le même territoire ou le même tronçon est prévu dans un autre domaine sectoriel et à quel moment il doit être réalisé.

Lorsque l'on constate un potentiel de regroupement, il faut examiner de manière approfondie dans une prochaine étape si un regroupement ou une utilisation multifonctionnelle est possible techniquement et si une telle mesure serait opportune du point de vue de l'exploitation. Puis il faut évaluer s'il convient, compte tenu de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des aspects économiques et techniques, de favoriser le projet de regroupement ou la séparation des infrastructures.

Les analyses des besoins et des potentiels doivent être réalisées avant la procédure de plan sectoriel, car elles en constituent le fondement. Les clarifications ultérieures constituent l'objet d'un processus classique de plan sectoriel et de l'éventuelle détermination d'un projet par le Conseil fédéral. Ces considérations impliquent qu'il faudrait que les exploitants des infrastructures à regrouper coordonnent leur planification suffisamment tôt.

4.2 Situation actuelle des projets de regroupement

La pratique montre que les processus de clarification des questions concernant les besoins en matière de routes nationales, d'infrastructures ferroviaires ou de lignes de transport d'électricité sont fixés et activement utilisés. Par contre, tant le processus que les instruments de travail adéquats font défaut pour une analyse générale du potentiel s'agissant des projets de regroupement. De ce fait, comme le montre l'expérience, une fois que le besoin concret pour une infrastructure donnée a été constaté, les possibilités de regroupement avec d'autres infrastructures, voire d'utilisation multifonctionnelle d'autres infrastructures, ne sont aucunement examinées et, par conséquent, ne sont pas identifiées.

Ces lacunes au niveau des processus s'expliquent notamment par le fait que la compétence de planification des projets de regroupement n'est pas réglementée par la loi et qu'elle n'est pas effectivement clarifiée. Aucun exploitant d'infrastructure ne se sent donc responsable d'examiner le potentiel de regroupement et de planifier des projets de regroupement.

La coopération et la coordination entre infrastructures et, partant, entre les plans sectoriels sont entravées parce que les procédures de plan sectoriel pour les infrastructures «routes nationales», «infrastructures ferroviaires» et «ligne de transport d'électricité» sont orientées en fonction de leurs domaines spécifiques.

⁶ L'art. 21, al. 4, OAT prévoit que le département compétent peut adopter l'adaptation d'un plan sectoriel existant lorsque cette adaptation n'entraîne pas de nouveaux conflits et n'a pas d'effets importants sur l'aménagement du territoire et l'environnement.



Il est ainsi souvent arrivé et il arrive encore assez fréquemment que les potentiels de regroupement soient reconnus et qu'ils retiennent l'attention d'un exploitant d'infrastructure seulement après qu'un projet de tunnel pour une route nationale ou une voie ferrée a déjà été fixé dans le plan sectoriel ou qu'il figure dans la procédure d'approbation des plans. En pareils cas, on tente parfois d'optimiser le projet de tunnel pour une utilisation multifonctionnelle. Citons à titre d'exemples la pose déjà réalisée de fourreaux vides pour une ligne de courant de traction de 132 kV à 16,7 Hz dans le tunnel de base du Gothard (il ne s'agit pas d'une ligne du réseau suisse de transport à 50 Hz), la construction d'une galerie technique pour une ligne de 380 kV dans le deuxième tube du tunnel routier du Gothard et l'enfouissement dans la route nationale de la ligne aérienne de 220 kV Romanel-Verbois dans la zone aéroportuaire de Genève-Cointrin (pour les deux derniers projets cités, la procédure d'approbation des plans prévue pour les routes nationales est actuellement en cours sous la conduite du DETEC). De tels projets de regroupement entraînent des difficultés considérables selon les circonstances parce qu'il faut procéder à d'importantes modifications de projet dans le cadre de procédures déjà en cours ou que des changements ultérieurs retardent et renchérissent le projet initial. De ce fait, il arrive que des projets de regroupement foncièrement possibles soient rejetés pour des raisons organisationnelles ou de calendrier.

Un autre défi réside dans le fait que les projets de lignes de transport d'électricité censés être regroupés aux routes nationales ou aux tronçons ferroviaires (infrastructures porteuses) sont aussi soumis à l'obligation d'établir un plan sectoriel, en vertu de l'art. 16, al. 5, de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE; RS 734.0), s'ils ont des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement. Selon la pratique de l'OFEN, on peut tabler sur le fait que les tronçons de ligne incorporés à une infrastructure porteuse n'ont pas d'effets considérables sur l'aménagement du territoire et l'environnement au sens de la disposition citée (en plus des effets de l'infrastructure porteuse), raison pour laquelle l'obligation d'établir un plan sectoriel ne s'applique pas à ces tronçons de ligne. Mais on ne saurait exclure d'emblée que les tronçons d'accès aux infrastructures regroupées ne puissent avoir des effets considérables sur l'aménagement du territoire et l'environnement. C'est pourquoi ces tronçons sont soumis à l'obligation d'établir un plan sectoriel. Pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un cas d'exception⁷, une procédure de plan sectoriel est donc exigée pour les tronçons d'accès. L'examen visant à déterminer si un tronçon d'accès représente un «cas d'exception» et/ou l'exécution de la procédure de plan sectoriel correspondante doivent aussi être coordonnés avec la planification du projet de regroupement. La planification sectorielle pour la coordination territoriale des tronçons d'accès doit donc survenir conjointement à la planification sectorielle pour l'infrastructure porteuse visée par le regroupement. Mais cette condition n'est réalisable que si le potentiel d'un regroupement est identifié en temps utile et si les plans sectoriels ou les processus de plan sectoriel correspondants sont mieux coordonnés l'un avec l'autre.

4.3 Conditions de regroupement au niveau de la planification sectorielle

La détection précoce ou en temps utile des potentiels de regroupement d'infrastructures est la condition déterminante pour pouvoir planifier et réaliser des infrastructures multifonctionnelles utilisables ou spatialement regroupées. Il faut créer les instruments d'information nécessaires à la détection de tels potentiels (cf. ch. 4.3.1). Une fois détecté le potentiel de regroupement, il faut examiner dans le cadre d'un processus ordonné si le regroupement des infrastructures concernées peut et doit être réalisé

⁷ L'art. 1a, al. 2 et 3, OPIE, décrit les cas d'exception où l'on peut renoncer à une procédure de plan sectoriel pour des lignes de transport d'électricité (niveau de réseau 1) (pertinence d'une procédure de plan sectoriel). Conformément à l'art. 1a, al. 4, OPIE, l'OFEN décide, après avoir consulté les services compétents de la Confédération, s'il faut mener une procédure de plan sectoriel. Sur demande, l'OFEN examine l'obligation d'établir un plan sectoriel pour un projet concret dans le cadre d'une procédure de renonciation au plan sectoriel (check PSE).



(cf. ch. 4.3.2). Un tel examen devrait se faire en collaboration avec les exploitants des différentes infrastructures et les autorités en charge de la planification, ce qui suppose un organisme adéquat, c'est-à-dire une plateforme de coordination appropriée (cf. ch. 4.3.3).

4.3.1 Mise à disposition d'informations sur le potentiel de regroupement

Des informations adéquates et fiables permettant la détection systématique et en temps utile du potentiel de regroupement ne sont pas disponibles aujourd'hui. Cependant, l'ARE élabore actuellement les bases nécessaires à de tels instruments d'information, conformément au rapport élaboré par le Conseil fédéral en réponse au postulat 08.3017 Rechsteiner «Routes nationales multifonctionnelles pour préserver le paysage». En coopération avec le groupe de travail «Potentiels géographiques de regroupement des infrastructures», l'ARE étudie dans ce cadre diverses possibilités de garantir un processus permettant d'identifier et d'examiner chaque année l'utilisation des synergies entre les structures de transport et les structures électriques et de réunir ainsi les informations et données correspondantes⁸. Ces informations et données seront mises à la disposition des exploitants d'infrastructures et des autorités de planification de manière à leur permettre de détecter à temps les potentiels de regroupement.

Un matériel cartographique sous forme électronique régulièrement actualisé, où apparaîtraient les projets prévus par les exploitants d'infrastructures, pourrait entre autres constituer un instrument approprié. Les cartes électroniques des différentes infrastructures pourraient être «superposées» dans un système d'information géographique (SIG) de manière à révéler le potentiel de regroupement.

4.3.2 Création d'un processus d'examen spécifique

Dans la pratique, un processus adéquat et ordonné d'examen et de planification des projets de regroupement entre les infrastructures ne s'est pas encore établi au niveau de la planification sectorielle bien que les bases légales existent pour définir un tel processus. En effet, l'art. 1 de l'ordonnance du 7 septembre 2016 sur la coordination des tâches de la Confédération à incidence territoriale et sur la coopération dans ce domaine (OCoo; RS 709.17) stipule que les unités administratives chargées de tâches fédérales à incidence territoriale sont soumises à une obligation de coordination et de coopération. L'OCoo précise que ces unités administratives doivent s'échanger leurs informations sur les tâches à incidence territoriale et en assurer la coordination chronologique, thématique et spatiale. Elles doivent fixer d'un commun accord les mesures nécessaires à l'accomplissement de ces tâches, à la détection et l'analyse précoces des conflits d'objectifs et à la pesée des intérêts en présence (art. 1, al. 1 et 2, OCoo). Elles doivent procéder à l'analyse des projets concrets dans le cadre des procédures de décision existantes (art. 1, al. 3, OCoo). Elles doivent fixer ensemble les mesures, les programmes et les initiatives transdisciplinaires (art. 1, al. 4, OCoo).

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les divers processus de plan sectoriel, conçus et structurés différemment, sont exécutés par des autorités différentes. Pour qu'un processus adéquat d'examen des projets de regroupement puisse être établi, ces divers processus doivent être coordonnés, dans la mesure où une coordination est nécessaire aux possibilités de regroupement. Cette coordination doit impliquer plusieurs offices. Il faudra également prendre en compte le temps disponible et nécessaire à

⁸ Les informations et données pertinentes pour les projets de regroupement se trouvent, par exemple, dans le message relatif au plafond des dépenses pour les routes nationales sur la période 2020-2023, à l'étape d'aménagement 2019 des routes nationales et au crédit d'engagement (FF 2018 6939), pour les infrastructures ferroviaires dans le message du 31 octobre 2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (FF 2018 7301) et dans l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour les transports publics») (RO 2015 645) et, pour le réseau de transport de l'électricité, dans Réseau stratégique 2025 et les plans pluriannuels de Swissgrid SA (le rapport sur le réseau stratégique 2025 est disponible sous www.swissgrid.ch).



cette coordination supplémentaire⁹. Dans ce contexte, notons que le Conseil fédéral a institué le Comité de planification sectorielle rattaché à la Conférence pour l'organisation du territoire (Comité COT Planification sectorielle) en référence à son rapport du 26 avril 2017 sur l'évaluation de la planification sectorielle de la Confédération¹⁰ et en application de l'art. 4, al. 5, OCoo. Ce comité, placé sous la responsabilité de l'ARE, a notamment pour tâche d'examiner les mesures nécessaires à la coordination des planifications sectorielles, de discuter les problématiques actuelles concernant la planification sectorielle, les propositions quant à la marche à suivre et les résultats, puis de prendre en charge le besoin d'action ainsi mis en lumière. Comme le thème de la coordination en lien au regroupement, respectivement à l'utilisation multifonctionnelle des infrastructures, faisait aussi l'objet du rapport précité du Conseil fédéral, on peut penser que le Comité COT Planification sectorielle se penchera lui aussi prochainement sur ces questions. Ainsi, les premiers pas sont déjà faits vers la création de processus adéquats permettant d'examiner les projets de regroupement.

4.3.3 Mise sur pied d'une plateforme de coordination appropriée

En vertu de l'art. 4 OCoo, la Confédération coordonne ses tâches d'aménagement du territoire au sein de la Conférence pour l'organisation du territoire (COT). La COT est une plateforme de coordination et de coopération pour les tâches fédérales à incidence territoriale. Toutes les unités administratives chargées de tâches à incidence territoriale sont représentées au sein de la COT, qui est dirigée conjointement par l'ARE et le SECO. La COT assure la coordination des tâches à incidence territoriale et la coopération dans ce domaine ainsi que les discussions de questions fondamentales à incidence territoriale (art. 5, let. a, OCoo). Elle assure en outre suffisamment tôt l'information mutuelle sur les tâches à incidence territoriale des différentes unités administratives et elle soutient les unités administratives compétentes pour assurer la coordination et la coopération dans le cadre de l'accomplissement des tâches à incidence territoriale (art. 5, let. b et c, OCoo).

En pratique, un représentant par unité administrative participe en règle générale aux séances de la COT. La première tâche de ces représentants consiste à assurer les échanges d'informations entre les offices sur les projets d'infrastructures importants. Toutefois, ces personnes ne disposent pas des connaissances techniques nécessaires pour évaluer les projets de regroupement. C'est pourquoi, dans sa forme actuelle, la COT n'est pas à même de détecter, de développer et de coordonner des projets de regroupement.

Cependant, la COT peut instituer des comités pour traiter des questions spécifiques (art. 4, al. 5, OCoo). Les dispositions légales actuelles permettraient donc déjà à la COT de créer un comité spécial pour examiner et développer des projets de regroupement. Un tel comité (comité COT consacré au regroupement) examinerait et étudierait de manière approfondie les éventuels projets de regroupement. La COT ou les comités eux-mêmes peuvent régler les modalités de leur organisation, de leurs objectifs et de leurs tâches dans des règlements internes (art. 4, al. 6, OCoo). Il est donc assez simple d'adapter la composition et l'organisation du comité aux besoins actuels.

L'OCoo ne prévoit rien quant à la composition des comités. En particulier, elle ne précise pas si des tiers peuvent éventuellement y siéger. Signalons dans ce contexte que les unités administratives chargées de tâches fédérales à incidence territoriale sont, conformément à l'art. 1, al. 2, OCoo, tenues de prendre les mesures nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches (de planification). Il est évident

⁹ La loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (FF 2016 3765) prévoit de compléter la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE; RS 734.0) par un nouvel art. 15f, al. 3, stipulant que le plan sectoriel doit être établi dans un délai de deux ans. On peut admettre que ce délai d'ordre ne s'applique pas aux projets de regroupement concernant le réseau de transport d'électricité.

¹⁰ Evaluation de la planification sectorielle de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral du 26 avril 2017 en réponse au postulat 13.3461, Albert Vitali, du 18 juin 2013.



que le recours aux exploitants d'infrastructures concernés et éventuellement à d'autres spécialistes est absolument nécessaire à la planification des projets de regroupement. On peut sans autres considérer le recours à de telles organisations ou personnes comme une mesure au sens de la disposition précitée. En outre, selon l'art. 18, al. 1, let. b, OAT, il faut aussi impliquer dans la planification sectorielle les organisations et personnes de droit public et de droit privé concernées qui n'appartiennent pas à l'administration, lorsqu'elles assument des tâches publiques. A la lumière de ces réglementations, il apparaît aussi opportun que conforme au droit, en vertu de l'art. 4, al. 5 et 6, OCoo, d'impliquer dans un comité spécial pour les projets de regroupement des représentants des exploitants d'infrastructures concernés (notamment les entreprises ferroviaires et Swissgrid SA) et le cas échéant d'autres tiers qui disposent des connaissances spécialisées requises.

Une alternative à l'institution d'un comité COT Regroupement consisterait à rattacher un groupe de travail consacré au regroupement à l'actuel comité COT Planification sectorielle. Cette option serait aussi envisageable dans le cadre des réglementations légales déjà mentionnées.

En résumé, nous pouvons noter que les dispositions précitées de l'OCoo fournissent au niveau de l'ordonnance les bases juridiques nécessaires à la mise sur pied d'une plateforme de coordination adéquate pour les projets de regroupement. S'agissant de la composition d'un comité ou d'un groupe de travail correspondant, il faudrait s'assurer que les exploitants d'infrastructures concernés y soient représentés.

4.4 Conclusions concernant la planification sectorielle

Les étapes de planification déterminantes pour l'examen d'infrastructures regroupées ou utilisées de manière multifonctionnelle doivent intervenir avant même l'étude d'un projet concret. S'agissant de projets soumis à l'obligation d'établir un plan sectoriel (projets relevant du plan sectoriel), l'évaluation du potentiel de regroupement peut survenir durant le processus de plan sectoriel ou durant un processus compatible avec le processus de plan sectoriel. La condition déterminante à cet égard est la détection précoce ou en temps utile des potentiels de regroupement. Autrement dit, un processus de clarification d'un éventuel potentiel de regroupement avec une autre infrastructure doit précéder le processus de plan sectoriel engagé pour un projet d'infrastructure. Les modalités d'un processus ordonné d'évaluation de projets de regroupement et des compétences y relatives ne sont pas encore définies. On peut envisager que l'examen du potentiel de regroupement à l'échelle nationale puisse être organisé par régions ou par secteurs encore à définir (p. ex. Suisse romande, Valais, Plateau, région du Lac de Constance, Grisons, Tessin). La Confédération (ARE) élabore actuellement les bases nécessaires à l'examen et à la détection réguliers des potentiels de regroupement.

Comme nous l'avons expliqué au chapitre 2, il existe certes une obligation de vérifier les possibilités de regroupement ou d'utilisations multifonctionnelles dans le cadre de l'aménagement du territoire, mais l'exploitant d'une infrastructure n'est aucunement tenu juridiquement de regrouper effectivement son infrastructure à une autre. Les demandes d'approbation des plans concernant des projets non regroupés ne peuvent être rejetées que s'il apparaît dans le cadre de la procédure que les principes d'aménagement du territoire n'ont manifestement pas été respectés, qu'un regroupement avec une autre infrastructure est effectivement possible et que l'exploitant de la deuxième infrastructure consent à un regroupement. C'est pourquoi, actuellement, seuls sont réalisés les projets de regroupement planifiés ou du moins souhaités par les exploitants d'infrastructures eux-mêmes. Généralement, les projets de regroupement qui, selon les exploitants d'infrastructures, apportent des inconvénients par rapport à un projet non regroupé, génèrent globalement un coût financier plus important ou menacent la réalisation dans les délais prévus de la «propre» infrastructure sont rejetés par les exploitants d'infrastructures et n'ont guère de chance d'être réalisés.



Si la réalisation de projets de regroupement devait être à l'avenir un objectif politique déclaré, même contre la volonté des exploitants d'infrastructures, il faudrait créer une disposition légale permettant à la Confédération d'obliger dans certaines situations les exploitants d'infrastructures à regrouper leurs infrastructures. Dans de tels cas, il y aurait toutefois lieu d'examiner dans quelle mesure ou selon quel modèle de financement la Confédération ou la collectivité devrait assumer les dépenses supplémentaires que les infrastructures regroupées engendreraient par rapport aux infrastructures non regroupées.

S'agissant de la planification sectorielle, notons que les processus de plan sectoriel sont conçus et structurés différemment pour les infrastructures «routes nationales», «infrastructures ferroviaires» et «lignes de transport d'électricité» et qu'ils sont exécutés par des autorités différentes. Ces processus différents doivent être coordonnés l'un avec l'autre pour la planification sectorielle des projets de regroupement, dans la mesure où cela est nécessaire à clarifier les possibilités de regroupement. Bien que les bases légales nécessaires à la création et à la mise à disposition d'un processus adéquat et d'une plateforme de coordination appropriée pour examiner les projets d'infrastructures regroupés existent, il reste à établir en pratique des organismes de coordination et des processus de planification correspondants. Ainsi serait-il envisageable que la COT institue, en se fondant sur les dispositions de l'OCoo, un comité spécial ou un groupe de travail spécial destiné à examiner et à étudier en profondeur les projets de regroupement possibles (comité COT ou groupe de travail consacrés au regroupement). L'organisation de cet organisme, ses objectifs et ses tâches pourraient sans autres être définis dans le règlement interne du comité ou le cahier des charges du groupe de travail. Le règlement interne du comité peut être adopté par la COT et le comité eux-mêmes. Tant la COT que ses comités ont la compétence d'instituer des groupes de travail et, partant, de définir des cahiers des charges correspondants. En ce qui concerne la composition d'un comité ou d'un groupe de travail, il faudrait garantir qu'y soient représentés les exploitants d'infrastructures concernés, qui disposent des connaissances spécialisées nécessaires (notamment les entreprises ferroviaires et Swissgrid SA).

L'intérêt que représente le regroupement des infrastructures participe en premier lieu des problématiques d'aménagement du territoire telles que l'utilisation mesurée du sol et la préservation du paysage. C'est pourquoi l'élaboration des processus et la création de la plateforme de coordination et d'éventuels organismes supplémentaires nécessaires à l'examen des projets de regroupement doivent être placées sous la responsabilité de l'ARE. Dans ce contexte, il faut considérer que les ressources supplémentaires requises doivent être mises à disposition, en particulier à l'ARE, mais aussi auprès des autres services fédéraux. En revanche, la question de l'introduction d'une «obligation de regroupement» effective et juridique relève des processus décisionnels politiques.

5 Procédure d'approbation des plans

5.1 Constatations générales

La procédure d'approbation des plans représente la procédure d'autorisation de construire proprement dite pour les projets d'infrastructures¹¹. Cette procédure vise à examiner la conformité au droit d'un projet concret, généralement issu des examens de variantes. Dans le cas des projets de regroupement

¹¹ Dans le cas des routes nationales, le projet général (PG) doit être approuvé par le Conseil fédéral préalablement à la procédure d'approbation des plans (autorisation du projet définitif). Le PG doit être coordonné avec le plan directeur cantonal et il doit indiquer, outre les coûts, notamment les tracés, les jonctions, les ouvrages de croisement et le nombre de voies.



qui font l'objet de la discussion («route/électricité» et «rail/électricité»), les examens de variantes mentionnés doivent intervenir en règle générale dans le cadre du processus de plan sectoriel ou lors de l'élaboration des bases correspondantes (études préliminaires).

Lors de la demande d'approbation des plans, un projet concret à valider est soumis à l'autorité unique. Par conséquent, les aspects pertinents liés à la faisabilité technique et opérationnelle des infrastructures regroupées ou multifonctionnelles soumises à l'approbation ont déjà fait l'objet d'une étude approfondie au moment où la requête est déposée et ils doivent être présentés dans le dossier de demande. Cette exigence s'applique également lorsque les requérants ont l'intention de ne soumettre qu'à un stade ultérieur à l'approbation des autorités certaines parties du projet, comme le tirage de câbles à haute tension (procédure d'autorisation séquentielle; cf. question et réponse au ch. 5.2, let. d, ci-après.). Tous les aspects techniques et opérationnels nécessaires à la construction et à l'exploitation des infrastructures regroupées¹² doivent donc être étudiés et présentés en détail dès le projet d'exécution. Telle est la condition *sine qua non* pour que le regroupement des infrastructures fonctionne sans réserve au final.

Diverses questions relatives à l'exécution de la procédure d'approbation des plans pour les projets d'infrastructures regroupés ont été soulevées lors des discussions du groupe de travail DETEC. En particulier, la question s'est posée de savoir quelles conditions doivent être remplies sous l'angle du droit procédural pour qu'un tel projet puisse être examiné dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. Des points d'interrogation sont également apparus lors de l'élaboration de l'étude du DETEC intitulée «Clarification de questions de principe concernant le regroupement de lignes de transport d'électricité avec des routes nationales et des lignes ferroviaires» quant à la forme sous laquelle il fallait prendre en compte les aspects du droit procédural

Notons ici que les exigences posées à un projet de construction et à son autorisation découlent fondamentalement du droit matériel et non pas des dispositions du droit procédural, qui n'ont pour fonction que de définir la procédure relative à l'examen matériel du projet soumis à autorisation.

Il n'en demeure pas moins que les projets de regroupement soulèvent entre autres les questions de droit procédural présentées au point suivant.

5.2 Questions de droit procédural

Les questions de droit procédural suivantes se posent notamment lors de l'approbation des projets de regroupement. Les réponses apportées par le GT Droit apparaissent au-dessous de chaque question (*en caractères italiques*):

- a) **Question:** Dans quelle procédure les projets de regroupement sont-ils approuvés?

Réponse: *il n'existe pour les projets de regroupement aucune réglementation légale spéciale. De ce fait, les dispositions visées aux art. 62a à 62c de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), relatives à la concentration des procédures d'élaboration des décisions, s'appliquent. La procédure d'approbation des plans prévue aussi bien par la législation régissant les routes nationales, par celle portant sur les chemins de fer et par celle qui est consacrée à l'électricité constitue une telle concentration des procédures d'élaboration des décisions.*

Par exemple, si un projet de route nationale nécessite des adaptations architecturales d'autres infrastructures, ces adaptations sont soumises à l'approbation du DETEC (autorité unique) dans

¹² Par exemple: respect de l'ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI; RS 814.710), refroidissement/aération, exigences posées aux constructions pour le tirage des câbles, définition des tronçons d'accès aux lignes électriques, etc.



le cadre de la procédure d'approbation des plans relevant du droit des routes nationales. Les services fédéraux concernés (OFT, OFEN, Inspection fédérale des installations à courant fort [ESTI] etc.) sont invités par le DETEC à examiner le projet et à prendre position au cours de la procédure d'approbation des plans. Ces services invitent à leur tour les exploitants des autres infrastructures concernées à prendre position. Dans le cas de projets de regroupement, la même procédure s'applique. L'approbation des plans coïncide avec l'attribution de toutes les autorisations exigibles en droit fédéral.

- b) **Question:** selon quels critères l'autorité unique compétente est-elle déterminée dans la procédure d'approbation des plans (p. ex. OFT ou ESTI / OFEN pour un projet «rail/électricité»)?

Réponse: *le législateur ne répond pas clairement à cette question. En cas de regroupement de deux infrastructures («route/électricité» et «rail/électricité»), il faut donc clarifier quelle autorité unique doit être chargée d'examiner et d'approuver le projet de regroupement. A cet effet, il faut tabler sur le fait que l'autorité unique responsable du projet de regroupement est l'autorité responsable de la partie prépondérante ou de la partie principale des infrastructures regroupées. On trouve ce principe à l'art. 16, al. 6, LIE pour le regroupement des installations électriques entre elles (qui ne fait toutefois pas l'objet des présentes clarifications). Selon cette disposition, la procédure d'approbation des plans d'installations collectives est menée par l'autorité chargée de l'approbation des plans de la partie principale des installations.*

Pour les projets de tunnel (routiers ou ferroviaires) à regrouper avec une ligne de transport d'électricité, il y a lieu de penser que la route ou le rail ont un impact sur l'aménagement du territoire et l'environnement considérablement plus important que la ligne de transport d'électricité et qu'il faut donc les considérer comme parties d'infrastructure principales. De ce fait, il est clair que l'autorité unique pour la route ou pour le rail sera responsable et que l'ESTI ou l'OFEN ne sauraient remplir la fonction d'autorité unique.

En ce qui concerne les projets de regroupement «rail/électricité», la compétence découle des dispositions de l'art. 18, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101). Selon ces dispositions, les constructions et installations servant exclusivement ou principalement à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer (installations ferroviaires) ne peuvent être établies ou modifiées que si les plans du projet ont été approuvés par l'OFT. Comme l'infrastructure ferroviaire est assurément prépondérante par rapport à l'infrastructure électrique et qu'elle génère un impact sur l'aménagement du territoire et l'environnement plus considérable que cette dernière, l'OFT est l'autorité unique compétente en cas de projet de regroupement «rail/électricité».

On ne dispose d'aucune disposition légale relative aux projets de regroupement «route/électricité». Mais le principe mentionné plus haut, selon lequel le projet regroupé doit être autorisé par l'autorité responsable de la partie prépondérante ou de la partie principale des infrastructures regroupées, s'applique aussi aux projets de route nationale conformément à la pratique en vigueur. Selon l'art. 26, al. 1, de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11), les projets définitifs sont soumis à l'approbation du département, c'est-à-dire du DETEC. De ce fait, en sa qualité d'autorité unique responsable des projets de route nationale, le DETEC est aussi l'autorité unique pour les projets de regroupement «route/électricité».

L'ESTI et l'OFEN, qui sont les autorités uniques pour l'approbation des plans d'installations électriques, ne devront être consultés qu'en tant qu'autorités spécialisées pour de tels projets de regroupement.

La pratique décrite ci-dessus est appliquée depuis de nombreuses années. Elle ne contredit pas la disposition de l'art. 7, al. 2, de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), qui exclut toute compétence fondée sur un accord entre l'autorité et la partie.



En effet, dans les projets de regroupement précités, la compétence ne se fonde pas sur un accord de cas en cas, elle découle du principe généralement applicable selon lequel la compétence est déterminée par l'intérêt prépondérant d'une infrastructure ou par l'impact sur l'aménagement du territoire et l'environnement de certaines parties d'infrastructure. Eu égard à la disposition précitée, il ne serait toutefois pas conforme au droit de transférer les compétences du DETEC ou de l'OFT à l'ESTI ou à l'OFEN sur la base d'un accord.

- c) **Question:** quel exploitant d'infrastructure doit intervenir comme requérant dans la procédure? Si un seul exploitant intervient comme requérant, l'autre exploitant devrait-il être également invité à participer?

Réponse: *aux yeux du GT Droit, il est évident que lors d'un projet de regroupement, les deux exploitants d'infrastructures doivent participer comme requérants. On peut envisager que l'un des exploitants d'infrastructures se fasse représenter juridiquement (procuration) par l'autre exploitant ou par un tiers (p. ex. planificateur).*

Dans les cas où un exploitant d'infrastructure veut faire approuver une infrastructure regroupée par un autre exploitant d'infrastructure sans intervenir lui-même comme requérant, l'autorité doit enjoindre à cet exploitant d'infrastructure de participer à la procédure dans la mesure où des dispositions juridiquement contraignantes doivent être prises envers lui. Cet appel en cause habilite l'autorité unique à rendre une décision d'approbation des plans qui déploie aussi ses effets sur cet exploitant et à soumettre ce dernier à des obligations.

Au demeurant, les exploitants d'infrastructures doivent toujours intervenir dans la procédure en qualité de requérants lorsqu'ils requièrent des droits de tiers qui doivent être acquis par une procédure d'expropriation. Sinon, une procédure d'expropriation ne peut pas avoir lieu. Mais, dans ce cas également, une possibilité de se faire représenter demeure. Au sujet de l'expropriation, cf. la question-réponse à la lettre h) ci-après.

- d) **Question:** dans le cas de projets de regroupement, est-il envisageable, voire opportun, d'exécuter séquentiellement des procédures d'approbation des plans? Serait-il par exemple licite et opportun d'approuver dans un premier temps une infrastructure comme «gros-œuvre» et de demander ensuite un projet détaillé pour la pose d'une ligne câblée ou l'aménagement des installations de transport de l'électricité (échelonnement de la planification)?

Réponse: *commençons par signaler qu'une «approbation séquentielle» telle qu'on l'entend ici ne doit pas être confondue avec une «approbation partielle», qui permet d'autoriser un projet par étapes géographiques ou par tronçons. L'approbation partielle d'un projet par étapes est prévue à l'art. 28, al. 2, LRN, à l'art. 18h, al. 2, LCdF et, pour les tronçons non contestés, à l'art. 9, al. 2, OPIE. Dans tous ces cas, une approbation partielle n'est possible que s'il n'est pas préjugé du projet global ou du domaine contesté. En cas d'approbation séquentielle au sens où elle est ici conçue, un projet ne saurait toutefois pas être approuvé par étapes géographiques ou par tronçons, mais selon son niveau d'approfondissement ou le degré de détail. Dans la pratique actuelle, il est conforme au droit et usuel d'exécuter des procédures d'approbation des plans séquentielles à certaines conditions, qui doivent être examinées de cas en cas (adéquation de l'objet de la procédure, respect de l'unité de matière, octroi du droit d'être entendu aux parties). C'est ainsi que s'est établie la pratique de l'autorisation des projets détaillés, notamment à l'OFT, en cas de projets très vastes et complexes comme le projet AlpTransit Gotthard. Selon cette pratique, les grands projets de ce genre sont globalement approuvés par une «décision principale». Cette approbation des plans comporte une clause imposant de soumettre ultérieurement à l'examen de l'autorité unique, dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans ultérieure, certaines parties du projet qui ne peuvent être planifiées en détail que plus tard pour des raisons de temps ou en raison d'interdépendances techniques (p. ex. un projet*



détaillé de renaturation d'un site d'installation). De tels projets détaillés sont alors approuvés dans le cadre d'une procédure postérieure séparée (ordinaire ou simplifiée). Une approbation séquentielle ou échelonnée est aussi usuelle pour l'approbation des projets de route nationale: le Conseil fédéral adopte le projet général (PG), le DETEC approuve le projet définitif dans le cadre de la procédure d'approbation des plans et l'OFROU approuve le projet détaillé.

Il est donc parfaitement envisageable et, selon les circonstances, opportun de considérer une approbation échelonnée des projets de regroupement au cas par cas. En particulier, il peut être indiqué d'approuver par une «décision principale» les parties de gros-œuvre nécessaires à la construction d'une ligne de transport d'électricité et de prévoir une procédure d'approbation des plans ultérieure pour l'aménagement des installations électriques (tirage de câbles). Dans ce contexte, il apparaît essentiel que les exigences fondamentales posées au regroupement des infrastructures, qui se répercutent sur l'exécution technique des infrastructures de transport et sur leur exploitation, soient déjà clarifiées lors du dépôt de la demande d'approbation des plans pour l'ouvrage principal et qu'elles figurent dans le projet mis à l'enquête. Cette remarque concerne notamment les aspects de compatibilité environnementale du projet global (en particulier la thématique des rayonnements non ionisant [RNI]) ainsi que les interdépendances techniques des infrastructures regroupées lors de la réalisation (clarification des conditions requises par le tirage de câbles ultérieur, p. ex. évacuation de la chaleur dégagée par les lignes d'électricité), lors de l'exploitation (p. ex. sécurité en cas d'événement) et lors de l'entretien (p. ex. accessibilité des parties de l'installation pour procéder à des travaux d'assainissement).

Sous l'angle du droit procédural, l'approbation séquentielle demande que l'on veille particulièrement à garantir de façon exhaustive le droit d'être entendu des tiers dès l'approbation principale. Cette condition ne peut être remplie que si les tiers peuvent identifier, dès le dépôt public du dossier d'approbation des plans pour l'infrastructure principale, quel sera l'impact du projet global sur l'aménagement du territoire et l'environnement et sur les droits des tiers. C'est pourquoi, lors de projets «route/électricité» et «rail/électricité», les tronçons d'accès aux lignes électriques, en particulier, mais aussi tous les autres aspects concernant les tiers doivent être contenus dans le dossier principal pour les infrastructures routières ou ferroviaires. Ainsi, dès la procédure principale, il sera possible de clarifier complètement les effets du «projet regroupé» sur les tiers et de les régler de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. A défaut, c'est-à-dire si des aspects concernant les tiers n'étaient pas encore présentés au moment de la procédure principale et qu'ils ne puissent donc pas encore être évalués définitivement, on courrait le risque de voir des oppositions retarder considérablement ou empêcher une approbation ultérieure de l'infrastructure électrique (tirage de câbles).

- e) **Question:** quelle est l'autorité unique dans une procédure d'approbation des plans ultérieure pour l'aménagement d'installations électriques ou pour le tirage de câbles lorsque le DETEC ou l'OFT a déjà approuvé l'infrastructure principale? Est-ce l'autorité qui a approuvé l'infrastructure principale (DETEC/OFT) ou est-ce l'ESTI, respectivement l'OFEN, conformément aux dispositions de la LIE concernant l'approbation de ces projets?

Réponse: les lois concernées (LRN, LCdF et LIE) ne règlent pas ce point. Il faut donc examiner cette question de cas en cas et déterminer les compétences en interprétant les normes légales.

Du point de vue juridique, la question est de savoir si l'aménagement ultérieur d'une installation électrique ou le tirage de câbles ultérieur constitue une modification ou un complément du projet déjà approuvé dans la procédure principale par l'autorité unique (DETEC/OFT). Si la procédure d'approbation des plans ultérieure entraîne une modification soumise à approbation de l'approbation principale, la demande ultérieure doit elle aussi être évaluée par la même autorité unique dans le cadre d'une procédure ordinaire de modification des plans. L'autorité unique doit alors



consulter l'ESTI et, le cas échéant, l'OFEN en leur qualité d'autorités spécialisées dans les installations électriques, conformément à l'art. 62a LOGA. En définitive, le «projet global» qui est réalisé ne doit pas être autorisé au niveau du droit des constructions par différentes autorités.

Mais si, dans le cadre d'une procédure principale d'approbation des plans relevant du droit des routes nationales ou du droit ferroviaire, tous les aspects peuvent être clarifiés et fixés de manière contraignante pour les propriétaires fonciers en vue d'un tirage de câbles ultérieur ou de l'aménagement d'autres installations électriques sans qu'il ne faille adapter la «décision principale» dans la procédure postérieure d'approbation des plans visant les installations électriques, alors il est possible de clarifier les questions techniques encore ouvertes dans le cadre d'une procédure simplifiée (sans mise à l'enquête des plans)¹³. Dans de tels cas, il n'est pas justifié de recourir à l'autorité de la procédure principale clôturée pour qu'elle assume la fonction d'autorité unique. La compétence se détermine selon les dispositions procédurales prévues par la LIE. Selon l'art. 16, al. 2, LIE, l'approbation ultérieure des installations électriques relève de la compétence de l'ESTI ou alors de l'OFEN si les oppositions n'ont pu être réglées ou que les divergences entre autorités fédérales n'ont pu être levées. En pareils cas, le DETEC, respectivement l'OFROU ou l'OFT doivent être consultés, conformément à l'art. 62a LOGA en qualité d'autorités spécialisées dans les infrastructures déjà approuvées.

Pour terminer, signalons qu'il faut distinguer la compétence d'approbation des plans de la compétence de surveillance durant la phase d'exploitation. La compétence de surveillance peut parfaitement différer de la compétence d'approbation des plans.

f) **Question:** quel effet le regroupement d'infrastructures a-t-il sur la durée de la procédure?

Réponse: *la durée d'une procédure dépend souvent (mais pas seulement) de sa complexité, des biens à protéger, des demandes venues des services impliqués (Confédération et cantons) ainsi que du nombre et de l'organisation des opposants. Il faut considérer ces facteurs, qui peuvent être très différents, indépendamment du regroupement des infrastructures. Il n'est donc pas possible d'apporter une réponse exhaustive à cette question.*

Actuellement, la législation ne prévoit pas de délai (d'ordre) pour les procédures d'approbation des plans concernant les infrastructures regroupées. A ce stade, on ne sait si le Conseil fédéral souhaite ou doit fixer de tels délais pour les projets de regroupement sur la base de l'art. 62c LOGA. Du point de vue actuel, les délais d'ordre prévus pour les procédures d'approbation des plans relevant du droit des routes nationales et du droit ferroviaire¹⁴ apparaissent suffisants également pour les projets de regroupement. Notons cependant en l'occurrence que les délais de traitement prévus pour l'ESTI et l'OFEN aux art. 8 et 8a OPIE pour les procédures d'approbation des plans relevant purement du droit de l'électricité (délais d'ordre) ne peuvent pas s'appliquer aux projets de regroupement.

¹³ Cf. art. 17, al. 2, LIE.

¹⁴ Conformément à l'art. 12, al. 3, de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN; RS 725.111), le DETEC approuve le projet définitif dans les six mois qui suivent la clôture de la procédure d'instruction. Selon l'art. 8 de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires (OPAPIF; RS 742.142.1), les délais pour les procédures d'approbation des plans sont généralement les suivants: 12 mois pour la procédure ordinaire d'approbation des plans et 18 mois lorsque des expropriations sont nécessaires. Le délai commence à courir dès que l'autorité chargée de l'approbation a reçu tous les documents à présenter à l'appui de la demande.



- g) **Question:** comment faut-il traiter les durées de validité différentes des décisions d'approbation des plans? Cet aspect peut-il réserver des problèmes?

Réponse: *si un projet regroupé ou une infrastructure multifonctionnelle est approuvée par une seule approbation des plans émanant d'une seule autorité, la durée de validité de l'approbation des plans est régie par la réglementation juridique prévue pour l'infrastructure «dominante». En d'autres termes, s'agissant d'une route nationale ou d'un tronçon ferroviaire susceptible d'être regroupé avec une ligne de transport d'électricité, la réalisation du projet de construction doit commencer dans un délai de cinq ans (cf. art. 28, al. 3, LRN et art. 18h, al. 3, LCdF). L'autorité d'approbation peut prolonger la durée de validité de l'approbation des plans de trois ans au maximum, tant sous le régime de la LRN que sous celui de la LCdF, pour d'importantes raisons et si le requérant en fait la demande, sous réserve que les conditions de droit ou de fait déterminantes n'aient pas changé sensiblement (cf. art. 28, al. 4, LRN et art. 18h, al. 4, LCdF). Le début des travaux de construction d'un tunnel garantit aussi l'approbation des plans pour l'aménagement ultérieur de la ligne électrique déjà approuvée. Dans de tels cas, le délai de trois ans visé à l'art. 16i, al. 1, LIE ne s'applique pas.*

Une durée de validité de trois ans au sens de la LIE ne s'applique que si le projet de ligne électrique est approuvé dans le cadre d'une procédure d'approbation des plans postérieure séparée. L'autorité d'approbation peut prolonger adéquatement la durée de validité de trois ans pour d'importantes raisons et à la demande des requérants, sous réserve que les conditions de droit ou de fait déterminantes n'aient pas changé sensiblement (cf. art. 16i, al. 2, LIE).

Ainsi, les durées de validité différentes des approbations de plans sous les régimes de la LRN, de la LCdF et de la LIE n'entraînent aucune difficulté dans la pratique.

- h) **Question:** quel exploitant d'infrastructure doit déposer la demande d'expropriation lorsque des tiers doivent être expropriés de certains droits? Comment procède-t-on à une expropriation si les deux exploitants d'infrastructures ont besoin de droits sur la même parcelle? Par exemple, une entreprise ferroviaire peut-elle acquérir les droits de passage pour une ligne de transport d'électricité de Swissgrid SA?

Réponse: *il est incontesté que, lors de l'approbation d'un projet de regroupement, toutes les demandes d'expropriation visant les droits requis pour l'ensemble de l'infrastructure doivent être traitées par l'autorité unique dans le cadre de la même procédure. Autrement dit, on traitera dans une même procédure, par exemple, l'acquisition des droits concernant l'infrastructure ferroviaire conformément à la LCdF et l'acquisition des droits de passage en vue d'une ligne électrique conformément à la LIE.*

Les demandes d'expropriation doivent être formées par celui des exploitants d'infrastructures qui a besoin des droits visés. Cette règle découle du fait que le titre d'expropriation est libellé au nom de la personne qui acquerra les droits, au terme de la procédure (en droit privé), en contrepartie du paiement complet de l'indemnité d'expropriation. Il n'est donc pas sensé qu'une entreprise ferroviaire, par exemple, acquière d'un tiers les droits de passage pour une ligne électrique et qu'elle doive les transférer ultérieurement à Swissgrid SA. Dans une telle constellation, il n'est pas du tout sûr que l'expropriation des droits de passage pour une ligne électrique soit prononcée en faveur de l'entreprise ferroviaire.

On peut envisager certains cas dans lesquels des biens-fonds entiers sont acquis en vue de la construction d'infrastructures routières ou ferroviaires ou des cas où ces biens-fonds sont déjà aux mains de la Confédération (OFROU) ou de l'exploitant de l'entreprise ferroviaire. En pareils cas, les exploitants d'infrastructures peuvent, selon le droit privé, transférer les droits de passage nécessaires à la ligne électrique au gestionnaire du réseau de transport (Swissgrid SA). La procédure concrète doit être examinée de cas en cas.



5.3 Conclusions concernant la procédure d'approbation des plans

Les projets de regroupement concrets («route/électricité» et «rail/électricité») doivent être évalués dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. L'autorité unique est en règle générale soit le DETEC (projets de route nationale) soit l'OFT (projets ferroviaires). L'ESTI et, le cas échéant, l'OFEN doivent être consultés dans le cadre de la procédure correspondante en leur qualité d'autorités spécialisées dans les installations électriques.

Pour les projets de regroupement, il peut s'avérer opportun d'adopter une pratique d'approbation séquentielle, c'est-à-dire échelonnée. Dans de tels cas, les infrastructures de transport (route ou rail) et les parties du gros-œuvre de l'installation (ouvrage principal) nécessaires à la construction d'une ligne de transport d'électricité peuvent être approuvées par une «décision principale». Une procédure d'approbation des plans pourra être menée ultérieurement pour l'aménagement des installations électriques (tirage de câbles). Si l'impact du «projet regroupé» sur les tiers est clarifié dès la «procédure principale» et s'il est possible de régler ces aspects de manière contraignante pour les propriétaires fonciers, on peut ensuite faire l'économie d'une procédure coûteuse de mise à l'enquête des plans pour les travaux ultérieurs. Une procédure simplifiée suffit alors à clarifier les questions techniques encore ouvertes. Dans de tels cas, l'autorité spécialisée compétente en la matière (ESTI ou OFEN pour les installations électriques) peut agir comme autorité unique. Par contre, si la procédure principale ne permet pas de clarifier dans cet esprit les questions relatives aux infrastructures à réaliser ultérieurement et de les régler de manière contraignante pour les propriétaires fonciers ou si d'importantes modifications surviennent par la suite dans l'«ouvrage principal» déjà approuvé (infrastructure de tunnel), alors l'autorité unique initiale de la procédure principale statuera également en règle générale sur les travaux différés (installations électriques) dans le cadre d'une procédure ordinaire de modification des plans.

Pour terminer, notons que les dispositions actuelles de droit procédural prévues par la LRN, la LCdF et la LIE et tout particulièrement les dispositions de la LOGA et de la PA suffisent à approuver des projets regroupés en concentrant les procédures d'élaboration des décisions et, au besoin, à exproprier les droits requis.

Appendice

Eléments de base utiles aux procédures de plan sectoriel et d'approbation des plans pour les routes nationales, les chemins de fer et les lignes de transport d'électricité

Aspect	Lignes de transport d'électricité (220/380 kV)	Routes nationales	Infrastructures ferroviaires
Besoins	<ul style="list-style-type: none">• La Société nationale du réseau de transport (Swissgrid) planifie l'extension et la transformation du réseau de transport (220/380 kV) pour la Suisse.• La planification prévue par Swissgrid est actuellement documentée dans le Réseau stratégique 2025 (RS2025).• Après l'entrée en vigueur de la stratégie Réseaux électriques (au 2^e trimestre 2019), la Commission fédérale de l'électricité (EiCom) examinera les projets selon les programmes pluriannuels de Swissgrid.	<ul style="list-style-type: none">• L'Office fédéral des routes (OFROU) planifie, en coopération avec les services fédéraux et les cantons concernés, le développement du réseau des routes nationales.• L'Assemblée fédérale statue, à la demande du Conseil fédéral (CF), sur le tracé général des lignes et sur le type de routes nationales (arrêté sur le réseau des routes nationales).• Le CF soumet tous les quatre ans au Parlement un message sur le développement du réseau routier.• Le Parlement décide les étapes de développement.	<ul style="list-style-type: none">• L'Office fédéral des transports (OFT) planifie le développement des infrastructures ferroviaires (actuellement étape d'aménagement 2035) en impliquant les entreprises de transport et les cantons.• Tous les quatre à huit ans, le Conseil fédéral (CF) soumet au Parlement un message sur le développement de l'infrastructure ferroviaire.• Le Parlement décide les étapes de développement.
Financement	<ul style="list-style-type: none">• Le consommateur final finance les coûts du réseau électrique par la rémunération de l'utilisation du réseau.• L'EiCom examine l'imputabilité des coûts. Sont imputables les coûts d'exploitation et de capital d'un réseau sûr, performant et efficace.	<ul style="list-style-type: none">• Depuis le 1.1.2018, le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) finance les coûts d'exploitation et de développement des routes nationales.• Financement de FORTA par les recettes à affectation liée (surtaxe sur les huiles minérales, vignette autoroutière, impôt sur les véhicules automobiles, impôt sur les huiles minérales [10%], redevance sur les véhicules électriques) et par les compensations des cantons.	<ul style="list-style-type: none">• Depuis le 1.1.2016, le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) finance les coûts d'exploitation et de développement des infrastructures ferroviaires.• Financement du FIF par une partie de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), des recettes de l'impôt fédéral direct, des contributions provenant du budget général de la Confédération et des contributions cantonales.

Bases légales	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur l’approvisionnement en électricité (LApEI; RS 734.7) Ordonnance sur l’approvisionnement en électricité (OApEI; RS 734.71) Loi sur les installations électriques (LIE; RS 734.0) Ordonnance sur la procédure d’approbation des plans des installations électriques (OPIE; RS 734.25) Nouvelle loi fédérale sur la transformation et l’extension des réseaux électriques («stratégie Réseaux électriques») avec modification de la LApEI et de la LIE; entrée en vigueur prévue au 2^e trimestre 2019. 	<ul style="list-style-type: none"> Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales Loi fédérale sur les routes nationales (LRN; RS 725.11) Ordonnance sur les routes nationales (ORN; RS 725.111) Loi fédérale concernant l’utilisation de l’impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin; RS 725.116.2) Ordonnance concernant l’utilisation de l’impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (OUMin; RS 725.116.21) 	<ul style="list-style-type: none"> Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) Ordonnance sur les chemins de fer (OCF; RS 742.141.1) Loi fédérale sur le fonds de financement de l’infrastructure ferroviaire (LFIF; RS 742.140)
Aménagement du territoire (plan sectoriel)	<ul style="list-style-type: none"> Le Conseil fédéral (CF) arrête, dans le plan sectoriel des lignes de transport d’électricité (PSE), le corridor de projet et la technologie de transport (ligne aérienne ou câble enfoui) pour les lignes du réseau de transport (220/380 kV). Le PSE, qui est contraignant pour les autorités, n’est pas directement attaquant. 	<ul style="list-style-type: none"> Le CF arrête les projets relevant du domaine des infrastructures routières nationales dans le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure route (SIN). Le SIN, qui est contraignant pour les autorités, n’est pas directement attaquant. 	<ul style="list-style-type: none"> Le CF arrête les projets concernant les tronçons ferroviaires et les autres infrastructures ferroviaires dont l’incidence est considérable sur l’aménagement du territoire et l’environnement dans le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail (SIS). Le SIS, qui est contraignant pour les autorités, n’est pas directement attaquant.
Etude de projet	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration du projet par Swissgrid. Attribution éventuelle de l’étude de projet à l’externe. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration des projets généraux (PG), notamment les tracés, les jonctions et les ouvrages de croisement, par l’OFROU en coopération avec les services fédéraux concernés et les cantons. L’approbation par le CF est requise. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration du projet par l’exploitant de l’infrastructure ferroviaire.
Procédure d’approbation des plans (PAP)	<ul style="list-style-type: none"> L’exploitante du réseau (normalement Swissgrid) dépose la demande. Contrôle de la sécurité au niveau technique des projets et attribution des approbations de plans par l’Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI). L’OFEN est l’autorité décisionnelle compétente lorsque les oppositions ne peuvent pas être levées ou que des divergences subsistent entre des autorités fédérales. 	<ul style="list-style-type: none"> L’OFROU (ses filiales) dépose la demande. Contrôle complet du projet définitif par l’OFROU (soutien technique). Les projets définitifs sont soumis à la décision du SG-DETEC, qui mène la procédure d’approbation des plans. En sa qualité d’autorité décisionnelle, le DETEC rend sa décision d’approbation des plans. 	<ul style="list-style-type: none"> L’exploitant de l’infrastructure ferroviaire dépose la demande. Contrôle de la sécurité au niveau technique du projet par l’OFT. L’OFT est l’autorité décisionnelle.

Exploitant	<ul style="list-style-type: none"> Swissgrid est l'exploitante du réseau de transport (220/380 kV). 	<ul style="list-style-type: none"> L'OFROU est l'exploitant des routes nationales. 	<ul style="list-style-type: none"> Les exploitants sont les exploitants des infrastructures ferroviaires (notamment CFF, BLS, RhB).
Autorisation d'exploitation	<ul style="list-style-type: none"> Aucune 	<ul style="list-style-type: none"> Aucune 	<ul style="list-style-type: none"> Une autorisation d'exploiter de l'OFT est requise pour les installations ferroviaires (art. 18w LCdF). Généralement, à l'exception des grands projets et des projets complexes sous l'angle sécuritaire, l'OFT renonce à une autorisation d'exploiter formelle (art. 18w, al. 1, 2^e phrase, LCdF) et il demande que lui soit confirmée par écrit la réalisation conforme à la décision.
Maintenance, entretien	<ul style="list-style-type: none"> Swissgrid élabore les projets de maintenance. Les travaux de maintenance prévus sont contrôlés par l'EICom dans le cadre de la planification pluriannuelle (dès le 2^e trimestre 2019). 	<ul style="list-style-type: none"> L'OFROU (ses filiales) élabore et approuve les projets d'entretien (soutien technique). 	<ul style="list-style-type: none"> Les exploitants des infrastructures sont responsables de l'entretien et du renouvellement des infrastructures ferroviaires. La Confédération finance les mesures conformément à la convention de prestations. Les mesures de maintenance de faible importance ne sont pas soumises à une approbation. Dans les autres cas, il faut engager une PAP.