Urteilskopf

98 Ib 433

63. Extrait de l'arrêt du 31 octobre 1972 dans la cause Vérolet et consorts contre Electricité d'Emosson SA
Regeste (de):
Enteignung. Elektrische Leitungen. Art. 50 ElG.

Im Falle einer Einsprache hängt die Wahl zwischen der Enteignung und der Änderung des Trasses von der Abwägung der in Frage stehenden Interessen ab. Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Erw. 2 a).

Die am 1. Dezember 1971 vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement erlassenen Weisungen, welche zu internen Zwecken die Voraussetzungen für Ausnahmen von dem in Art. 110 der Verordnung vom 7. Juli 1933 über Starkstromanlagen (StarkstrV) enthaltenen Verbot der Überführung von Hochspannungsleitungen über Gebäude kodifizieren, sind als Verwaltungsverordnung gültig (Erw. 2 b).

Bei der Wahl des Trasses sind nicht nur die bestehenden Gebäude zu berücksichtigen, sondern auch ernsthafte Bauprojekte, welche die Eigentümer darunter liegender Grundstücke haben können (Erw. 3).

Im vorliegenden Falle ist es aus dem Gesichtspunkt der Art. 110 und 111 StarkstrV zulässig, eine etwa 50 m über ein Gebäude führende Hochspannungsleitung zu erstellen (Erw. 4).

Regeste (fr):
Expropriation. Lignes électriques. Art. 50 LIE.

En cas d'opposition, le choix entre l'expropriation et le changement de tracé dépend de la pesée des intérêts en présence. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 2 a).

Les instructions émises le 1er décembre 1971 par le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie, qui codifient à titre interne les conditions de dérogations à l'art. 110 de l'ordonnance du 7 juillet 1933 sur les installations à courant fort (OICF) interdisant le survol de bâtiments par des lignes électriques, sont valables comme ordonnance administrative (consid. 2 b).

Lors du choix du tracé, il faut tenir compte non seulement des constructions existantes, mais encore des projets de construction sérieux que peuvent avoir les propriétaires des fonds sous-jacents (consid. 3).

Il est admissible, en l'espèce, au regard des art. 110 et 111 OICF, de construire une ligne à haute tension passant à quelque 50 m. au-dessus d'un bâtiment existant (consid. 4).

Regesto (it):
Espropriazione. Linee elettriche. Art. 50 LIE.

In caso d'opposizione, la scelta tra l'espropriazione e la modifica del tracciato dipende dalla ponderazione degli interessi in discussione. Potere cognitivo del Tribunale federale (consid. 2 a).

Le istruzioni emanate il 1o dicembre 1971 dal Dipartimento federaledei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, che disciplinano ad uso interno le condizioni alle quali può derogarsi all'art. 110 (relativo al divieto di far passare le linee elettriche sopra i fabbricati) dell'ordinanza del 7 luglio 1933 concernente l'esecuzione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti elettrici a corrente forte (OICF), sono valide quali ordinanza amministrativa (consid. 2 b).

Nel determinare il tracciato occorre tener conto non solamento delle costruzioni già esistenti, ma anche degli eventuali seri progetti di costruzione dei proprietari dei fondi sottostanti (consid. 3).

È consentito nella fattispecie, sotto il profilo degli art. 110 e 111 OICF, attuare una linea ad alta tensione che passi circa 50 m al di sopra di un edificio (consid. 4).

Erwägungen ab Seite 434

BGE 98 Ib 433 S. 434

2. a) Les recourants disent expressément qu'ils ne nient pas le caractère d'utilité publique des lignes électriques projetées. Ils contestent en revanche les tracés choisis, en soutenant qu'ils portent à leurs droits une atteinte qu'on aurait pu éviter. Ils invoquent à ce propos les art. 1er al. 2 LEx. et 50 al. 2 LIE. Selon cette seconde disposition, le droit d'expropriation pourra être accordé, contre les opposants, si le tracé n'est pas susceptible d'être modifié sans inconvénient grave de nature technique, sans dépenses hors de proportion avec l'installation en question ou sans danger pour la sécurité publique. Les trois conditions négatives ainsi posées sont des notions juridiques imprécises, qui doivent être interprétées. Elles ne sont cependant (cf. HESS, Das Enteignungrecht des Bundes, n. 30 ad art. 50 LIE) qu'un développement de la condition générale de l'art. 1er al. 2 LEx. De toute façon, ce n'est qu'en fonction des intérêts en présence que l'on pourra décider dans quelle mesure elles sont réalisées, que l'on pourra déterminer quels sont les inconvénients techniques qui doivent encore être acceptés ou quelle est l'importance des frais supplémentaires qu'il se justifie d'engager, que ce soit en raison du changement de tracé comme tel ou en raison des mesures de protection nécessaires pour éliminer les risques que ce changement entraîne pour la sécurité publique. Il est évident en outre qu'un tracé différent, ne se heurtant à aucune des conditions de l'art. 50 al. 2 LIE, ne pourra être adopté que s'il permet de porter une moindre atteinte aux intérêts protégés (cf. HESS, op.cit., n. 51 ad art. 50 LIE). En dernière analyse la pesée des intérêts en présence se révèle bien seule décisive (arrêt non publié du 16 février 1972 dans la cause Bergier). Il convient d'ajouter qu'elle devra tenir

BGE 98 Ib 433 S. 435

compte, au nombre des intérêts publics en cause, de la protection du paysage (art. 9 LEx. et 3 LPN). La pesée des intérêts en présence est une question de droit, que le Tribunal fédéral saisi d'un recours de droit public fondé sur la garantie constitutionnelle de la propriété revoit en principe librement (RO 96 I 559 lit. a). Hors le cas où une loi fédérale le limiterait, son pouvoir d'examen ne peut être plus restreint lorsqu'il statue sur un recours de droit administratif (RO 97 I 585). La retenue dont il fait preuve lorsqu'il revoit une décision cantonale fondée principalement sur l'examen des circonstances locales ne se justifie plus en présence d'une décision émanant d'une autorité fédérale. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'interpréter des notions juridiques imprécises, le Tribunal fédéral reconnaît à l'autorité administrative une certaine marge d'appréciation (Beurteilungsspielraum; RO 98 I/b 216 consid. 2a; cf. RO 96 I 683 consid. 2 et les citations). Il fera donc montre de retenue lorsqu'il s'agira de revoir la manière dont l'autorité administrative a résolu - à la limite du droit et de l'opportunité - les questions techniques qui entrent en considération pour la pesée des intérêts, en se fondant sur les rapports d'organismes experts - inspection fédérale des installations à courant fort et Commission fédérale des installations électriques - auxquels la loi elle-même confie la mission d'assister l'autorité administrative dans ces domaines particuliers (cf. RO 96 I 519 en haut). Il ne procédera à une nouvelle vision locale et ne commettra de son chef des experts

que s'il a des raisons sérieuses de penser que l'administration a passé les bornes de la latitude de jugement qu'il faut lui reconnaître en matière technique (RO 98 I/b 217/218; arrêt Bergier, précité). b) Les deux recours font en outre intervenir les art. 110 et 111 de l'ordonnance du 7 juillet 1933 sur l'établissement, l'exploitation et l'entretien des installations électriques à fort courant (OICF). La première de ces deux dispositions soulève une question générale qu'il convient d'examiner préalablement. Elle exige une distance horizontale de 5 m au moins entre une ligne à haute tension et les bâtiments voisins (al. 1). Elle prescrit en outre (al. 2) qu'il y a lieu d'éviter autant que possible de faire passer une ligne à haute tension au-dessus de bâtiments ne servant pas exclusivement à l'exploitation d'installations électriques,

et que si des raisons péremptoires obligent néanmoins à le faire, ces lignes seront placées de façon que, d'une partie quelconque du bâtiment, il soit impossible de les atteindre sans l'emploi d'engins spéciaux. Ainsi que le signale la décision ici attaquée, le département a émis le 1er décembre 1971 des instructions relatives à l'application de l'art. 110 OICF. Destinées à assouplir cette disposition par des dérogations dans la mesure où les exigences de la sécurité publique le permettent, ces instructions rendent applicables des recommandations établies le 20 novembre 1971 par la Commission fédérale des installations électriques, tout en exigeant que, dans chaque cas particulier, les offices de contrôle consultent un groupe d'experts au sein duquel l'Association des établissements cantonaux d'assurance contre l'incendie, la Fédération suisse des sapeurs-pompiers et l'Union des centrales suisses d'électricité ont chacune un représentant. Les recourants passent ces instructions sous silence. Puisqu'ils en ont eu connaissance par la décision attaquée, c'est qu'ils n'en contestent pas la validité. On doit admettre qu'elles sont en principe valables juridiquement, du moins à titre de simple ordonnance administrative, vu qu'elles n'ont pas été promulguées au Recueil des lois. Elles reposent en effet, selon leur préambule, sur les art. 1er al. 3 et 131 al. 2 OICF; or la première de ces deux dispositions autorise des dérogations aux prescriptions de cette ordonnance lorsque leur observation se heurte à de sérieuses difficultés ou si elle entrave le développement technique; la seconde charge le Département fédéral des postes et des chemins de fer (aujourd'hui Département des transports et communications et de l'énergie) d'édicter toutes mesures d'application nécessaires. En cherchant, comme il l'a fait, à codifier à titre interne la pratique en matière de dérogations à l'art. 110, ce département n'a pas commis d'excès de pouvoir; il a agi dans l'intérêt de la sécurité du droit et s'est inspiré du principe de la proportionnalité, tant il est vrai qu'il serait contestable d'appliquer l'art. 110 à la lettre dans les cas où en l'état actuel de la technique et des connaissances récentes en la matière la sécurité publique ne l'exige pas. Certes, de simples instructions administratives ne lient pas le Tribunal fédéral. Mais, en l'espèce, celui-ci n'a aucun motif de mettre en doute le bien-fondé de règles essentiellement techniques qui ont été établies par l'organisme spécialisé que la loi charge de conseiller le Conseil fédéral et ses départements (art. 19 LIE).

3. En tant qu'il est formé par Marc Vérolet en son propre nom, le recours concerne les parcelles nos 100 et 101, qui seront traversées par la ligne Le Châtelard - La Bâtiaz, au lieu dit Fort de la Madeleine. a) Il y a lieu de relever tout d'abord que les droits à acquérir sur ces fonds par expropriation ne comportent ni servitude de non-bâtir, ni même restriction au droit de bâtir, contrairement à ce que dit le recourant en se référant à l'art. 110 OICF. En effet, cette disposition n'impose des obligations qu'au constructeur de lignes électriques; elle ne restreint d'aucune manière les droits des propriétaires des fonds sous-jacents. Si l'un d'eux veut construire une fois la ligne établie, il en a le droit dans les seules limites des règles cantonales et communales de police des constructions. Le propriétaire de la ligne électrique doit alors, pour respecter l'art. 110 OICF, ou bien déplacer

cette ligne, ou bien acquérir une servitude de non-bâtir ou de restriction au droit de bâtir, de gré à gré, ou par expropriation moyennant indemnité. Pour le moment, le droit de bâtir de Marc Vérolet n'est donc que virtuellement touché. b) Il va cependant de soi que si, au moment de la construction de la ligne électrique, le propriétaire du fonds sous-jacent est sur le point de construire selon un projet sérieux, réalisable et approuvé, il faut déjà en tenir compte dans l'appréciation du tracé de la ligne, pour éviter si possible d'entraver la réalisation de ce projet; si ce n'est pas possible, pour une raison ou pour une autre, il faut d'emblée constituer une restriction de droit privé au droit de bâtir, par voie d'expropriation si aucun accord n'est possible. En l'espèce, Marc Vérolet a manifesté des intentions si vagues et si variables qu'on peut fortement douter de leur sérieux. Dans son opposition du 14 février 1972, il s'était dit au bénéfice d'un permis de construire; cela s'est révélé faux, et dans le présent recours il dit simplement qu'il a déposé des plans de construction; Emosson SA a en outre produit en photocopie une lettre de la Commission cantonale des constructions, du 29 février 1972, désapprouvant le projet qui lui avait été soumis, en raison de l'excessive hauteur du bâtiment prévu et de son style mal adapté au site. Dans son recours, Vérolet par le de la construction d'un hôtel; or, selon l'avis d'enquête du 15 octobre 1971 qu'Emosson SA a également produit en photocopie, il s'agissait d'un immeuble locatif et commercial; certes, cet

avis ne fait pas mention des parcelles nos 100 et 101, mais il concernait certainement ce terrain-là, le recourant affirmant que les parcelles nos 100 et 101, de 2639 m3 au total, constituent le dernier terrain à bâtir du territoire du Châtelard. Vérolet n'a par ailleurs produit aucun plan quelconque, et Emosson SA déclare n'avoir jamais pu en obtenir. On ne sait pas non plus si et comment le financement serait assuré. Tout cela ne signifie certes pas nécessairement que Vérolet ne désire ni ne puisse construire tôt ou tard sur son terrain. Mais il serait prématuré de dire qu'il faut maintenant déjà chercher si possible un autre tracé pour la ligne électrique. Il n'est aucunement exclu que, sur la base d'un projet de construction précis et réaliste, un arrangement puisse être trouvé sans cela, compte tenu des dérogations à l'art. 110 OICF que permettent les instructions du 1er décembre 1971 et moyennant une éventuelle surélévation de la ligne sans modification de son tracé. Dans son rapport du 10 avril 1972, l'Inspection fédérale était même très positive à cet égard. Le plan d'expropriation montre d'ailleurs que seule la parcelle no 101, la plus petite des deux, est touchée par l'emprise de la ligne; dans sa réponse au recours, le département relève en outre qu'elle forme la berge de l'Eau Noire, ce qui ressort du plan, et qu'elle est en forte pente. On peut déduire de cela qu'une construction devrait s'implanter avant tout sur la parcelle no 100, ce qui augmente les chances de trouver le moment venu une solution conciliant la présence d'une ligne électrique et la construction d'un bâtiment rentable. Le risque qu'une telle solution ne puisse finalement être trouvée, c'est avant tout Emosson SA qui le supporte, car cette société est exposée à devoir tôt ou tard modifier la ligne, et subsidiairement acquérir une servitude restreignant le droit de bâtir. Ainsi, en l'état actuel des choses, Vérolet ne saurait exiger le déplacement immédiat de la ligne Le Châtelard-La Bâtiaz. c) On arrive à la même conclusion en procédant à la balance des intérêts en présence. De ce qui vient d'être dit, il ressort en effet que l'intérêt actuel de Vérolet au déplacement immédiat est très minime. Ce propriétaire ne propose lui-même aucune solution de rechange et, contrairement à ce qu'il demande, ce n'est pas au Tribunal fédéral d'en rechercher une en commettant des experts (voir plus haut consid. 2 a). L'Inspection fédérale, puis la

Commission fédérale des installations électriques ont déjà examiné la question, pour aboutir à la conclusion que la seule variante techniquement possible exigerait l'implantation d'un pylone très élevé sur un éperon do-

minant la vallée. Le supplément de coût, qu'Emosson SA estime à 30 000 fr., serait supportable. Mais l'atteinte au paysage serait plus grande, le tracé retenu ayant de ce point de vue l'avantage de faire passer la ligne dans le vallon encaissé de l'Eau Noire, où elle se verra moins. Sans avoir à vrai dire eu l'occasion de se prononcer sur la variante, la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage, dans son rapport du 9 septembre 1970, l'avait relevé, en disant que "le tracé a été judicieusement choisi, afin de ne pas entraver les exploitations forestières par câbles sur la rive droite de l'Eau Noire et du Trient et afin de maintenir la ligne à une altitude aussi basse que possible pour la rendre moins visible, tout en respectant intégralement les forêts". Tout cela est assez convaincant pour qu'on puisse se dispenser de consulter à nouveau cette commission et de procéder à une inspection locale, comme le demande le recourant. Il y a là un intérêt public dont on doit tenir compte et qui l'emporte dans les circonstances de l'espèce sur l'intérêt minime qu'aurait Vérolet à obtenir la modification immédiate du tracé. Les art. 1er al. 2 LEx et 50 al. 2 LIE n'ont ainsi pas été enfreints, et le recours doit être rejeté dans la mesure où il concerne les parcelles nos 100 et 101 et la ligne Le Châtelard -La Bâtiaz.

4. En tant qu'il concerne la ligne Le Châtelard - Vallorcine, le recours s'en prend au fait que cette ligne survolera l'hôtel de la société recourante à une cinquantaine de mètres de hauteur et conteste qu'il y ait des raisons péremptoires de déroger en l'espèce à l'art. 110 OICF. Hôtel Suisse SA invoque aussi l'art. 111 OICF. Elle soutient qu'elle subira un préjudice commercial, la présence de la ligne électrique étant de nature à décourager les touristes en raison d'un certain danger et du bourdonnement désagréable qu'émettront les conducteurs. Elle prétend aussi que les possibilités d'agrandissement de l'hôtel sont entravées; mais elle renvoie à ce propos à ce qui a été dit au sujet des parcelles nos 100 et 101, sans manifester d'aucune manière l'intention de surélever un jour le bâtiment actuel. a) En ce qui concerne l'art. 110 OICF, il ressort du dossier et de la décision attaquée que le groupe d'experts institué par

les Instructions du 1er décembre 1971 a été consulté, qu'il a admis la dérogation à certaines conditions qui ont été imposées au constructeur de la ligne par la décision d'approbation du projet, et que la Commission fédérale des installations électriques, dans son préavis du 9 mai 1972, n'a de son côté fait aucune objection. On peut donc admettre que l'art. 110 OICF n'a pas été enfreint, compte tenu de l'art. 1er al. 3 de cette ordonnance, et que du point de vue technique les mesures nécessaires ont été prises pour protéger le bâtiment d'Hôtel Suisse SA contre un éventuel danger. b) Ceci établi, l'intérêt de la recourante au déplacement de la ligne est très minime, si même il existe. Il ne reste plus que l'effet possible sur le comportement des touristes, effet qui serait plus psychologique que réel. Le bourdonnement allégué est pratiquement négligeable, à une distance de 50 m des conducteurs, si l'on retient les explications hautement vraisemblables qu'Emosson SA donne dans sa réponse au recours. De l'autre côté, il ressort de l'étude sommaire mais suffisante à laquelle a procédé l'Inspection fédérale à la demande du département que la variante proposée par la recourante serait techniquement très difficile, sinon impossible, à réaliser, et qu'elle entraînerait un supplément de dépenses manifestement hors de proportion avec l'avantage qu'en retirerait la société Hôtel Suisse SA A cet égard, les considérants de la décision attaquée, qui n'ont pas été ébranlés par l'argumentation du recours, peuvent être approuvés. Ainsi, la confrontation des intérêts en présence montre qu'il ne se justifiait pas de retenir la variante proposée. L'art. 50 al. 2 LIE n'a en outre pas été enfreint, puisque cette variante comportait de sérieux inconvénients d'ordre technique tout en étant de nature à provoquer un supplément de dépenses disproportionné. Il y a lieu d'ajouter que, si elle avait été retenue, la proposition de la recourante aurait remis en cause les arrangements intrevenus entre la France et la Suisse au sujet de la ligne Le Châtelard - Vallorcine. Cette circonstance pouvait aussi jouer un rôle dans la balance des intérêts en présence. c) Dans ses motifs généraux, l'acte de recours cite sans aucun commentaire l'art. 111 al. 1 OICF. Il n'en fait plus état à propos de la ligne Le Châtelard - Vallorcine et ne dit d'aucune manière en quoi cette disposition aurait été enfreinte. On en est réduit à le supposer.

Selon l'art. 111 al. 1 OICF, on évitera autant que possible d'établir des lignes aériennes à haute tension le long des rues et surtout au-dessus des places publiques. Il ressort des plans et de la carte que la ligne contestée traversera perpendiculairement la route Le Châtelard - Vallorcine, mais que la variante proposée en fera autant. Selon le plan d'expropriation et la décision attaquée, il y a bien une petite place devant l'Hôtel Suisse, mais la recourante ne prétend nulle part que cette place soit publique. Même si elle l'était, elle n'aurait manifestement pas une importance telle que la protection du domaine public exclue absolument son survol par une ligne électrique. Le moyen est ainsi mal fondé. d) Ainsi, aucun des griefs invoqués à propos de la ligne Le Châtelard - Vallorcine n'étant fondé, le recours doit être également rejeté dans la mesure où il vise le tracé de cet ouvrage. Il incombera à la Commission d'estimation de déterminer en première instance si le passage de la ligne cause un préjudice économique à Hôtel Suisse SA, et quel en est le montant. Elle devra probablement attendre pour cela que la ligne soit construite.