



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'énergie OFEN
Division Droit et sécurité

Rapport explicatif concernant la révision partielle de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE)

du 1^{er} février 2013

Office fédéral de l'énergie OFEN
Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen
Adresse postale: CH-3003 Berne
Tél. +41 31 322 56 11, fax +41 31 323 25 00
contact@OFEN.admin.ch
www.OFEN.admin.ch



1. Situation initiale et grandes lignes du projet

Dans le cadre de la réorientation de la politique énergétique, la réalisation d'installations électriques doit notamment être optimisée et accélérée. La limite inférieure pour l'obligation d'approbation des plans des installations de production d'énergie électrique doit ainsi être relevée, afin que des installations de plus faible puissance puissent être réalisées à l'avenir sans l'approbation de l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI). Cette réglementation doit principalement profiter aux installations photovoltaïques sur des bâtiments. La stratégie énergétique 2050 prévoit de son côté des mesures d'accélération des procédures (de plan sectoriel et d'approbation des plans) en vue d'atteindre le but visé, soit une réalisation plus rapide des installations électriques. A cet égard, le projet met en œuvre différentes possibilités d'optimisation destinées à simplifier et à raccourcir les procédures. La révision partielle de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE; RS 734.25) est également l'occasion d'augmenter les émoluments de l'ESTI qui ne couvrent plus toujours les coûts ainsi que de procéder à d'autres adaptations nécessaires au niveau de l'ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort (RS 734.24). Le projet n'a aucune conséquence financière pour la Confédération et les cantons, ni pour l'économie.

2. Explications concernant les différents articles

Préambule

Par souci d'exhaustivité, le préambule est complété par l'art. 4, al. 3, de la loi sur les installations électriques (LIE; RS 734.0) lequel habilite le Conseil fédéral à déterminer les installations soumises à l'approbation obligatoire des plans. L'art. 4 de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est par ailleurs supprimé puisque cet article a été abrogé au 1^{er} janvier 2005.

Remplacement d'une expression

Afin d'améliorer la compréhension, la notion d'«office», non spécifique, est remplacée par l'abréviation «OFEN», sigle de l'Office fédéral de l'énergie compétent en la matière.

Art. 1, al. 1, let. b

Au cours des dernières années, le nombre des demandes d'autorisation pour des installations photovoltaïques a massivement augmenté. Afin d'aller dans le sens d'une réalisation plus rapide des installations électriques, l'ESTI et Swissolar, l'organisation de la branche, ont élaboré une proposition commune de hausse de la limite à partir de laquelle les installations sont soumises à l'obligation d'approbation des plans. Elle passe désormais à 30 kVA (contre précédemment 3 kVA monophasé et 10 kVA polyphasé) et s'applique, pour des raisons d'égalité des droits, à toutes les installations de production d'énergie électrique de manière identique. Les installations n'atteignant pas cette puissance peuvent être réalisées à l'avenir sans l'approbation de l'ESTI. Cet assouplissement supplémentaire pour la réalisation d'installations solaires vient s'ajouter au nouvel article 18a de la loi sur l'aménagement du territoire partiellement révisée qui prévoit une exemption de l'obligation d'autorisation de construire¹. Afin que la sécurité technique des installations de production d'énergie électrique continue d'être assurée en l'absence d'obligation d'approbation des plans, les propriétaires des installations doivent faire effectuer un contrôle ainsi que des contrôles périodiques (cf. p. 7, "Ordonnance sur les installations à basse tension, OIBT").

¹ Cf. LAT: modifications du 15 juin 2012: <http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>



Art. 1a Généralités

La procédure de plan sectoriel pour les lignes à haute tension doit être réglée de manière détaillée, dans les nouveaux articles 1b à 1d de l'OPIE. L'article 1a est donc désormais précédé du titre suivant: «Généralités».

Dans le cas des nouvelles lignes n'excédant pas 2 kilomètres, on pouvait jusqu'ici renoncer à une procédure de plan sectoriel lorsque les autres conditions étaient remplies. Cette limite stricte s'est révélée trop absolue dans la pratique. Dans certains cas, bien que les autres conditions soient remplies et qu'une combinaison avec des infrastructures existantes soit aussi possible (p. ex. câble souterrain dans les tunnels autoroutiers), une procédure de plan sectoriel a dû être menée car la ligne dépassait légèrement la longueur maximale de 2 kilomètres. La limite est relevée à l'avenir à 5 kilomètres afin de pouvoir renoncer dans de futurs cas d'application à une procédure de plan sectoriel, dans la mesure où les autres conditions des lettres b et c sont remplies et que la solution visée paraît dans l'ensemble la plus judicieuse (p. ex. regroupement avec des infrastructures existantes). Des solutions plus flexibles sont ainsi possibles et des tronçons courts peuvent être réalisés plus aisément et rapidement.

Lors du remplacement, de la modification ou du développement de lignes existantes à l'avenir, il conviendra d'examiner les possibilités d'adjonction non seulement à d'autres lignes, mais aussi à d'autres infrastructures (p. ex. autoroutes). Cela permet de préserver le plus possible les paysages et d'utiliser efficacement l'espace disponible.

Les limites fixes concernant le déplacement ou le relèvement de pylônes à l'al. 3, let. b, se traduisent souvent dans la pratique par des solutions inappropriées. Il peut ainsi arriver qu'une procédure de plan sectoriel soit nécessaire car les limites de 50 et 10 mètres sont dépassées sur une petite partie de la ligne et ce, bien que tous les autres critères de l'al. 3 soient remplis. Une telle procédure de plan sectoriel n'apporte toutefois aucune plus-value. Elle entraîne uniquement une surcharge de travail énorme pour les auteurs de projet et les autorités concernées et retarde inutilement la réalisation du projet. En outre, les critères énumérés aux lettres c à e définissent déjà un cadre suffisamment étroit pour le renoncement à une procédure de plan sectoriel. Un critère supplémentaire se traduisant par des limites maximales fixes concernant le déplacement ou le relèvement de pylônes n'est d'aucun intérêt. C'est pourquoi la lettre b est supprimée afin de pouvoir être plus flexible dans la pratique.

La let. c se réfère au tracé de ligne existant, lequel est défini en termes d'aménagement du territoire à la let. b. Ainsi, compte tenu de l'abrogation de la let. b, il est peu pertinent de continuer à nommer le couloir existant. La nouvelle formulation permet en revanche de garantir la résolution des conflits qui pourraient survenir dans le cadre de la procédure d'approbation des plans.

A l'al. 4, seule l'expression «office» figurant entre parenthèses est remplacée par l'abréviation «OFEN» (cf. «Remplacement d'une expression», p. 2).

L'al. 5 désigne l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) comme autorité responsable de la procédure de plan sectoriel.

Art. 1b Information préalable et préparation de la procédure de plan sectoriel

Des exigences relatives au déroulement d'une procédure de plan sectoriel en vue de fixer un couloir de lignes faisaient jusqu'à présent largement défaut. La procédure de plan sectoriel est désormais réglée en détail, ce qui élimine les incertitudes, simplifie la procédure et permet de réaliser le couloir plus rapidement. Les requérants doivent informer l'office suffisamment tôt de leurs intentions. Ces



dernières résultent de la détermination des besoins et apparaissent dans la planification pluriannuelle des gestionnaires de réseau. Elles figurent en tant qu'information préalable dans le plan sectoriel (al. 1). Dès que l'autorité responsable a connaissance du projet, elle définit la marche à suivre en collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE), les cantons concernés et le requérant dans le cadre d'un accord de coopération. Les compétences pour l'organisation des différentes étapes, un calendrier ainsi que des objectifs pour un concept des régions potentielles y sont définis. Un élément central de cet accord de coopération est la réglementation concernant l'intégration des communes dans cette procédure (al. 2). Le requérant transmet ensuite à l'office les documents relatifs aux couloirs envisageables. L'objectif recherché est une exploitation efficace de l'espace. A cet égard, il convient d'examiner le potentiel existant d'optimisation de l'aménagement du territoire, comme p. ex. le regroupement avec des infrastructures existantes, le potentiel de convergence avec des lignes existantes, des possibilités de compensation entre niveaux de tension par le biais de câblages à des niveaux de tension inférieurs (al. 3). Les documents reçus sont transmis aux offices représentés au sein de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Ceux-ci ont un délai de deux mois pour prendre position (al. 5).

Art. 1c Début de la procédure de plan sectoriel et résultat intermédiaire

La procédure de plan sectoriel en elle-même commence avec la mise en place d'un groupe d'accompagnement spécifique au projet par l'OFEN. Y sont représentés, chacun par une personne, l'ARE, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), la Commission fédérale de l'électricité (EiCom), l'ESTI, une organisation de protection de l'environnement active dans toute la Suisse, le requérant et les cantons concernés. Si cela s'avère indiqué, il est fait appel à d'autres offices fédéraux (p. ex. office fédéral des transports OFT) (al. 1). Une visite peut être effectuée si cela est nécessaire pour que le groupe d'accompagnement parvienne à prendre une décision (al. 2). Le groupe d'accompagnement se met ensuite d'accord sur une région potentielle. Elle doit offrir au requérant une marge de manœuvre suffisante pour élaborer plusieurs variantes de couloirs (p. ex. variante avec câblage de certains tronçons) (al. 3). L'OFEN procède à une consultation des cantons et fait participer la population concernant la proposition du groupe d'accompagnement. Il dépose ensuite une demande de détermination de la région auprès du Conseil fédéral (al. 4).

Art. 1d Détermination du couloir de projet

Le requérant transmet à l'OFEN en général au moins deux variantes de couloirs qu'il doit élaborer avec la participation des cantons concernés. L'office définit dans des directives les exigences à respecter dans ces documents. Il établit également un schéma d'évaluation des variantes de couloirs qui doit servir lorsque le groupe d'accompagnement ne parvient pas à trancher entre deux variantes équivalentes (al. 1). Dès que l'office dispose de tous les documents, il les communique au groupe d'accompagnement dans les 30 jours suivant leur réception. Les membres du groupe d'accompagnement élaborent ensuite dans un délai de trois mois une prise de position à l'intention de l'office (al. 2). La procédure de consultation et de participation ressortant de l'art. 19 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire est ouverte au plus tard six mois après la réception des documents complets (al. 3). Une procédure de consultation des offices est organisée dans la volée. Dans les deux mois suivant sa clôture, une demande de détermination du couloir est déposée auprès du département (cf. art. 21, al. 4, de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire) ou du Conseil fédéral (al. 4).

Art. 2, al. 1, let. a

La notion d'«exploitant» est substituée à celle de «propriétaire» à la let. a. Cette terminologie correspond à l'art. 20, al. 1, de la loi sur les installations électriques. La notion d'«exploitant» au sens de la loi englobe aussi notamment les propriétaires et les gérants.



Art. 6 titre

Suite à l'abrogation de l'art. 6a, le titre de l'art. 6 doit être adapté.

Art. 6a

On a constaté dans la pratique que la réalisation d'une négociation sur les oppositions ne contribue pas toujours à résoudre les conflits d'intérêts de manière judicieuse, mais débouche dans de nombreux cas uniquement sur un durcissement des positions existantes. En raison de la formulation contraignante de l'art. 6a, al. 2 précédent, l'OFEN devait jusqu'ici mener une négociation sur les oppositions dans de tels cas, ce qui retardait massivement la procédure, sans que ces efforts supplémentaires ne portent leurs fruits. C'est pourquoi dans les cas où l'ESTI renonce à une négociation sur les oppositions, l'OFEN a désormais aussi la possibilité de décider si une négociation sur les oppositions s'impose ou pas. Il est suffisamment donné suite au droit des opposants d'être entendu dans le cadre de la possibilité qui leur est donnée de soumettre leurs requêtes par écrit. Il n'existe aucun droit à la réalisation d'une négociation orale. La réglementation spéciale à l'art. 6a est donc superflue et peut être supprimée purement et simplement.

Art. 8 titre et al. 2

Les délais de traitement par l'office sont fixés dans le nouvel art. 8a. Le titre de l'art. 8 doit donc être adapté, les délais y apparaissant s'appliquant uniquement à l'ESTI.

De manière analogue à la nouvelle disposition de l'art 8a, al. 2, les circonstances pendant lesquelles les délais de traitement ne courent pas sont également mentionnées pour la procédure soumise à l'Inspection.

Art. 8a Délais de traitement par l'OFEN

Les délais de traitement par l'OFEN pour différentes étapes de la procédure d'approbation des plans sont fixés à l'al. 1. Si des expertises ou des rapports complémentaires sont nécessaires ou si les documents de demande doivent être adaptés ou modifiés par le requérant, les délais de traitement ne courent pas pendant ce temps (al. 2).

Art. 8b Suspension

Les retards dont la faute incombe au requérant ne doivent pas avoir de conséquence au niveau des délais de traitement dont disposent l'Inspection et l'OFEN. C'est pourquoi la procédure est suspendue et les délais ne courent pas si le requérant a besoin de plus de trois mois pour procéder à des travaux complémentaires.

Art. 9a Travaux d'entretien des installations

Dans la pratique, la délimitation entre modifications des installations nécessitant une procédure d'approbation des plans et travaux d'entretien à proprement parler pose souvent problème. Il peut arriver qu'une procédure d'approbation des plans doive être menée, bien qu'il s'agisse dans les faits seulement de travaux d'entretien (p. ex. lors du remplacement d'éléments de l'installation, un nouveau produit est employé, parce que les produits utilisés dans le cadre de la construction de l'installation n'existent plus). Dans de tels cas, la réalisation d'une procédure d'approbation des plans est dépourvue de sens et entraîne une surcharge de travail importante tant au niveau du requérant que des autorités compétentes. A l'avenir, les travaux d'entretien doivent pouvoir avoir lieu de manière non bu-



reaucratique et rapide (al. 1). En principe, tous les travaux devant assurer l'exploitation d'une installation conformément à l'autorisation reçue sont compris dans la notion de «travaux d'entretien». L'al. 2 comporte une liste non exhaustive de tels travaux à titre d'exemple.

Art. 10, al. 1

La réglementation existante de l'art. 10, al. 1, stipule que la construction d'une installation ne peut commencer qu'une fois la décision d'approbation des plans entrée en force. La légitimité d'une formulation analogue à l'art. 6, al. 3, de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations ferroviaires (OPAPIF; RS 742.142.1) a été mise en doute par le Tribunal fédéral dans son arrêt ATF 133 II 130. Le critère de la force de loi n'est pas déterminant pour la force exécutoire d'une décision. La construction d'une installation peut ainsi également commencer en cas de recours pendant, à savoir quand l'effet suspensif attribué à un moyen de droit a été retiré ou lorsque la demande de rétablissement de l'effet suspensif a été rejetée. C'est pourquoi il est renoncé au critère de la force de loi pour commencer les travaux, au profit d'une solution flexible telle que celle à l'art. 18, al. 2, de l'ordonnance sur les installations à câbles (RS 743.011) par exemple. A l'avenir, l'autorité compétente doit pouvoir rendre une décision autorisant le début immédiat de la construction, pour autant qu'il n'en résulte pas de modification irréversible, dans les cas ne faisant pas l'objet d'une controverse, c'est-à-dire ne suscitant aucune objection de la part des autorités fédérales ou cantonales, n'ayant donné lieu à aucune opposition ou lorsque les oppositions peuvent être classées comme étant sans objet après que les parties en présence se soient mises d'accord. En l'absence d'opposition par exemple, il ne faut pas attendre de recours, étant donné que conformément à l'art. 16f de la loi sur les installations électriques (RS 734.0), toute personne qui n'a pas fait opposition pendant le délai de mise à l'enquête de la procédure d'approbation des plans est exclue de la suite de la procédure. Par ailleurs, la loi sur la protection de l'environnement (art. 55d) et la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 12e) prévoient également que les travaux peuvent commencer de manière anticipée, même avant la fin de la procédure. Une installation non contestée peut ainsi être construite plus rapidement.

Art. 17a Dispositions transitoires

Cette disposition précise clairement que les procédures de plan sectoriel communiquées conformément aux prescriptions précédentes et en cours ne doivent pas être lancées à nouveau. Les étapes procédurales introduites nouvellement par la présente modification de l'ordonnance ne doivent pas non plus être rattrapées.



Modification du droit en vigueur

Ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort:

Art. 7, al. 5

Le nouvel al. 5 permet, dans le cas des personnes domiciliées à l'étranger ou dont le siège est à l'étranger, de demander une avance de frais pour les activités assujetties à des émoluments. Il s'agit d'éviter que des émoluments dus restent impayés et qu'il soit nécessaire d'engager une coûteuse procédure de poursuite. Des recherches juridiques menées par l'ESTI ont par ailleurs montré qu'il n'est pas possible d'exiger le paiement d'émoluments dans certains pays.

Art. 8, al. 1, 4 et 7

A l'art. 8, al. 1 et 4, l'expression «valeur estimée de l'installation» n'est pas correcte et est remplacée par celle de «coûts estimés de construction». L'ESTI emploie depuis longtemps l'expression «coûts estimés de construction» dans ses formulaires de demandes d'approbation des plans.

L'ESTI doit faire face à des dépenses parfois considérables même en cas de demandes refusées ou abandonnées car sans objet. Afin qu'il puisse couvrir les coûts engendrés, les émoluments doivent pouvoir être facturés en fonction des débours.

Art. 9, al. 1

Dans certains cas, l'émolument maximal prévu de Fr. 1500.— ne suffit pas à couvrir tous les coûts occasionnés par les activités de l'ESTI. Le traitement de certaines demandes particulières peut être très coûteux, lorsqu'il faut par exemple évaluer si une formation électrotechnique suivie à l'étranger est équivalente à une formation suisse. C'est pourquoi l'émolument maximal est porté à Fr. 3000.—. Il convient de préciser que l'émolument maximal est perçu uniquement dans de très rares cas particulièrement onéreux

Ordonnance sur les installations à basse tension (OIBT):

Annexe, ch. 2, let. c, n°11 et ch. 4

Il est précisé au numéro 11 de la let. c que seules les installations électriques alimentées par des installations autoproductrices *non* reliées à un réseau de distribution à basse tension sont soumises au contrôle tous les dix ans (exploitation isolée). Cela correspond à la pratique habituelle de l'ESTI².

La hausse à 30 kVA de la limite à partir de laquelle les installations sont soumises à l'obligation d'approbation des plans implique l'ajout d'un nouveau chiffre 4 à l'annexe. Afin de pouvoir assurer un niveau élevé de sécurité technique également en l'absence d'obligation d'approbation des plans, ces installations sont soumises à l'obligation de contrôles périodiques comme toutes les autres installations à basse tension. La périodicité de contrôle est la même que celle du bâtiment sur/dans lequel elles sont installées. Les propriétaires d'installations de production d'énergie électrique doivent désormais communiquer à l'organe de contrôle visé à l'art. 35 OIBT un rapport de sécurité suite à la prise en charge ou au contrôle de réception de l'installation par un organe de contrôle indépendant. En outre, ces installations autoproductrices devront dorénavant être contrôlées par un organe de

² Cf. communiqué de l'ESTI concernant les installations photovoltaïques, bulletin Electrosuisse/AES 3/2010, p. 63 et s.: http://www.esti.admin.ch/de/dokumentation_mitteilungen_niv_nin_archiv_2010.htm



contrôle indépendant du constructeur de l'installation avec les installations du bâtiment sur/dans lequel elles sont installées. Pour les propriétaires, la charge administrative ainsi que les coûts du contrôle de réception et du contrôle périodique supplémentaire sont cependant nettement plus bas que dans le cas d'une procédure de plan sectoriel. Dans l'ensemble, les modifications introduites au niveau de l'OPIE et de l'OIBT simplifie de manière déterminante la réalisation d'installations photovoltaïques sur les bâtiments.

Ordonnance sur la procédure d'approbation des plans pour les installations ferroviaires (OPAPIF):

Art. 1, al. 1

Conformément à l'art. 1a, al. 1, OPIE, les lignes à haute tension d'une tension nominale inférieure à 220 kV ne doivent pas faire l'objet d'une procédure de plan sectoriel. En revanche, les lignes à haute tension qui servent de manière exclusive ou prépondérante à l'exploitation du chemin de fer (installations ferroviaires) doivent faire l'objet d'une procédure de plan sectoriel, bien que leur tension nominale (132 kV) soit nettement inférieure à la limite de 220 kV (cf. art. 1, al. 1, OPAPIF). Etant donné que les lignes à haute tension servant à l'exploitation du chemin de fer sont comparables territorialement aux lignes à 110/150 kV servant au transport de l'électricité, il n'y a aucune raison objective de traiter différemment ces deux types de lignes. Par conséquent, la deuxième phrase de l'art. 1, al. 1, OPAPIF qui fait référence à la procédure de plan sectoriel dans l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques est abrogée. A l'avenir, les lignes des chemins de fer ne doivent donc plus faire l'objet d'une procédure de plan sectoriel, tout comme les lignes à 110/150 kV. Cela simplifie la tâche des autorités et des sociétés de chemins de fer.

Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement:

Art. 12b, al. 2

Dans le cadre de la procédure de plan sectoriel, l'OFEV disposait jusqu'à présent d'un délai supplémentaire de deux mois au minimum pour élaborer sa prise de position après réception des prises de position des cantons. Ce délai est désormais raccourci à un mois.