Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Décision confirmée par le TF par arrêt du 09.11.2015 (2C_128/2015)

Cour I
A-2653/2014

Arrêt du 23 janvier 2015

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
André Moser, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

1. **B.**_____,
2. **C.**_____,
recourants,

contre

1. **Romande Energie SA**,
2. **Commune de Lausanne, Services industriels de Lausanne (SIL)**, Service d'électricité,
représentées par Me Luc Pittet, avocat,
intimées,

Inspection fédérale des installations à courant fort, Service juridique, Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
autorité inférieure.

Objet

Ligne aérienne 125 kV entre Pierre-de-Plan et Puidoux - nouvelle installation fibre optique aérienne.

Faits :

A.
C._____, né en (…), et B._____, né en (…), sont propriétaires communs (communauté héréditaire) du bien-fonds dit "D._____" (RF […]) sur le territoire de la commune de Puidoux, inscrit à l'inventaire des prairies et pâturages secs d'importance nationale. Cette propriété est notamment grevée d'une servitude de canalisation en faveur de la commune de Lausanne (Ligne électrique […]), portant : « interdiction de bâtir » (1), « restriction au droit de planter ou de maintenir des arbres dépassant 5 m. de hauteur » (2), « passage de ligne électrique à haute tension, et maintien de pylône » (3) et « droit de passage à pied et de véhicules pour surveillance et entretien de la ligne » (4), « à intervenir au sujet de la ligne 125 kv, Lavey-Lausanne, sur le tronçon traversant la propriété D._____ ». Ces inscriptions ont été portées au registre foncier le 15 juillet 1957. La réquisition d'inscription précise que "D._____ autorise la commune de Lausanne, services industriels (service de l'électricité), à maintenir sur les parcelles désignées une ligne électrique à haute tension (2 ternes) et un pylône. La commune de Lausanne aura en tout temps libre accès à pied et pour tous véhicules sur le terrain fonds servant, pour la surveillance et l'entretien des installations de la ligne électrique […]".

B.
B.a Le 6 décembre 2013, la société Romande Energie SA (ci-après aussi : la requérante) a déposé devant l'Inspection fédérale des installations à courant fort ESTI une demande d'approbation des plans visant à remplacer le conducteur de garde en tête des mâts de la ligne aérienne à haute tension mixte (2 x 125 kV) Pierre-de-Plan – Puidoux existante, afin de pérenniser les installations de sécurité alentours. Il s'agit de remplacer sur 9'147 mètres un câble de garde en acier (Ø 12 mm) par une corde en alliage d'aluminium (Aldrey, Ø 22.6 mm) avec fibre optique et d'optimiser l'ordre des phases. La demande d'approbation des plans a précisé que la fibre optique était installée avec les Services industriels de Lausanne (ci-après aussi : l'exploitante) pour leur propre usage d'exploitation du réseau.

B.b Le 17 décembre 2013, l'ESTI, considérant que le dossier présenté par la Romande Energie SA était complet, a lancé la procédure ordinaire d'approbation des plans. Elle a ordonné la publication de la mise à l'enquête publique dans le journal officiel cantonal et dans les organes de

publication des communes concernées, notamment celle de Puidoux, et a invité la requérante à procéder à l'"avis personnel [les informant des droits à exproprier] aux intéressés, si nécessaire". La mise à l'enquête publique a eu lieu du 11 février 2014 au 12 mars 2014. Aucune opposition ou observation n'a été déposée dans ce délai auprès de la commune de Puidoux.

B.c Par lettre du 13 mars 2014, B._____ a indiqué en particulier ce qui suit à l'ESTI:

> "Le délai d'enquête étant terminé, je me réfère à votre projet mentionné en marge, qui vise ma propriété de Puidoux, en tant que celle-ci porte une partie de l'installation.
>
> Je relève que l'installation en question ne correspond pas au contenu de la servitude qui grève ma parcelle. Cette servitude personnelle est prévue pour l'activité dont votre société est concessionnaire à savoir : le transport de l'énergie électrique.
>
> Par conséquent, quel que soit le résultat de l'enquête publique, je vous prie de prendre note que je ne consens nullement à une modification de l'installation existante, en tant qu'elle permettrait désormais la transmission de données, que cela soit à titre interne ou à titre commercial.
>
> J'observe à ce sujet que l'enquête publique indiquait "une dimension variable" pour les fibres optiques, ce qui signifie qu'elles peuvent, au bénéfice de cette approximation intentionnelle, parfaitement correspondre à la satisfaction des besoins de service comme à une commercialisation, aujourd'hui ou à terme, d'une capacité de transport des données, créant de la sorte et dans les deux cas un circuit parallèle aux installations existantes. […]"

Le 18 mars 2014, l'ESTI a accusé réception de ce courrier et l'a transmis, à titre d'information, à la requérante.

B.d Les 24 janvier, 10 février, 17 février et 10 avril 2014, l'Office fédéral des routes OFROU, l'Office fédéral des transports OFT, l'Office fédéral de l'environnement OFEV et la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud ont préavisé favorablement le projet, sous réserve du respect de conditions ou de charges particulières.

C.
Par décision du 16 avril 2014, l'ESTI, retenant qu'il n'y avait pas eu d'opposition, a approuvé le projet sous réserve de conditions et charges. Elle a en particulier imposé à l'exploitante la charge suivante (charge 2.7):

> "La transmission de données pour le compte de tiers ne fait pas l'objet de la présente décision d'approbation des plans. Dans le cas d'une utilisation future de l'installation aux fins de transmission de données pour le compte de tiers, l'exploitant s'assurera avoir préalablement acquis les servitudes complémentaires nécessaires auprès des propriétaires concernés".

D.
Le 13 mai 2014, B._____ et C._____ (les recourants) ont conjointement formé un recours contre cette décision. Ils demandent au Tribunal administratif fédéral, avec suite de dépens, de constater que l'ESTI (l'autorité inférieure) n'était pas l'autorité compétente pour délivrer la décision d'approbation des plans et, par conséquent, d'annuler la décision du 16 avril 2014.

Les recourants font valoir, pour l'essentiel, que ni la requérante (l'intimée 1) ni l'exploitante (l'intimée 2) ne peuvent se prévaloir, sur le plan de leur statut personnel, d'un but portant sur la télécommunication et, sur le plan public, d'une concession préexistante en matière de télécommunication ou encore d'une servitude les autorisant à réaliser autre chose que des conduites électriques ; et que la décision ne contient aucune indication sur la manière dont l'intimée 1 va s'y prendre pour respecter les dispositions générales et concrètes qui ont été prises par la Confédération et le canton de Vaud pour protéger le paysage ("protection du Lavaux") et l'allée du domaine de D._____. Ils estiment que l'ESTI était en outre tenue d'ouvrir une procédure d'expropriation susceptible de rendre juridiquement possible le passage d'un câble de fibres optiques sur leur parcelle.

De leurs griefs, les recourants déduisent que l'ESTI a admis fautivement qu'elle était compétente pour approuver un projet en matière de réseau de fibres optiques, étant donné que ce type d'installation n'est pas visé par la législation sur les installations électriques et ressortit à la législation en matière de télécommunication. La décision en cause serait par conséquent nulle, respectivement annulable.

E.
E.a Le 27 juin 2014, l'intimée 1 a demandé au Tribunal administratif fédéral de retirer l'effet suspensif au recours en raison du "piteux" état actuel du conducteur de garde en tête des mâts. Certains brins de ce câble seraient aujourd'hui visibles à l'œil nu et en de nombreux endroits. La vétusté et la dégradation du conducteur de garde nécessiteraient par conséquent son remplacement dans les plus brefs délais pour des

raisons de sécurité à proximité de la ligne. L'intimée 1 a en outre souligné, à cette occasion, que la conduite d'un réseau électrique ne s'opère de nos jours plus manuellement dans les différents postes de transformation du canton, mais de manière centralisée et à distance. La pose de la fibre optique serait, dès lors, essentielle pour la gestion et la conduite du réseau à distance, en temps réel.

E.b Le 2 juillet 2014, les recourants ont conclu au rejet de la requête en retrait de l'effet suspensif. Ils ont en particulier mis en doute que l'intimée 1 ait attendu que son installation soit inopérante et à ce point dégradée pour se lancer dans une longue procédure destinée à son remplacement par une installation différente. Il lui serait par ailleurs loisible de remplacer le câble par un autre – sans fibre optique – pour écarter tout risque pour le réseau ou des tiers.

Quant au fond, les recourants affirment qu'ils ne remettent pas en question l'utilité de la fibre optique pour l'exploitante. Ils estiment qu'elle ne saurait toutefois, pour ce motif, réaliser son propre réseau de télécommunication, alors qu'elle peut utiliser des réseaux existants. Ils sont convaincus que les intimées escomptent réaliser une installation de télécommunication "en l'emballant" dans une gaine de mise à terre. Ils s'estiment ainsi fondés à invoquer la nullité de la décision litigieuse, en tant que prise par une autorité qui n'était "absolument" pas compétente.

E.c Dans sa réponse du 4 juillet 2014, qui vaut également observations sur la requête en retrait de l'effet suspensif, l'autorité inférieure affirme qu'elle avait la compétence de prendre la décision d'approbation litigieuse, dans la mesure où les conducteurs à fibres optiques à gaine conductrice d'électricité doivent être considérés comme des installations à courant faible. D'ailleurs, le projet déposé – tout comme la décision d'approbation – limite clairement l'usage de la fibre optique à un usage interne. Par conséquent, elle considère que le recours est irrecevable, dans la mesure où les recourants n'ont pas fait opposition dans le délai de la mise à l'enquête publique, et, pour le surplus, qu'il est infondé. Elle se rallie, enfin, aux raisons de sécurité invoquées par l'intimée 1 pour remplacer sans attendre le câble de garde et se joint à sa demande de retirer l'effet suspensif au recours.

E.d Le 10 juillet 2014, les intimées 1 et 2 ont déposé une réponse commune au recours, en concluant à son irrecevabilité et, subsidiairement, à son rejet. Elles ont persisté dans la requête en retrait de l'effet suspensif.

Les intimées affirment, pour l'essentiel, que la décision entreprise se limite à autoriser le remplacement du câble de garde en acier par une corde en alliage d'aluminium avec fibre optique, dont l'usage est limité à la transmission interne des données nécessaires au fonctionnement de la ligne. Tant le dossier d'enquête que la charge 2.7 du dispositif de la décision attaquée seraient sans équivoque à ce sujet. Il ne saurait par conséquent s'agir de la fourniture d'un service de télécommunication. Hors du champ d'application de la loi sur les télécommunications, l'ESTI était par conséquent bien l'autorité compétente pour rendre la décision entreprise ; à tout le moins il n'y a pas d'incompétence qualifiée. Enfin, à leur avis, la servitude de canalisation (ligne électrique) à charge de la parcelle des recourants permet manifestement, sur son assiette, d'installer tout ce qui est nécessaire et propre à assurer le fonctionnement de la ligne électrique. L'aggravation dénoncée de la servitude ne constituerait, par ailleurs, pas un motif de s'opposer à la décision d'approbation des plans, mais devrait être traitée dans une éventuelle procédure d'expropriation.

E.e Le 21 juillet 2014, les recourants se sont adressés à l'autorité inférieure, en portant leur écriture à la connaissance du Tribunal administratif fédéral. Ils ont demandé à l'ESTI de reconsidérer la décision en cause, car leur parcelle serait "bel et bien touchée par le plan de protection du Lavaux". L'autorité inférieure aurait par ailleurs, en demandant l'approbation d'un plan d'une installation différente de l'existante et en omettant de produire les indications nécessaires à la protection du Lavaux, dérogé en connaissance de cause aux mesures de protection des monuments et paysages. Elle s'acharnerait en outre à renouveler une installation, en sa forme actuelle, pour la prolonger loin dans le temps. Or, après soixante ans d'exploitation, cette installation serait pratiquement amortie. Elle pourrait ainsi être aisément remplacée par une installation souterraine.

E.f Le 25 juillet 2014, les intimées 1 et 2 ont pris spontanément position devant l'ESTI sur l'écriture du 21 juillet 2014. Elles relèvent que seule une partie très résiduelle de la parcelle des recourants, située du côté Sud-Ouest de la parcelle, est concernée par les limites du périmètre du plan de protection de Lavaux. Les lignes à haute tension sises sur la parcelle ne sont toutefois pas concernées par ce plan de protection. Il n'y a donc pas lieu d'appliquer les règles cantonales sur le plan de protection de Lavaux. Le fait que la villa, sise sur la parcelle (…), et son allée d'accès soient recensés selon le droit cantonal ne serait donc pas pertinent.

F.
Par décision incidente du 30 juillet 2014, le Tribunal administratif fédéral a rejeté la requête en retrait de l'effet suspensif au recours.

G.
G.a Le 19 août 2014, l'autorité inférieure a maintenu ses conclusions tendant à l'irrecevabilité sur le fond du recours, respectivement à son rejet. Elle a, en outre, indiqué qu'elle n'entendait pas donner suite à la requête en réexamen des recourants ou transférer le dossier à une autre autorité fédérale. A cet égard, elle considère que l'approbation des plans a été réalisée de manière régulière. Le transfert de données à titre interne ne représente en effet pas un service de télécommunication. De plus, la servitude grevant la parcelle des recourants confère le droit d'établir une ligne électrique à haute tension. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, elle couvrirait, donc, également le transport de données, pour autant que celles-ci soient utilisées pour l'exploitation de la conduite électrique elle-même. Il n'y avait donc pas lieu de procéder à l'envoi d'un avis personnel au sens de la loi sur l'expropriation, car le but de la servitude n'était pas changé. Il n'y avait également pas lieu de notifier la décision attaquée aux recourants, puisqu'ils n'avaient pas formé une opposition dans le délai de mise à l'enquête.

G.b Par réplique du 1er septembre 2014, les recourants ont persisté dans les conclusions de leur recours. Ils maintiennent que les intimées devaient "passer par une procédure d'expropriation" si elles souhaitaient ajouter une fonctionnalité supplémentaire à leur installation, soit de la fibre optique. Elles ne sauraient en outre tirer argument du texte de la servitude grevant leur parcelle, car celle-ci ne serait pas rédigée en des termes abstraits. Ainsi, il ressortirait clairement de l'inscription qu'elle ne prévoit aucunement le passage de fibres optiques.

Ils estiment, en outre, avoir décelé dans le dossier de nouveaux vices très lourds. Tout d'abord, la requérante aurait dissimulé dans sa requête que son installation traverse le site protégé du Lavaux. Certes, ils admettent que leur parcelle n'est que partiellement touchée par le classement du Lavaux. A leur avis, cela serait toutefois suffisant, d'autant plus que la ligne continuerait à courir ensuite sur le site protégé. A cela s'ajoute que l'intimée 1 aurait désigné le périmètre du Lavaux comme une "zone agricole protégée". Or ce périmètre a pour vocation de protéger le paysage, non l'agriculture. Elle aurait également omis de signaler dans sa requête que la villa D._____ et son allée sont protégées par des décisions cantonales. La branche lausannoise de l'ESTI aurait, enfin,

donné "son coup de pouce aux fâcheux procédés de la requérante" en déclarant que le dossier présenté était "complet". En d'autres termes, ils estiment que les intimées ont cherché à éviter d'assainir leur installation, en comptant sur un manque de diligence de l'ESTI, et qu'elles entendent prolonger quasi-indéfiniment l'atteinte portée depuis près de 70 ans au paysage, alors que la période d'amortissement de la ligne devrait plutôt se limiter à 50 ans par comparaison avec d'autres installations du même type.

G.c Le 10 septembre 2014, dans leur duplique, les intimées observent que la qualité des recourants pour demander l'annulation de la décision entreprise est conditionnée à leur participation à la procédure d'opposition et que celui qui n'a pas participé du tout à la procédure de première instance est déchu du droit de présenter ses moyens par-devant l'autorité de recours, hormis le cas de la nullité. Les recourants ne sauraient, en outre, se prévaloir de la loi sur l'expropriation pour fonder leur qualité de recours, car l'on ne se trouve pas en l'espèce dans le cadre d'une procédure régie par cette législation. Les recourants auraient du reste renoncé à demander la restitution du délai d'opposition ou à déposer une quelconque indication à ce sujet.

G.d Le 11 septembre 2014, les recourants ont pris position sur la duplique du 10 septembre 2014, dont ils avaient reçue une copie, en contestant son propos.

G.e Par ordonnance du 7 octobre 2014, le Tribunal a pris, en l'état, position sur la production des dossiers de l'ESTI (…) et (…) requise par les recourants, en considérant qu'elle n'était pas nécessaire.

H.
Les autres faits et arguments de la cause seront abordés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.
La procédure de recours est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis

1.1 Le Tribunal administratif fédéral connaissant de manière générale, conformément à l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF, et connaissant, en particulier, conformément à l'art. 23 de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant, du 24 juin 1902 (RS 734.0), des recours contre les décisions des autorités chargées de l'approbation des plans d'installations électrique à courant fort ou à courant faible – que sont l'Inspection fédérale des installations à courant fort (l'ESTI), l'Office fédéral de l'énergie en ce qui concerne les installations pour lesquelles l'ESTI n'a pas réussi à régler les oppositions ou à supprimer les divergences entre autorités fédérales, ou l'autorité compétente en vertu de la législation applicable aux installations destinées exclusivement ou principalement à l'exploitation de chemins de fer ou de trolleybus (art. 16 al. 2 let. a, b et c LIE) –, il s'ensuit sa compétence pour connaître du présent recours.

1.2

1.2.1 La qualité pour recourir suppose, conformément à l'art. 48 al. 1 PA, que les recourants aient pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou aient été privés de la possibilité de le faire (let. a), qu'ils aient été spécialement atteints par la décision attaquée (let. b) et aient un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). En l'espèce, l'autorité inférieure conteste que les recourants remplissent la condition de l'art. 48 al. 1 let. a PA, dans la mesure où, faute pour eux d'avoir fait opposition dans le délai de mise à l'enquête publique, ils n'ont pas été partie à la procédure qui a abouti à la décision attaquée. Pour leur part, les recourants considèrent que la décision de l'autorité inférieure serait nulle, en raison de l'incompétence de cette dernière, ce dont il suivrait qu'ils seraient recevables à en obtenir le constat par recours, indépendamment de la manière dont ils ont participé à la procédure devant l'autorité inférieure.

1.2.2 La nullité d'une décision peut être constatée en tout temps par toute autorité (ATAF 2008/59 consid. 4.2 et réf. cit.). Les recourants sont donc recevables, en l'espèce, à en demander le constat par la voie d'un recours. Dans un tel cas de figure, pour autant que les autres conditions de recevabilité soient réunies, il convient d'entrer en matière sur le recours, la question de savoir si les conditions de la nullité sont remplies étant examinées avec le fond de la cause. Ainsi, lorsqu'une autorité incompétente statue, elle rend une décision qui, annulable ou nulle, fondera le bien-fondé du recours (cf. ATF 136 V 7 consid. 2 ; ATAF 2013/3 consid. 4, ATAF 2010/29 consid. 1.2.3; arrêt du Tribunal administratif

fédéral A-5658/2013 du 18 août 2014 consid. 2.2 et réf. cit.; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2ème éd., Bâle 2013, n° 3.10 s.). Le Tribunal administratif fédéral est, au demeurant, tenu d'examiner d'office les conditions formelles de validité et de régularité de la procédure, soit également le point de savoir si c'est à juste titre que l'autorité inférieure s'est déclarée compétente pour rendre la décision attaquée (voir consid. 4.1 ci-après).

1.3 Les recourants affirment, enfin, que la décision attaquée ne leur a pas été communiquée, allégation qui n'est pas démentie par l'autorité inférieure. Le délai de recours n'a, ainsi, commencé à courir que le jour où ils en ont eu effectivement connaissance (art. 38 PA ; ATAF 2013/51 consid. 3.2 ; voir ég. ATF 118 Ia 46 consid. 2a et réf. cit.). Le moment de la prise de connaissance effective de la décision peut par ailleurs demeurer ouvert en l'espèce, dès lors que les recourants ont formé recours moins de trente jours après le prononcé de la décision attaquée.

1.4 Les autres conditions de recevabilité du recours quant à la forme (art. 52 PA) sont satisfaites, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

2.1 En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose en principe d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). En particulier, dans la mesure où les recourants contestent l'interprétation et l'application de prescriptions légales ou se plaignent d'une violation formelle des règles de procédure, le Tribunal examine les griefs soulevés avec un plein pouvoir d'examen (cf. JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, n. 191, p. 113 s.).

2.2 Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 2.165).

3.

3.1 Dans le cadre de la décision attaquée, l'ESTI a admis sa compétence pour approuver les plans relatifs au remplacement du conducteur de garde en tête des mâts de la ligne aérienne à haute tension mixte par une

corde en alliage d’aluminium avec fibre optique. Elle a ensuite approuvé le projet, sous charges, en retenant que les dispositions applicables de la législation sur l’électricité, l’aménagement du territoire, la protection de l’environnement et la protection de la nature et du paysage étaient respectées et qu’il n’y avait aucune opposition.

3.2 Les recourants contestent la compétence de l'autorité inférieure. Ils argumentent ainsi : D'une part, l’ESTI n'avait "absolument" pas la compétence pour approuver un projet d’approbation de plans en matière de réseau de fibres optiques, étant donné que ce type d'installation n'est pas visé par la législation sur les installations électriques et ressortit à la législation en matière de télécommunication ; d'autre part, l’autorité inférieure était tenue de veiller à l'ouverture d'une procédure d'expropriation. Ils invoquent également une mauvaise application du droit fédéral et cantonal, notamment une application erronée des règles sur l'aménagement du territoire (sites protégés). De leurs griefs, ils déduisent que la décision est à ce point entachée d'erreurs qu'elle est "nulle".

4.
Le premier moyen pris de l’incompétence de l’autorité inférieure n’est pas fondé.

4.1 Selon la jurisprudence, les actes administratifs irréguliers ne sont en général pas nuls, mais annulables. Ils deviennent valables lorsqu'ils ne sont pas attaqués par les voies ordinaires de recours. Une décision est nulle, c'est-à-dire absolument inefficace, que si le vice qui l'affecte est particulièrement grave, s'il est manifeste ou du moins facilement décelable et si, de surcroît, la sécurité du droit n'est pas sérieusement mise en danger par la constatation de cette nullité. Des vices de fond d'une décision n'entraînent qu'exceptionnellement sa nullité. Entrent avant tout en considération, comme motifs de nullité, l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure. Ainsi, en règle générale, un acte administratif illégal est simplement annulable, dès lors que la plupart des décisions viciées le sont par leur contenu. Reconnaître la nullité autrement que dans des cas tout à fait exceptionnels conduirait à une trop grande insécurité (ATF 138 III 49 consid. 4.4.3 et réf. cit.; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5658/2013 du 18 août 2014 consid. 3.2.1 et réf. cit.). Il ne se justifie, en outre, pas d'abaisser les exigences posées par la jurisprudence lorsque la demande de constatation de la nullité intervient dans le délai de recours, même si la sécurité du droit est ainsi

moins compromise (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_620/2013 du 3 avril 2014 consid. 5.2).

4.2

4.2.1 Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, du 18 juin 1999 (LCoord), le 1er janvier 2000 (RO 1999 3124), la construction d'ouvrages et d'installations publiques est soumise à une procédure unifiée, réglée principalement par la procédure de dépôt des plans de la loi fédérale sectorielle régissant la construction en cause (installations ferroviaires, militaires, électriques, hydroélectriques frontalières, aérodromes, transports par conduite, entreprises publiques de navigation et routes nationales). Les procédures de décision sont, ainsi, concentrées de telle manière qu'une autorité unique puisse contrôler, en première instance, le respect des diverses dispositions applicables en droit fédéral et en droit cantonal. Les prescriptions relatives à la procédure d'expropriation et celles relatives à la procédure de mise à l'enquête publique sont regroupées dans la procédure d'approbation des plans. Il est, ainsi, possible de soupeser en une seule procédure l'ensemble des avantages et des inconvénients d'un projet (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-4853/2012 du 23 juillet 2014 consid. 4.2 et A-3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 2.1, non publié à l'ATAF 2012/23).

Cela ne signifie toutefois pas que le non-respect d'une prescription (formelle) en matière d'expropriation influence nécessairement la procédure d'approbation des plans. Ainsi, si les intéressés reçoivent un avis personnel les informant des droits à exproprier postérieurement à la publication par la municipalité des plans et des tableaux, le délai de production court dès la date de réception de cet avis (cf. art. 31 al. 2 de la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 [LEx, RS 711]). Or, il n'y a aucun motif sérieux d'étendre cette règle à la procédure d'approbation des plans (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8047/2010 du 25 août 2011 consid. 5.3), dans laquelle le délai d'opposition court dès la publication de la mise à l'enquête publique. Il n'existe d'ailleurs pas de droit à se voir personnellement informé de la mise à l'enquête d'une telle procédure (ATF 127 II 227 consid. 1b). Le développement de la juridiction administrative offre de surcroît aux administrés suffisamment de possibilités de contrôle sur le contenu des décisions, ce dont il suit qu'ils ont à faire preuve de diligence et à réagir en temps utile à une publication dans le journal officiel cantonal.

4.2.2 En tant que le recours porte sur l'approbation des plans, il convient d'emblée de constater que les recourants n'ont pas formé une opposition dans le délai de 30 jours de mise à l'enquête (cf. art. 16d al. 2 LIE) et qu'ils ne prétendent pas avoir été empêchés de le faire. Faute d'avoir fait opposition dans le délai à l'approbation des plans, ils ont ainsi été déchus du droit de procéder (cf. art. 16f al. 1 dernière phrase LIE) et l'autorité inférieure ne leur a pas reconnu – à juste titre – la qualité de partie (ATAF 2009/37 consid. 1.3.1).

Le Tribunal de céans ne saurait par conséquent entrer en matière sur des conclusions autres que celles tendant à la reconnaissance de la nullité de la décision et du renvoi de la cause à l'autorité compétente (cf. consid. 1.2.2 ci-avant). Dans l'éventualité où le Tribunal reconnaîtrait le défaut allégué de compétence de l'autorité inférieure, il ne saurait d'ailleurs se prononcer sur une procédure dont l'objet ferait alors défaut (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1P.38/2000 du 23 mai 2000 consid. 2d ; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1061/2014 du 20 juin 2014 considérant non numéroté, p. 5).

4.3

4.3.1 La LIE ne contient pas de prescription sur les installations annexes aux installations à courant fort ou sur celles qui sont construites avec ces dernières, mais qui ne servent pas ou pas principalement à produire, transformer, conduire, transporter, distribuer ou utiliser de l'électricité (cf. art. 3 ch. 12 de l'ordonnance du 30 mars 1994 sur les installations électriques à courant fort [RS 734.2]). L'art. 15 al. 2 de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques, du 2 février 2000 (OPIE, RS 734.25), prévoit seulement que les modifications qui portent atteinte à la sécurité, celles qui touchent les bases d'appréciation ou le régime de propriété d'une installation, ainsi que le démantèlement de l'installation, doivent être annoncés à l'ESTI (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1E.12/2004 du 22 décembre 2004 consid. 1.3). Quant à la loi fédérale sur les télécommunications, du 30 avril 1997 (LTC, RS 784.10), elle ne prévoit aucune procédure fédérale d'approbation des plans pour la réalisation ou la modification d'installations de télécommunication (ATF 133 II 49 consid. 4).

4.3.2 En l'espèce, conformément à l'annexe 1 de l'ordonnance sur les lignes électriques, du 30 mars 1994 (OLEI, RS 734.31), un conducteur de terre avec fibres optiques est un matériau nu ou isolé qui sert à l'écoulement des courants de foudre et le retour des courants de défaut et qui permet la transmission de signaux par ondes électromagnétiques

dans la gamme des fréquences optiques. Il s'agit d'un conducteur de terre avec câble de télécommunication.

La question décisive au titre de la compétence est, donc, de savoir si le câble de télécommunication (fibres optiques) et le conducteur de terre forment entre eux un lien du point de vue de la construction, de leur fonction et de l'exploitation, et s'ils présentent un lien nécessaire avec l'exploitation d'une ligne électrique. Dans cette hypothèse, selon la jurisprudence, l'installation projetée équivaut à une modification d'une installation à courant fort (art. 1 al. 1 OPIE ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1P.38/2000 du 23 mai 2000 consid. 2b). A ce défaut, il pourrait s'agir d'une installation "mixte" dont l'approbation incombe, en principe, aux autorités cantonales (ATF 133 II 49 consid. 5 et 6.5).

4.3.3 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la mise en place d'un câble de fibre optique sur une ligne à haute tension, à condition que les données soient nécessaires au fonctionnement de celle-ci, est assimilée à l'exploitation d'une ligne électrique (ATF 133 II 49 consid. 5, ATF 132 III 651 consid. 8.1). Le législateur délégué a, d'ailleurs, pris soin de prévoir que les dispositions sur les lignes à courant faible sont applicables aux conducteurs à fibres optiques (cf. art. 2 al. 4 OLEI ; cf. ég. art. 3 ch. 5 de l'ordonnance sur les installations électriques à courant faible du 30 mars 1994 [RS 734.1]). Dans ce cadre, le Tribunal administratif fédéral a également précisé que l'ESTI était l'autorité compétente pour l'approbation des plans (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-459/2011 du 26 août 2011 consid. 3.2.1.1 et 4.2 ; résumé in : PETER HETTICH/CLAUDIA KELLER/STEFAN RECHSTEINER, Telekommunikationsrecht - Recht der audiovisuellen Medien - Stromversorgungsrecht Entwicklungen 2011, Berne 2012, p. 242 ss ; et confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2011 du 24 février 2012 consid. 2.6).

Cette jurisprudence est convaincante en l'espèce. Il existe manifestement un lien de fonction et d'exploitation entre le conducteur de terre et la fibre optique projetée. Il n'y a, en effet, pas de motif objectif de douter des affirmations des intimées, selon lesquelles la fibre optique est installée pour contribuer à assurer la sécurité du système électrique et véhiculer des données (internes), en temps réel, essentielles à la gestion de la conduite du réseau. Sa mise en place équivaut, donc, simplement à une "modernisation" de l'installation (cf. préavis du 10 avril 2014 de la Direction générale de l'environnement DGE [ci-après : préavis cantonal], p. 2). Au demeurant, l'ESTI a expressément instauré une charge, selon laquelle "la transmission de données pour le compte de tiers ne fait pas

l'objet de la présente décision d'approbation des plans". Cette charge lie les intimées et elle fera l'objet d'un contrôle de la part de l'autorité (cf. art. 13 OPIE). Enfin, si le réseau de fibre optique devait un jour être ouvert à des tiers, les propriétaires du fonds grevé ne seraient pas tenus de tolérer l'exercice de la servitude (ATF 132 III 651 consid. 8.1). L'autorité inférieure l'a du reste expressément rappelé dans sa décision.

4.4 De ces considérations, il suit que le projet en cause porte sur un câble de télécommunication faisant partie intégrante du conducteur de terre et appartenant à l'exploitation d'une installation à courant fort. Physiquement, la fibre optique ne se distingue d'ailleurs pas du câble de garde (cf. réponse de l'ESTI du 4 juillet 2014, p. 3 ch. 2). Puisque le projet présente une unité, l'installation doit être appréhendée comme un tout, au cours d'une procédure unique. En conséquence, on ne voit pas en quoi, d'un point de vue formel, la décision litigieuse prise par l'ESTI serait affectée d'un vice de compétence qui entraînerait d'emblée sa nullité absolue. Au contraire, il n'y a pas au dossier de raison sérieuse de douter de la compétence décisionnelle de l'autorité inférieure.

5.

5.1 Les recourants affirment, ensuite, que la procédure en cause nécessitait l'envoi d'un avis personnel les informant des droits à exproprier. Ils en déduisent que, fort de cet avis, ils auraient pu faire opposition à la décision attaquée dans le délai imparti.

L'autorité inférieure et les intimées contestent cet argument. Les intimées estiment, en particulier, que la servitude de canalisation (ligne électrique) à charge de la parcelle des recourants permet manifestement, sur son assiette, d'installer tout ce qui est nécessaire et propre à assurer le fonctionnement de la ligne électrique existante.

5.2 Le moyen des recourants pris du défaut de procédure d'expropriation n'est pas fondé, car il n'y avait pas lieu à procéder à un avis personnel.

5.2.1 En tant que le recours porte sur l'expropriation, les recourants sont en droit d'alléguer la circonstance qu'ils n'ont pas reçu un avis personnel les informant des droits à exproprier (cf. PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd. Berne 2011, p. 373). Conformément à l'art. 31 al. 1 LEx, simultanément avec la publication de la municipalité, l'expropriant doit, en effet, adresser un double de l'avis à chacun des intéressés qui lui sont connus par le registre foncier ou par des registres publics ou de toute autre façon. A cette occasion, il indique ce qui est

réclamé de chaque intéressé. Ainsi, pour les intéressés qui reçoivent un avis personnel postérieurement à la publication, le délai de production court dès la date de réception de cet avis (cf. art. 31 al. 2 LEx), comme il a été vu (cf. consid. 4.2.1. ci-avant). En d'autres termes, le législateur fédéral a entendu permettre aux intéressés de déposer ultérieurement (à la mise à l'enquête), et à certaines conditions, les oppositions et les demandes devant l'autorité chargée de l'approbation des plans (cf. art. 16f al. 2 LIE). Il s'agit alors d'un délai de péremption (ATF 120 II 420 consid. 2.2).

Cela étant, il convient d'emblée de considérer que la question de savoir si, pour autant qu'une procédure d'expropriation ait été nécessaire, l'absence d'avis personnel donné aux recourants constituerait un vice de forme propre à emporter la nullité de la décision d'approbation des plans, n'est pas pertinente, dans la mesure où ce vice de forme ne viendrait en rien concerner la procédure d'approbation des plans. En d'autres termes, le fait que les recourants n'ont pas fait opposition dans la procédure d'approbation des plans ne saurait, en toute hypothèse, être suppléé par le vice de forme invoqué dans la procédure d'expropriation.

Le contenu et l'étendue d'une servitude personnelle se déterminent, comme pour une servitude foncière, en première ligne d'après l'inscription au Registre foncier (art. 738 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC, RS 210] en relation avec l'art. 781 CC), et non sur la base d'une pesée des intérêts en présence. Dans la mesure où les droits et les devoirs respectifs ressortent clairement de l'inscription, elle est décisive pour fixer le contenu de la servitude. Si l'inscription n'est pas claire ou fait défaut (cf. art. 676 al. 3 CC), il faut remonter au fondement de l'acquisition, c'est-à-dire au contrat constitutif de la servitude. Si le titre d'acquisition n'est pas concluant, le contenu de la servitude peut aussi être déterminé par la manière dont la servitude a été exercée pendant un temps assez long sans contestation et de bonne foi (art. 738 al. 2 CC ; ATF 132 III 651 consid. 8 et réf. cit.). Il faut en outre appliquer le principe de l'identité de la servitude, selon lequel une servitude ne peut pas être maintenue dans un but différent de celui pour lequel elle a été établie. De ce principe résulte également que l'exercice de la servitude ne peut pas être étendu à un but supplémentaire qui ne serait pas identique avec celui visé à l'origine (ATF 132 III 651 consid. 8).

5.2.2 En l'occurrence, la parcelle des recourants (RF […]) est grevée d'une servitude de canalisation en faveur de la commune de Lausanne. Elle comporte le passage d'une ligne électrique à haute tension, le

maintien d'un pylône et le droit de passage à pied et de véhicules pour la surveillance et l'entretien de la ligne électrique. La réquisition d'inscription précise que la commune de Lausanne aura "en tout temps" libre accès à pied et pour tous véhicules sur le terrain du fonds servant, pour la surveillance et l'entretien des installations de la ligne électrique.

Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter, au cas d'espèce, de la jurisprudence du Tribunal fédéral, citée par les intimées, selon laquelle le but d'une telle servitude couvre le transport de données par fibre optique si "elles sont nécessaires pour l'exploitation de la conduite électrique elle-même" (ATF 132 III 651 consid. 8.1, confirmé in ATF 133 II 49 consid. 5). Physiquement, la fibre optique ne se distingue, en effet, pas du câble de garde et sa mise en place n'a d'autre but que de permettre une rationalisation de la surveillance du réseau. Ainsi, le besoin actuel du bénéficiaire de la servitude se tient parfaitement au besoin initial ; soit, un libre accès "en tout temps" pour la surveillance des installations de la ligne électrique. L'installation projetée ne produit, en outre, aucune nuisance supplémentaire et l'ordre des phases des deux ternes sera même optimisé. Enfin, les recourants ne prétendent pas – à juste titre – que l'avis personnel en cause devait avoir pour objet des droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage (cf. art. 5 al. 1 LEx, en relation avec les art. 679 ss CC), soit les droits des propriétaires fonciers *voisins* des bien-fonds, y compris leurs droits découlant de la parcelle (…) (la villa D._____), où passe la ligne électrique litigieuse, de se défendre contre les immissions, conséquences indirectes que l'exercice de la propriété sur un fonds peut avoir sur les fonds voisins (ATF 129 II 420 consid. 3.1 et réf. cit.).

6.

6.1 Les recourants dénoncent encore, en complément de leur grief en nullité, toute une série de vices qui concernent le droit de l'environnement, l'aménagement du territoire, le paysage ("protection du Lavaux") et l'allée du domaine de D._____. Ils font valoir, notamment, que l'intimée 1 a omis de signaler dans sa requête que le projet traversait des sites protégés par l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, du 10 août 1977 (OIFP, RS 451.11), qu'elle a désigné sur son plan le périmètre de la protection du Lavaux comme une "zone agricole protégée", qu'elle n'a pas signalé les monuments dignes de protection, comme la Villa D._____ (ancienne résidence de 1960 à 1961 de […]), des zones cantonales réservées, et qu'elle a imparti le 17 décembre 2013 un trop court délai de quatorze

jours échéant le 31 décembre 2013 aux différentes autorités pour se prononcer sur le caractère complet ou non du dossier.

6.2 Ces moyens, envisagés sous l'angle de la nullité, ne sont pas davantage fondés.

6.2.1 Selon l'art. 16 al. 1 et al. 4 LIE, une installation électrique à courant fort ne peut être mise en place ou modifiée que si les plans du projet ont été approuvés par l'autorité compétente (al. 1). Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis. Le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'exploitant de l'installation à courant fort ou à courant faible (al. 4). Il s'ensuit que la procédure d'approbation des plans doit permettre, en principe, une application coordonnée, matériellement et formellement, des prescriptions spéciales sur les installations électriques et des règles d'aménagement du territoire, notamment de l'art. 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT, RS 700).

6.2.2 En l'espèce, le 17 décembre 2013, l'ESTI s'est adressée à l'ensemble des autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire, fédérales et cantonales, et leur a imparti un délai au 21 février 2014 (autorités fédérales) et 21 mars 2014 (autorités cantonales) pour se déterminer. Elle leur a, en outre, imparti un délai de quatorze jours pour contrôler l'intégralité du dossier et, si nécessaire, pour réclamer des compléments. Contrairement aux affirmations des recourants, ce délai de quatorze jours est suspendu pendant les féries de fin d'année (cf. art. 22a al. 1 let. c PA). On ne voit dès lors pas quel désavantage les autorités auraient subi, ce d'autant moins qu'elles ne s'en sont pas plaintes.

Pour le surplus, il ressort clairement des différents préavis, qui sont tous favorables, que nul n'a ignoré que le projet concernait des "secteurs particulièrement menacés" (cf. préavis cantonal, p. 3) et qu'il est situé dans le périmètre de l'objet n° (…) "D._____" de l'inventaire fédéral des prairies et pâturages secs d'importance nationale (cf. préavis du 17 février 2014 de l'Office fédéral de l'environnement, p. 2 ch. 4.1). Pour autant, l'ensemble des offices et services ont retenu, en substance, que du point de vue de la protection de la nature et du paysage aucun impact supplémentaire n'était à déplorer. En effet, comme le rappelle le préavis cantonal, l'aspect de la ligne dans sa globalité restera inchangé et le projet consiste uniquement à remplacer le câble situé au sommet des

pylônes par un nouveau système incluant de la fibre optique (cf. préavis cantonal, p. 2).

6.2.3 Dans ces conditions, le Tribunal de céans observe que la procédure d'approbation des plans a permis une application coordonnée, matériellement et formellement, des prescriptions spéciales sur les installations électriques et des règles d'aménagement du territoire. Il n'est, dès lors, pas manifeste que le projet soit absolument incompatible avec les règles d'aménagement du territoire. Il n'est, en particulier, pas insoutenable de considérer que l'aspect de la ligne dans sa globalité restera inchangé et que le projet consiste uniquement à remplacer le câble situé au sommet des pylônes par un nouveau système incluant de la fibre optique (cf. préavis cantonal, p. 2). Il s'ensuit que, s'agissant a priori de la simple modernisation d'un conducteur de terre, seule une non-conformité évidente et grossière, qui aurait échappé pour des raisons incompréhensibles à l'ensemble des autorités compétentes, pourrait amener le Tribunal à constater la nullité de la décision d'approbation des plans contestée (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1A.150/2001 du 31 janvier 2002 consid. 1.1.2 et réf. cit.). Or tel n'est pas le cas. Il faut d'ailleurs rappeler, à cet égard, que des vices concernant le fond de l'affaire ne sont susceptibles d'entraîner qu'à de très rares exceptions la nullité d'une décision (cf. supra, consid. 4.1). Quant à l'annulation stricto sensu de cette autorisation pour violation des règles de l'aménagement du territoire, elle aurait dû être formée dans le délai d'opposition (cf. art. 16f al. 1 dernière phrase LIE; ATAF 2009/37 consid. 1.3.1). Il n'en est plus question, en l'état (cf. consid. 4.2.2 ci-avant).

7.
Pour les différentes raisons ainsi exposées, le recours s'avère mal fondé. Il doit être rejeté.

8.
Vu l’issue de la cause, les frais de procédure, qui, par 2'000 francs, correspondent au montant de l'avance des frais, sont solidairement mis à la charge des recourants (art. 63 al. 1 PA), qui supporteront également les dépens dus à l’intimée 1, dans la mesure où elle obtient gain de cause (art. 64 al. 1 PA). Ceux-ci sont arrêtés à 5'000 francs. L’intimée 2 n’aura pas droit à des dépens, en tant qu’autorité partie (art. 7 al. 3 du règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral du 21 février 2008 [FITAF, RS 173.320.2]). Quant à l'autorité inférieure, elle n'a, au sens de la disposition précitée, pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de 2'000 francs, sont mis à la charge solidaire des recourants. Ils sont entièrement prélevés, dès l'entrée en force du présent arrêt, sur l'avance des frais de procédure.

3.
Il est alloué à l'intimée 1 une indemnité de 5'000 francs à titre de dépens, à la charge solidaire des recourants.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– aux recourants (Acte judiciaire)
– aux intimées (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (Recommandé)
– au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

– à l'Office fédéral de l'environnement OFEV (courrier A)
– à l'Office fédéral des transports OFT (courrier A)
– à l'Office fédéral des routes OFROU (courrier A)
– au Canton de Vaud, Direction générale de l'environnement (DGE) (courrier A)
– à la Commune de Puidoux (courrier A)
– à la Commune de Bourg-en-Lavaux (courrier A)
– à la Commune de Lutry (courrier A)
– à la Commune de Belmont-sur-Lausanne (courrier A)
– à la Commune de Pully (courrier A)

Le président du collège :	Le greffier :
Jérôme Candrian	Olivier Bleicker

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 ss LTF soient remplies, la présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :