

JAAC 53.41A

Décision du Conseil fédéral du 25 janvier 1989

Approbation du projet général d'une ligne à haute tension. Protection de la nature et du paysage et protection de l'environnement.

A. Tronçon Vaux-sur-Morges - Eysins de la ligne Galmiz - Verbois.

Art. 48 let. a PA. Qualité de personnes privées pour recourir dans la procédure d'approbation des plans? (question laissée ouverte, consid. 1).

Art. 3 al. 2 de l'O relative aux pièces à présenter pour les installations électriques à courant fort. Bien que non prévue expressément, la scission de la procédure en une approbation de principe du tracé et une approbation des plans détaillés, dans chacune desquelles les intéressés peuvent faire valoir leurs droits, ne contrevient pas au droit fédéral (consid. 3).

Art. 7 LPN. Préavis de la CFNP ayant valeur d'expertise officielle, à laquelle l'art. 57 al. 2 PCF ne s'applique pas (consid. 4.1).

Art. 9 LPE. Aucun fait nouveau justifiant de revenir sur une décision antérieure du Conseil fédéral en matière d'étude d'impact sur l'environnement en ce qui concerne la ligne Galmiz - Verbois dans son ensemble (consid. 4.2).

Art. 6 al. 2 LPN.

- Dans le but de ménager un objet d'importance nationale, seules les variantes qui ne s'avèrent pas d'emblée irréalisables doivent faire l'objet d'un examen comparatif.

- Caractère irréalisable d'une ligne aérienne longeant l'autoroute, vu l'occupation du terrain qui jouxte celle-ci et l'impact d'une telle solution sur le paysage (consid. 5).

- S'agissant de la traversée d'un site particulièrement sensible du point de vue paysager et revêtant une très grande importance nationale (La Côte), une étude de mise en câble doit être effectuée au stade de la procédure qui permet une comparaison concluante; en l'occurrence, il s'agit de la procédure d'approbation des plans détaillés (consid. 6).

B. Tronçon Eysins - Verbois de la ligne Galmiz - Verbois (voir [JAAC 53.41B](#)).

**Genehmigung des generellen Projekts einer Hochspannungsleitung.
Natur- und Heimatschutz sowie Umweltschutz.**

A. Teilstück Vaux-sur-Morges - Eysins der Leitung Galmiz - Verbois.

Art. 48 Bst. a VwVG. Beschwerdelegitimation von Privatpersonen im Plangenehmigungsverfahren? (Frage offengelassen, E. 1)

**Art. 3 Abs. 2 der V über die Vorlagen für elektrische Starkstromanlagen.
Obwohl nicht ausdrücklich vorgesehen, verstösst die Aufteilung in
eine grundsätzliche Genehmigung der Linienführung und in eine
Genehmigung der Detailpläne, in jeder die Betroffenen ihre Rechte
geltend machen können, nicht gegen Bundesrecht (E. 3).**

**Art. 7 NHG. Gutachten der ENHK als amtliche Expertise, auf welche
Art. 57 Abs. 2 BZP unanwendbar ist (E. 4.1).**

**Art. 9 USG. Keine neue Tatsache, welche ein Zurückkommen
auf einen früheren Entscheid des Bundesrates betreffend
Umweltverträglichkeitsprüfung für die gesamte Linie Galmiz - Verbois
rechtfertigen würde (E. 4.2).**

Art. 6 Abs. 2 NHG.

**- Zur Schonung eines Objekts von nationaler Bedeutung müssen nur die
nicht von vorneherein unrealisierbaren Varianten einer vergleichenden
Prüfung unterzogen werden.**

**- Unrealisierbarkeit einer Freileitung entlang der Autobahn angesichts
der Besetzung des angrenzenden Gebiets und der Auswirkung einer
solchen Lösung auf die Landschaft (E. 5).**

**- Bei der Durchquerung eines Gebiets, das landschaftlich besonders
empfindlich und von grosser nationaler Bedeutung ist (La Côte), muss
die Frage der Verkabelung in dem Verfahrensstadium geprüft werden,
das einen schlüssigen Vergleich erlaubt; vorliegend ist es das Verfahren
zur Genehmigung der Detailpläne (E. 6).**

B. Teilstück Eysins - Verbois der Leitung Galmiz - Verbois (vgl. [VPB 53.41B](#)).

**Approvazione del progetto generale di una linea ad alta tensione.
Protezione della natura e del paesaggio nonché protezione
dell'ambiente.**

A. Tratto Vaux-sur-Morges - Eysins della linea Galmiz - Verbois.

**Art. 48 lett. a PA. Diritto di ricorrere da parte di privati nella procedura
d'approvazione dei piani? (domanda lasciata aperta, consid. 1).**

Art. 3 cpv. 2 dell'O concernente i progetti per gli impianti a corrente forte. Benchè non espressamente prevista, la scissione della procedura in un'approvazione di principio del tracciato e in un'approvazione dei piani dettagliati, in ciascuna delle quali gli interessati possono far valere i propri diritti, non viola il diritto federale (consid. 3). Legge sulla protezione della natura e del paesaggio.

Art. 7 LPN. Parere della CFNP con valore di perizia ufficiale cui non si applica l'art. 57 cpv. 2 PC (consid. 4.1).

Art. 9 LPA. Nessun fatto nuovo giustifica di ritornare su una decisione precedente del Consiglio federale in merito a un esame dell'impatto sull'ambiente per quanto concerne l'intera linea Galmiz - Verbois (consid. 4.2).

Art. 6 cpv. 2 LPN.

- Al fine di conservare un oggetto d'importanza nazionale, solamente le varianti che non si dimostrino irrealizzabili già di primo acchito devono essere oggetto di un esame comparativo.

- Irrealizzabilità di una linea aerea lungo l'autostrada in considerazione dell'occupazione della regione confinante e dell'impatto di una simile soluzione sull'ambiente (consid. 5).

- Trattandosi dell'attraversamento di una regione particolarmente delicata dal punto di vista paesaggistico e di grande importanza nazionale (La Côte), deve essere effettuato uno studio per la posa dei cavi nella fase procedurale che consente un paragone conclusivo; all'occorrenza, trattasi della procedura di approvazione dei piani dettagliati (consid. 6).

B. Tratto Eysins - Verbois della linea Galmiz - Verbois (cfr. [GAAC 53.41B](#)).

I

1.1. Par décision du 23 février 1984, l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ci-après: l'Inspection) a donné son approbation de principe aux projets:

- L - 134 748 du 22 août 1979 d'une ligne 380/220 kV Romanel - Bois Tollot - Verbois, tronçon Vaux-sur-Morges - Eysins,

- L - 134751 du 22 août 1979 d'une ligne 132 kV Bussigny - Tuileries, tronçon Vaux-sur-Morges - Eysins, sur les supports de la ligne 380/220 kV Romanel - Bois Tollot - Verbois.

1.2. Par décision du 26 mars 1987, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (ci-après: DFTCE) a, sous réserve du ch. 3 du dispositif, rejeté les recours interjetés contre la décision de l'Inspection du 23 février 1984, entre autres par la Fondation WWF Suisse et M., F. et W. Le dispositif de la décision du DFTCE avait la teneur suivante:

«1. Les recours, en tant que recevables, sont rejetés sous réserve du ch.3 du dispositif.

2. Il est pris acte au sens des considérants de l'offre de la Société anonyme l'Energie de l'Ouest-Suisse S. A. (ci-après EOS) et des Chemins de fer fédéraux (CFF) de prendre ultérieurement des mesures de protection proportionnées aux circonstances et aux besoins s'il devait être établi, après la construction, que l'ouvrage approuvé décime des espèces d'oiseaux.

3. Si l'examen des plans de détail devait révéler que certains pylônes, notamment en raison de leur emplacement ou de leur hauteur, constituent des atteintes par trop importantes sur la nature et le paysage à l'intérieur du site protégé de la Côte et qu'il n'est pas possible d'y remédier autrement, la possibilité de mettre la ligne en câble sur le tronçon partiel devra être examinée par l'autorité chargée d'approuver les plans.

2.1. Par écriture du 30 avril 1987, la Fondation WWF Suisse (recourante 1) a recouru au Conseil fédéral contre la décision du DFTCE du 26 mars 1987 en retenant les conclusions suivantes:

«A. Principalement

Annuler la décision du DFTCE du 26 mars 1987 rejetant le recours formé contre les autorisations n^{os} L - 134748 et L - 134751, délivrées le 23 février 1984 par l'Inspection fédérale des installations à courant fort.

Enjoindre le DFTCE de procéder aux mesures d'instruction suivantes:

1. Requérir de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, la Ligue suisse du patrimoine national, la Commission fédérale des monuments historiques ou de tout autre expert nommé en application de l'art. 12 PA des expertises complètes et détaillées sur les effets de la ligne projetée dans le périmètre protégé de la Côte et sur les solutions permettant de conserver intact l'objet protégé notamment par des mesures de mise sous câbles intervenant sur le tracé projeté de la ligne ou sur tout autre tracé.

2. Requérir une même expertise sur le tracé de la ligne projetée entre St-Livres et Montherod (traversée du vallon de l'Aubonne), ainsi que sur le tracé longeant le village de Reverolle.

3. De manière générale, inviter l'organisation recourante à se prononcer et à participer aux mesures d'instruction sollicitées ci-dessus, ainsi que toutes autres mesures ordonnées par l'Inspection fédérale des installations à courant fort.

B. Subsidiairement

Ordonner les mesures d'instruction décrites sous ch. 1 à 3 ci-dessus.

...»

A l'appui de ses conclusions, la recourante 1 fait valoir qu'en refusant de procéder à une expertise visant à établir l'impact de la ligne sur le paysage et la nature au sens des art. 7 ss de la LF du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451), le DFTCE a rendu impossible la pesée des intérêts prévue à l'art. 6 al. 2 LPN: à ses yeux, la décision attaquée se fonde sur une interprétation erronée des dispositions contenues dans l'O du 26 mai 1939 relative aux pièces à présenter pour les installations électriques à courant fort (OPPIE, RS 734.25). Elle invoque également le manque d'attention

portée par les autorités compétentes à la qualité des sites traversés par la ligne dans sa totalité et le fait que les inspections des lieux n'aient pas fait l'objet de procès-verbaux. Au surplus, elle conteste au préavis de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (ci-après: CFNP) du 15 décembre 1982 la qualité d'expertise au sens de l'art. 7 LPN. Que ce soit quant à sa forme ou son contenu, ce préavis ne saurait satisfaire aux exigences de cette disposition. La recourante s'en rapporte expressément à l'appréciation du Conseil fédéral sur la question de savoir si la LF du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) exige qu'il soit procédé, en l'espèce, à une étude d'impact. En outre, la recourante 1 déplore l'abandon, sans examen sérieux, de la variante suivant l'autoroute Lausanne - Genève et le fait que la question de la mise en câble de certains tronçons soit renvoyée à la procédure d'approbation des plans de détail.

2.2. En date du 29 avril 1987, M., F. et W. (recourants 2) ont recouru contre la décision du DFTCE du 26 mars 1987 en retenant les conclusions suivantes:

«4.1 admettre le recours;

4.2 principalement, annuler la décision attaquée;

4.3 subsidiairement, annuler la décision attaquée et renvoyer la cause au DFTCE pour nouvelle instruction dans le sens des motifs et des requêtes d'instruction du présent recours.»

Après avoir affirmé leur qualité pour recourir, les recourants 2 contestent que l'approbation du tracé d'une ligne à haute tension puisse faire l'objet de deux procédures distinctes, à savoir, d'une part, une approbation de principe et, d'autre part, une approbation des plans de détail. A leurs yeux, ce système fausse la balance des intérêts en cause. De plus, les recourants 2 estiment que la décision attaquée ne tranche pas la question telle qu'elle se pose aux termes de l'art. 50 al. 2 de la LF du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (LIE, RS 734.0). Selon cette disposition, toute opposition devrait être admise s'il n'est pas démontré que, d'une part, il existe un des motifs de l'écarter énumérés exhaustivement par la loi, à savoir que la modification du tracé ensuite des oppositions cause un inconvénient grave de nature technique ou que la dépense qui en résulte est hors de proportion avec l'installation en question, ou que, d'autre part, cette modification crée un danger pour la sécurité publique. Discutant les variantes à la traversée du site protégé de La Côte, les recourants 2 mentionnent tout d'abord la possibilité de longer l'autoroute Lausanne - Genève. C'est à EOS, maître de l'ouvrage, qu'il incomberait de démontrer l'impossibilité de cette variante. A ce sujet, les recourants 2 invoquent une constatation inexacte des faits pertinents dans la mesure où le DFTCE a admis la proximité de sites urbanisés pour rejeter cette variante. La seconde variante serait, à leur avis, la mise en câble souterrain.

Les recourants 2 invoquent également les dangers liés à la ligne aérienne pour les personnes, les choses et la forêt, en particulier par la production d'ozone. Au surplus, ils contestent que le préavis de la CFNP du 15 décembre 1982 ait la valeur d'une expertise au sens de l'art. 7 LPN. Enfin, les recourants 2 requièrent différentes mesures d'instruction.

...

II

1.1. L'acte attaqué est une décision au sens de l'art. 5 PA. Comme tel, il est sujet à recours (art. 44 PA). Aux termes de l'art. 99 let. c et e OJ, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est pas recevable; aussi le recours administratif au Conseil fédéral est-il ouvert à teneur des art. 72 ss PA. Il appert par ailleurs de l'art. 23 al. 1 LIE que les décisions de l'Inspection sont susceptibles de recours auprès du DFTCE, dont les décisions peuvent à leur tour être déférées au Conseil fédéral (cf. JAAC 41.111).

1.2.1. Le WWF Suisse (ci-après: la recourante 1) est une fondation à but idéal. Aux termes de son acte de fondation, celle-ci se voue d'une manière générale à la protection de la nature et de l'environnement. Son activité couvre tout le territoire suisse. Aussi, à teneur de l'art. 12 LPN et de l'art. 55 LPE, la qualité pour recourir doit-elle lui être reconnue au sens de l'art. 48 let. b PA. Le fait que la recourante 1 se soit constituée sous la forme juridique d'une fondation n'est en l'espèce pas pertinent (ATF 110 Ib 160 ss).

1.2.2. S'agissant de la qualité pour recourir des recourants 2, il convient de préciser ce qui suit: Aux termes de l'art. 48 let. a PA (et de l'art. 103 let. a OJ), la qualité pour recourir est reconnue à toute personne justifiant d'un intérêt digne de protection à ce que la décision entreprise soit annulée ou modifiée. Dans le cadre de la procédure d'approbation des plans d'un projet de construction d'une ligne à haute tension, le Conseil fédéral a, dans un arrêt du 20 avril 1977, nié la qualité pour recourir des personnes privées, renvoyant celles-ci à faire valoir leurs griefs au cours de la procédure d'expropriation (JAAC 41.111). Le Tribunal fédéral, pour sa part, reconnaît aux personnes privées, touchées par un ouvrage public projeté, la qualité pour intervenir dans les procédures d'approbation des plans (ATF 108 Ib 245 ss). Il voit principalement deux désavantages à la pratique du Conseil fédéral: d'une part, les modifications (minimes) du projet que les personnes sont en droit de requérir dans le cadre de la procédure d'expropriation peuvent, dans la mesure où elles sont justifiées, entraîner la modification des plans adoptés au préalable; d'autre part, il est nécessaire d'ouvrir la procédure d'expropriation afin que celui qui a un intérêt digne de protection soit en mesure de faire valoir ses intérêts, même s'il ne peut prétendre à une indemnité au titre de l'expropriation et ce, même dans le cas où tous les droits nécessaires en vue de la réalisation de l'ouvrage ont pu être acquis par transactions.

Le Tribunal fédéral ne s'est cependant pas prononcé sur la question de savoir à quel stade de l'approbation des plans (approbation de principe ou/et approbation des plans détaillés), la qualité pour recourir devait être reconnue aux personnes privées.

Ces questions peuvent cependant rester indécises en l'espèce. En effet, ainsi que le relève le DFTCE, les conclusions retenues par la recourante 1 recouvrent largement celles prises par les recourants 2.

1.3. La décision attaquée a été expédiée le 26 mars 1987 et reçue le 30 mars 1987 par les recourants 2. Leur conseil ayant déposé son mémoire le 29 avril 1987, le délai légal prévu à l'art. 50 PA est respecté. La date exacte de la

notification de la décision attaquée à la recourante 1 n'ayant pu être établie avec certitude, son recours est présumé déposé en temps utile. Ce n'est en effet pas à la recourante, mais à l'autorité qui prend une décision de prouver la date de la notification (*André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 877).

...

2. Dans leur mémoire de recours, les recourants évoquent les thèmes suivants qu'il convient d'étudier:

- la scission de la procédure en deux étapes successives;
- les expertises nécessaires en vue d'établir l'impact de la ligne sur le paysage, la nature et l'environnement;
- les différentes variantes de tracé aérien et leur impact sur la nature et le paysage;
- la mise en câble de la ligne.

Afin de bien cerner l'objet du présent litige, il sied de relever que le Conseil fédéral a expressément admis le *besoin* de la ligne Galmiz - Verbois dans son arrêt du 22 octobre 1985. Les parties reconnaissent d'ailleurs expressément le besoin de cette ligne, à tout le moins en ce qui concerne le tronçon ici seul en question, à savoir Vaux-sur-Morges - Eysins. Les autres points définitivement tranchés par le Conseil fédéral dans l'arrêt précité seront évoqués, si besoin, dans les considérants qui suivent.

Scission de la procédure en deux étapes successives (approbation de principe et approbation des plans détaillés)

3. Les recourants 2 estiment que la scission de la procédure en deux parties fausse la pesée des intérêts en présence. Ils invoquent en particulier diverses dispositions de l'OPPIE. A leurs yeux, la procédure d'approbation de principe ne permet pas, faute de données précises, d'apprécier l'impact de l'ouvrage sur les objets protégés et non protégés, ainsi que les dangers encourus par les personnes et les choses.

L'autorité de céans ne peut se rallier à ce point de vue. Il faut certes admettre que la législation applicable ne prévoit pas une telle scission de la procédure. L'art. 3 al. 2 OPPIE prévoit que les projets et avis prescrits par l'ordonnance doivent être soumis à l'office de contrôle qui les approuve. Ces documents sont définis aux chap. III et IV de l'OPPIE. Mais comme le relève le DFTCE dans la décision attaquée, l'ordonnance ne précise nullement à quel moment ils doivent être présentés. Seul importe le fait que l'Inspection dispose de ces pièces dans le cadre de la procédure d'approbation des plans détaillés qui suit obligatoirement la procédure d'approbation de principe. Ainsi que le souligne l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), une telle procédure permet de résoudre un certain nombre de questions touchant au besoin de la ligne et à son tracé général, d'autres problèmes tels que l'emplacement, la hauteur et la forme des supports pouvant être renvoyés à la procédure d'approbation des plans détaillés. De par sa généralité, l'approbation de principe est, par ailleurs, assortie d'une réserve implicite, à savoir qu'aucun

fait nouveau important ne surgisse ultérieurement, donc dans la procédure d'approbation des plans détaillés. Il n'est en outre pas exclu que, dans cette dernière phase, des motifs impératifs rendent une mise en câble nécessaire sur certaines parties de tronçon (sur la question de la mise en câble, cf. ch. 6 ci-après). Par conséquent et dans la mesure où les organes compétents et les intéressés sont consultés lors des deux phases de la procédure, rien ne s'oppose à ce que l'approbation des plans détaillés, telle qu'elle est exigée, soit précédée d'une approbation de principe. La situation des intéressés n'est en rien aggravée dès lors qu'ils peuvent faire valoir leurs droits dans chacune de ces procédures. Le grief soulevé par les recourants 2 à cet égard est donc mal fondé.

Les expertises nécessaires en vue d'établir l'impact de la ligne sur le paysage, la nature et l'environnement

4.1. Il n'est pas contesté que le site de La Côte figure dans l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP; cf. O du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels [OIFP], RS 451.11, Annexe ch. 1201). Il y est décrit de la manière suivante: «Vaste région viticole caractéristique de la région lémanique, avec des villages pittoresques. Au-dessus des vignes, prés secs avec des restes de chênaies et de forêts mélangées de chênes et de hêtres». Aux termes de l'art. 6 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral montre que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (al. 1). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (al. 2).

L'art. 7 LPN prévoit une expertise obligatoire lorsqu'une tâche de la Confédération - ce qui est le cas en l'espèce (art. 2 let. b LPN) - pourrait porter atteinte à un objet inscrit à l'IFP. L'expertise de la CFNP doit indiquer comment et pourquoi l'objet devrait être conservé intact ou en tout cas ménagé le plus possible. La question se pose donc de savoir si, comme le prétend le DFTCE, une telle expertise a été effectuée en l'espèce. En particulier, il s'agit de déterminer si le préavis de la CFNP du 15 décembre 1982 a valeur d'expertise, ce que nient les recourants.

Force est d'admettre, avec le DFTCE, que le préavis de la CFNP répond aux exigences formulées à l'art. 7 LPN. C'est en effet en toute connaissance de cause que la CFNP a pris position sur le projet. Elle a pu se rendre compte de visu des problèmes soulevés par la construction de la ligne au cours d'une vision locale qui, en date du 28 avril 1980, réunissait la plupart des intéressés. Comme le relève à juste titre le DFTCE, les causes de la protection de l'objet IFP 1201 lui étaient connues, ainsi qu'en témoigne le premier paragraphe du ch. 51 de son préavis: «L'impact sera considérable sur le paysage de cette région où les structures existantes sont plutôt basses». S'agissant des moyens permettant d'éviter cette atteinte ou, du moins, de la réduire dans des proportions acceptables, la CFNP s'est penchée sur différentes variantes présentées par EOS aux services compétents du canton de Vaud, en vue d'éviter les sites IFP de La

Côte et du Bois de Chênes. Admettant l'impossibilité de trouver une alternative tolérable, elle s'est attachée à rechercher les moyens propres à restreindre l'atteinte au paysage en formulant un certain nombre de conditions.

Contrairement à ce que prétendent les recourants 2, on ne saurait tirer argument du fait que le mémoire de la CFNP du 15 décembre 1982 est intitulé «préavis». Cette terminologie est en effet celle employée par le Conseil fédéral dans son message du 12 novembre 1965 à l'appui du projet de LPN (FF 1965 III, p. 93 ss/108).

Pour étayer l'argument selon lequel le préavis de la CFNP ne constitue pas une expertise en bonne et due forme, la recourante 1 invoque en outre qu'elle n'a pas été consultée conformément à l'art. 57 al. 2 de la LF de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 (PCF, RS 273), disposition applicable en l'espèce selon l'art. 19 PA. Aux termes de l'art. 3 al. 1 de l'O d'ex. du 27 décembre 1966 de la LPN (OPN, RS 451.1), le Conseil fédéral nomme les membres de la CFNP. Celle-ci fonctionne comme organe consultatif du Conseil fédéral (art. 25 LPN). Son président fait chaque année un rapport au DFTCE sur l'activité de la commission (art. 7 OPN). Ses tâches sont énumérées à l'art. 2 OPN. Si, par sa composition et les moyens dont elle dispose, la CFNP apparaît comme un organe indépendant de l'administration, sa fonction est essentiellement administrative, dans la mesure où elle donne son avis au service compétent et ainsi permet à ce dernier de prendre une décision en pleine connaissance de cause. Dans un cas analogue ([ATF 108 V 130](#)), le Tribunal fédéral des assurances a jugé qu'en pareilles circonstances, les art. 12 let. e PA et 57 ss PCF (en liaison avec l'art. 19 PA) n'étaient pas applicables, jurisprudence que le Tribunal fédéral a confirmée dans un arrêt du 17 août 1987 publié dans la [JAAC 52.9](#). Dans la mesure où le service compétent tient compte de l'avis de la commission consultée, le choix des motifs à l'appui de sa décision relève de son appréciation. Le grief de la recourante est donc infondé. On relèvera également que la recourante 1 avait tout loisir, au cours de la vision locale du 28 avril 1980, ainsi que dans ses divers actes de procédure, de soulever les problèmes qu'elle estimait importants, ce qu'elle n'a d'ailleurs pas manqué de faire.

4.2. En tant que les recourants invoquent également la nécessité de procéder à une étude d'impact au sens de l'art. 9 LPE, il y a lieu de relever ce qui suit: l'art. 24 de l'O du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE, RS 814.011), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989 (RO 1988 II 1931), prévoit qu'«en ce qui concerne les demandes de construction ou de modification d'une installation qui sont pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, le dossier d'accompagnement tient lieu de rapport d'impact, pour autant que les indications qu'il contient soient suffisantes pour permettre à l'autorité compétente de juger de la conformité du projet avec les prescriptions sur la protection de l'environnement». Cette disposition consacre la jurisprudence du Tribunal fédéral qui, s'agissant des procédures d'approbation introduites avant le 1^{er} janvier 1985 (date de l'entrée en vigueur de la LPE), a admis qu'une étude d'impact n'était pas nécessaire, dans la mesure où l'autorité appelée à statuer était en possession des informations suffisantes en vue de procéder à une évaluation globale des atteintes à l'environnement (cf. [ATF 112 Ib 39](#)). En l'espèce, le Conseil fédéral, tranchant définitivement cette question, a rejeté les griefs concernant l'atteinte à l'environnement de la ligne Galmiz-Verbois dans son ensemble.

Il a donc estimé que le dossier contenait à cet égard les données suffisant à lui permettre de prendre une décision. Il n'y a donc pas lieu de revenir sur ce point, ce d'autant moins que l'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFPE[2]) a lui-même estimé disposer d'un dossier complet dans le cadre de la présente procédure.

Les recourants 2 font valoir un élément nouveau à ce sujet. Il serait, selon eux, démontré que la production d'ozone 3, issue des pertes d'énergie subies par les lignes à haute tension par l'effet dit «corona», entraîne des effets préjudiciables à l'homme. Consulté sur ce point, l'OFPE a réfuté ces effets préjudiciables et l'autorité de céans ne voit pas de raisons de s'écarter des conclusions retenues par les spécialistes de cet office. Pour évaluer les risques encourus par l'environnement, ce n'est pas la quantité, mais la concentration d'ozone (exprimée en ppm) qui est déterminante. Or la modification de concentration d'ozone engendrée par une ligne de 380 kV est, dans les circonstances les moins favorables, d'au maximum 0,0003 ppm, ce qui, en comparaison de la charge moyenne suisse (0,05 ppm), représente moins de 1%. De plus, l'effet dit «corona» est maximal par temps pluvieux, soit lorsque la charge globale d'ozone est faible, celle-ci atteignant en effet son maximum par temps ensoleillé. Les effets d'une ligne de 380 kV sur la concentration d'ozone sont donc négligeables.

Au surplus, on notera que le DFTCE a pris acte de l'offre d'EOS et des CFF de prendre ultérieurement des mesures de protection proportionnées aux circonstances et aux besoins, s'il devait être établi, après la construction, que l'ouvrage approuvé décime des espèces d'oiseaux.

Les différentes variantes de tracé aérien et leur impact sur la nature et le paysage

5. Selon les recourants, certaines variantes n'auraient pas été suffisamment étudiées. Il en irait ainsi plus particulièrement de la variante consistant à longer l'autoroute.

5.1. Ainsi que cela ressort du ch. 4.1 ci-dessus, il n'est pas contesté que le site de La Côte figure à l'IFP. Le projet contesté vise à remplacer la ligne 125 kV existante par une ligne 380 kV. Les directives du Département fédéral de l'intérieur (DFI) du 17 novembre 1980 concernant le transport de l'énergie électrique et la protection du paysage (ci-après: directives) mentionnent au point 61 que, dans le cas de l'adaptation d'une installation existante dans un site protégé, il faudra chercher «un nouveau tracé *en dehors* du site protégé, de façon que ce dernier n'en subisse plus aucun dommage», dans la mesure où ce contournement ne constitue pas dans l'ensemble une charge intolérable. Le fardeau de la preuve incombe aux responsables de l'entreprise auteur du projet.

Pour ce faire, EOS a présenté différentes variantes aux services compétents du canton de Vaud. Ces variantes étaient destinées à éviter les objets protégés de La Côte et du Bois de Chênes. Elles empruntaient toutes les crêtes du site de La Côte. Elles ont fait l'objet d'un examen de la part des autorités cantonales et fédérales qui, unanimement, les ont rejetées au profit du projet d'EOS qualifié de moins dommageable. Une ligne longeant les crêtes aurait en effet

été beaucoup plus visible que le projet approuvé, celui-ci étant intégré dans la pente. Les recourants ne contestent pas que ces variantes aient fait l'objet d'un examen et ne prétendent pas qu'elles auraient constitué une alternative valable.

5.2. Les recourants 2 estiment cependant qu'une variante n'a pas fait l'objet d'un examen semblable, à savoir celle consistant à longer l'autoroute Lausanne - Genève. La décision attaquée indique que, de l'avis du DFTCE, ladite variante ne constitue pas une alternative sérieuse car elle aurait pour effet négatif de rapprocher la ligne des sites urbanisés. Lors de la vision locale des 24 et 25 novembre 1987, l'autorité d'instruction a pu se rendre compte du bien-fondé de l'argumentation du DFTCE. La densité d'occupation du terrain aux abords de l'autoroute constitue un obstacle à la construction d'une ligne aérienne à cet endroit. [...] Comme le relève à juste titre le DFTCE, les impératifs liés à la construction des lignes aériennes (distance de sécurité, emplacement des pylônes, etc.) ne permettent pas d'envisager raisonnablement une ligne aérienne suivant ce tracé. Même s'il est avéré que les terrains jouxtant l'autoroute sont en grande partie des terres agricoles, il suffit, pour exclure la construction de la ligne aérienne, qu'il y ait au long de l'autoroute quelques terrains fortement bâtis et quelques constructions isolées. Ainsi que l'ont admis tant les autorités fédérales que cantonales, point n'était besoin d'étudier plus avant une variante d'emblée vouée à l'échec. La règle selon laquelle la preuve de l'inexistence de variantes acceptables incombe au maître d'œuvre ne signifie pas que celui-ci doive étudier tout tracé avec la même rigueur. Si une variante apparaît d'emblée irréalisable, il est évident qu'on ne saurait exiger du maître d'œuvre qu'il procède à une étude approfondie de celle-ci. Seules les variantes qui ne s'avèrent pas d'emblée irréalisables doivent faire l'objet d'un examen comparatif objectif.

A ce problème s'ajoute encore celui de la mise en parallèle de la ligne 220 kV existante le long de l'autoroute et de la ligne 380 kV projetée. La distance à observer entre deux lignes mises en parallèle est d'environ 30 m d'axe, ce qui signifie qu'une telle variante nécessiterait une bande de terrain d'environ 60 m de large. On imagine bien l'impact visuel d'une telle construction.

5.3. Outre le problème de la densité d'occupation du terrain jouxtant l'autoroute, l'impact visuel d'une ligne aérienne de 380 kV longeant l'autoroute serait considérable, et ce même si, comme le préconisent les recourants 2, la ligne 380 kV devait être construite en lieu et place de l'actuelle ligne 220 kV, celle-ci étant reconstruite sur le tracé actuel de la ligne 125 kV traversant le site de La Côte. Ainsi que le relèvent les recourants 2, ce site doit être protégé comme objet du regard. L'appréciation de l'impact visuel de la ligne aérienne sur le site de La Côte varie bien évidemment en fonction de la position de l'observateur. Selon que ce dernier se trouve sur la route du vignoble, sur l'autoroute ou au bord du lac, sa vision du site sera entravée par l'une ou l'autre des variantes. Pour un observateur placé au bord du lac ou sur l'autoroute, il est certain qu'une ligne aérienne longeant l'autoroute entrave plus sa vision qu'une ligne aérienne suivant le tracé approuvé. Par contre, une ligne aérienne longeant l'autoroute n'altère en rien la vision du site de La Côte qu'à un observateur situé sur la route du vignoble.

Toutes les autorités consultées ont estimé que le tracé approuvé représentait la solution la moins dommageable pour le site de La Côte. Force est de constater que la variante consistant à longer l'autoroute (d'ailleurs rejetée par les communes concernées) représenterait une atteinte notablement plus importante pour le paysage de La Côte. Placée au milieu d'un grand plateau, elle serait très visible tant depuis le lac que depuis l'autoroute. Pour l'observateur placé à ces endroits, elle occuperait le champ visuel rapproché de ces points de vue (directives, ch. 28) et altérerait la vision du site de La Côte. Le tracé approuvé s'inscrit mieux dans ce paysage puisqu'il se situe sur le flanc d'une montagne. Il s'adapte mieux au relief de la région. Par conséquent, la vision que l'on a des villages de La Côte et de ses vignes depuis le lac et l'autoroute en est moins altérée (directives, ch. 35). De plus, une ligne 380 kV longeant l'autoroute entraverait également la vue d'un observateur placé dans la zone protégée et visant le lac. Même si cet argument n'est pas décisif en soi - comme le relèvent les recourants 2 - il constitue néanmoins un élément à prendre en considération.

5.4. Comme cela a déjà été mentionné, les recourants 2 préconisent la transformation de l'actuelle ligne 220 kV longeant l'autoroute en une ligne 380 kV et la reconstruction de la première sur le tracé emprunté par le projet approuvé (actuelle ligne 125 kV). Cette solution a été expressément rejetée par les autorités cantonales vaudoises. Ainsi que l'a expliqué le Conseil d'Etat vaudois dans sa réponse à l'interpellation Claude Ruey et consorts, l'amélioration attendue de la rocade proposée n'est pas avérée sur le plan esthétique. Les pylônes d'une ligne 220 kV ne sont en effet pas notablement moins élevés que ceux d'une ligne 380 kV. De plus, il faut tenir compte du fait que la ligne 220 kV devrait être renforcée afin d'assurer l'alimentation de l'Ouest lémanique pendant la construction de la ligne 380 kV. Elle serait donc plus massive que l'actuelle ligne 220 kV longeant l'autoroute. En outre, l'impact sur le paysage de la ligne 380 kV longeant l'autoroute serait toujours aussi important (cf. ch. 5.3 ci-dessus). C'est donc à juste titre que cette solution n'a pas été retenue par les autorités d'approbation.

5.5. L'occupation du terrain jouxtant l'autoroute et l'impact sur le paysage sont autant d'éléments permettant de rejeter l'approbation d'une ligne aérienne longeant l'autoroute. Force est donc de constater que les autorités cantonales et fédérales ont approuvé, après un examen attentif, le tracé de ligne aérienne ménageant le plus la nature et le paysage. Les conclusions des recourants tendant à ce que l'autorité ordonne des expertises relatives aux différentes variantes de lignes aériennes et leur impact sur la nature et le paysage doivent donc être rejetées.

La recourante 1 requiert en outre qu'il soit procédé à une expertise facultative sur les effets de la ligne projetée dans la région du Vallon de l'Aubonne et du village de Reverolle. Elle fonde sa requête sur l'art. 8 LPN.

L'ensemble du Vallon de l'Aubonne ainsi que St-George, Gimel, Monthérod, St-Livres et Aubonne figurent A l'inventaire cantonal des sites dignes de protection. Lorsqu'il s'agit d'entreprendre dans un tel site une tâche incombant à la Confédération, le service fédéral peut requérir une expertise des organes cantonaux (art. 9 LPN). La CFNP peut également intervenir de son propre chef (art. 8 LPN). En l'espèce, les autorités cantonales ont été consultées (art. 10 LPN). Après étude du projet, celles-ci se sont prononcées en faveur du

tracé proposé par EOS. Ce tracé a d'ailleurs fait l'objet de légères modifications demandées par les communes de Yens et Reverolle. Il en sera tenu compte lors de l'approbation des plans détaillés. Dans ces conditions, le Conseil fédéral ne voit pas de raisons de remettre en cause les avis exprimés par les autorités cantonales et communales. La recourante n'avance d'ailleurs pas d'arguments permettant de remettre ces avis en question. S'agissant de l'effet de la ligne sur les poissons, il est renvoyé au ch. 4.2 ci-dessus et à la décision du Conseil fédéral du 22 octobre 1985.

5.6. Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral constate que, compte tenu de l'intérêt public lié à la nécessité du projet (cf. ch. II.2, ci-avant), les aspects inhérents à la protection de la nature et du paysage ont été dûment pris en considération et que la pesée de ces intérêts, pour ce qui est du tracé aérien de la ligne projetée, a été effectuée en conformité à l'art. 6 al. 2 LPN.

La mise en câble de la ligne

6. Selon les recourants, la possibilité d'une mise en câble de la ligne n'aurait pas non plus été suffisamment étudiée. La recourante 1, citant plusieurs références, estime qu'une telle réalisation est aujourd'hui possible. Celle-ci devrait au moins faire l'objet d'une expertise approfondie. Les recourants, se fondant sur les observations de l'OFAT du 12 août 1987, sont d'avis que cette question devrait être étudiée au stade de l'approbation de principe et non lors de l'approbation des plans détaillés. Ils requièrent au surplus qu'EOS verse à la procédure une expertise qu'elle aurait fait établir sur cette question.

6.1. Supprimant pylônes et fils électriques, la mise en câble présente des avantages évidents, du moins sous l'angle de la protection de la nature et du paysage, encore qu'il faille, comme le relève le DFTCE, tenir compte du fait qu'une ligne souterraine est également susceptible de laisser des traces dans la nature et le paysage. Force est aussi de constater qu'elle présente actuellement des inconvénients sur le plan de la technique, de l'exploitation et, partant, un certain nombre de risques à assumer. Ces inconvénients font qu'elle ne peut être envisagée que si des motifs particuliers l'exigent (cf. [ATF 99 Ib 70](#) et [ATF 100 Ib 404](#)). Tel sera le cas s'il s'agit de sauvegarder des sites particulièrement sensibles du point de vue paysager.

Le Conseil fédéral partage l'avis du DFTCE lorsque celui-ci admet que le site de La Côte constitue un site «particulièrement sensible du point de vue paysager». Cette région revêt incontestablement une très grande importance nationale. S'agissant de la traversée d'un tel site, une étude de mise en câble devrait donc être effectuée, ainsi que l'exigent les directives du DFI (ch. 25 à 27). Cette étude incombe aux constructeurs (ch. 27 des directives).

6.2. S'agissant de la question de savoir à quel stade de la procédure cette étude doit trouver place, il convient d'observer ce qui suit:

L'éventualité d'une mise en câble doit être examinée à la lumière de facteurs très divers, tant sur le plan des possibilités techniques de réalisation, de la sécurité d'exploitation et des coûts que sous l'angle, notamment, de la protection de la nature, du paysage, de l'environnement, des sites construits, des zones habitées ou encore de l'aménagement du territoire. Le résultat de cet examen doit en outre être comparé avec les avantages et les inconvénients

d'une ligne aérienne. Or, on ne peut procéder à une comparaison définitive que si l'on connaît le projet de détail de la ligne aérienne, projet qui détermine notamment l'emplacement exact des pylônes et leur hauteur, partant, l'impact effectif de la ligne sur le paysage. Ceci n'exclut pas l'examen d'une mise en câble au stade de la procédure d'approbation de principe. Mais cet examen, effectué en comparaison avec un projet général de ligne aérienne, ne peut avoir qu'un caractère provisoire. Assimilable à une décision incidente, il ne préjuge pas de la décision qui devra être prise sur le projet de détail, sous réserve des cas où, par exemple, le projet général de ligne aérienne pour le tronçon en question contient des détails tels qu'il permet déjà de procéder à une comparaison concluante avec une variante de mise en câble ou lorsque celle-ci paraît d'emblée exclue pour des motifs prépondérants établis à satisfaction de droit. En d'autres termes, et sauf exceptions telles que celles mentionnées ci-dessus, la question de la mise en câble d'une ligne ne peut faire l'objet d'une décision définitive qu'au stade de la procédure d'approbation des plans détaillés.

Il résulte de ce qui précède que, lorsque les conditions décrites sous ch. 6.1 ci-dessus sont réalisées, la mise en câble d'une ligne doit faire l'objet d'une étude qui devra, au plus tard, être versée au dossier de la procédure d'approbation des plans détaillés.

6.3. En l'espèce, l'Inspection, à qui incombe en première instance l'approbation des plans détaillés, veillera donc à ce qu'une étude concernant la mise en câble de la ligne 380 kV dans le site de La Côte figure au dossier. Cette étude sera versée à la procédure par EOS lorsque celle-ci présentera sa demande d'approbation des plans détaillés du tronçon Vaux-sur-Morges - Eysins.

S'agissant du contenu de l'étude précitée, on veillera plus particulièrement à ce que les points suivants soient établis: Une mise en câble de la ligne dans le site de La Côte est-elle techniquement possible? Quelles en seraient les conséquences au niveau des échanges internationaux, de la sécurité de l'approvisionnement, des coûts, ainsi qu'au niveau notamment de la protection de la nature, du paysage, de l'environnement, des sites construits, des zones habitées et de l'aménagement du territoire? Le cas échéant, il y aura lieu de fixer un tracé.

Le dispositif de la décision attaquée est précisé dans le sens du mandat ainsi confié à l'Inspection.

7. Au vu des considérants qui précèdent, les recours doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables. Des mesures d'administration de preuves et d'instruction complémentaires s'avèrent, contrairement aux conclusions prises par les recourants, superflues et doivent donc être rejetées. Quant à la précision apportée au dispositif de la décision attaquée en ce qui concerne la mise en câble, elle n'entraîne en aucune façon l'admission, même partielle, des recours. Force est donc de constater que les recourants succombent totalement, ce qui comporte pour eux l'obligation de supporter solidairement entre eux les frais de la procédure (art. 63 al. 1 PA; art. 1 et 7 de l'O du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative, RS 172.041.0).

[2] Remplacé depuis le 1^{er} novembre 1989 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP).

JAAC 53.41A - Décision du Conseil fédéral du 25 janvier 1989

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	53
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 013

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.