



25.057 n OCF. Loi sur les installations électriques (Accélération de l'extension et de la transformation des réseaux électriques).

Modification

Rapport du DETEC/OFEN du 27 mars 2026 à l'attention de la CEATE-E concernant la durée des procédures

1. Mandat à l'administration

Dans le prolongement du rapport déjà établi concernant les compétences de l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) et de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), l'administration doit expliquer dans quels délais une procédure doit être traitée après avoir été transmise à l'OFEN. Quelle est la durée des procédures à l'OFEN (durée la plus courte, durée moyenne, durée la plus longue) ?

2. Déroulement des procédures à l'ESTI

Après réception d'une demande, l'ESTI vérifie que le dossier est complet. Si ce n'est pas le cas, l'ESTI fixe un délai supplémentaire pour la remise des documents manquants ou pour l'amélioration du dossier. Une fois que tous les documents nécessaires sont réunis, l'ESTI ouvre la procédure. La procédure ordinaire s'applique si le projet a des effets considérables sur l'environnement et/ou sur des tiers, ou si les parties concernées par la procédure ne sont pas clairement définies ; dans les autres cas, la procédure simplifiée est appliquée. Les différences sont les suivantes :

- Dans le cadre de la procédure ordinaire, la demande est préparée par l'ESTI, puis transmise au canton pour publication et mise à l'enquête publique. Les personnes concernées par la procédure ou les organisations disposant d'un droit de recours peuvent alors faire opposition dans un délai de 30 jours. Parallèlement, les autorités concernées et le canton sont invités à donner leur avis.
- Dans le cadre de la procédure simplifiée, en revanche, le projet n'est pas mis à l'enquête publique. En général, il doit tout de même être soumis aux autorités concernées et au canton pour avis. En outre, la procédure simplifiée implique que les parties concernées par la procédure soient contactées directement, par écrit (la procédure simplifiée n'est applicable que si les parties concernées par la procédure sont bien définies. Si ce n'est pas le cas, la procédure ordinaire doit être appliquée). Dans ce cas aussi, il est possible de faire opposition.

L'ESTI décide de la suite de la procédure après avoir reçu tous les avis et toutes les oppositions. Les trois cas de figure suivants sont alors possibles :

- Le projet ne fait l'objet d'aucune opposition et a suscité des avis favorables de la part des autorités : la décision d'approbation des plans est généralement rendue dans un délai de quelques jours ouvrables.
- Le projet est de moindre importance et ne fait l'objet que d'une ou de quelques oppositions : l'ESTI essaie de parvenir à un accord entre le requérant et les opposants, pour autant qu'un règlement à l'amiable semble possible. Si un accord est trouvé, le projet est rapidement approuvé. S'il n'est pas possible de parvenir à un accord, le projet est transmis à l'OFEN. Il faut toutefois noter que, dans le cas de ces projets, les divergences entre les autorités fédérales sont rares.
- Le projet est de grande envergure, p. ex. la réalisation d'une ligne à 380 kilovolts (kV) ou le raccordement de grandes installations de production : en raison du nombre habituellement



Référence : BFE-421.2-13/4/3/5

important d'oppositions et des divergences possibles entre autorités, l'ESTI transmet le projet à l'OFEN dans les plus brefs délais (voir art. 6b de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques, OPIE ; RS 734.25). En effet, ces procédures peuvent donner lieu à des divergences entre autorités fédérales et porter atteinte aux droits dignes de protection de tiers. L'ESTI ne peut pas se prononcer sur ces cas, et c'est donc à l'OFEN de les traiter (art. 6b, al. 1, OPIE).

3. Déroulement des procédures à l'OFEN

Les dossiers transmis à l'OFEN peuvent être répartis en trois grandes catégories, dont les délais de traitement varient fortement. Ces catégories sont les suivantes :

3.1 Projet non contesté par le canton et les autorités fédérales, mais qui fait l'objet de quelques oppositions malgré la clarté des faits

On pourrait citer ici en exemple une station transformatrice dont les effets sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement sont minimes, dont la nécessité et la planification ne sont pas contestées par les autorités, mais à laquelle les riverains s'opposent. Dans ce cas, le travail de l'OFEN consiste en un échange d'écritures avec les opposants (il y a en général plusieurs échanges d'écritures) et avec le requérant, ainsi qu'en la conduite de négociations sur les oppositions pour tenter de trouver un règlement à l'amiable. La décision d'approbation des plans peut alors être rédigée. Dans l'idéal, une telle procédure peut être conclue environ sept à quinze mois après la transmission du dossier à l'OFEN.

3.2 Projet non contesté par le canton et les autorités fédérales, dont les faits ne sont pas encore clairs et/ou qui fait l'objet d'un grand nombre d'oppositions

On pourrait donner ici comme exemple les lignes de raccordement de parcs éoliens ou solaires.

Le traitement des demandes permet régulièrement de mettre en lumière que les faits ne sont pas encore clairs et qu'il est donc encore trop tôt pour prendre une décision, ce qui implique parfois d'apporter d'importantes clarifications supplémentaires. En effet, il arrive que l'on constate seulement lors de l'examen de la demande que des éléments indispensables n'ont pas été pris en considération (p. ex. les demandes d'expropriation manquent, les mesures de protection des oiseaux ne sont pas suffisantes, les distances par rapport à la forêt sont trop faibles, les installations ou les pistes de chantier ont été oubliées, etc.). L'autorité chargée de l'approbation des plans demande alors au requérant de procéder aux clarifications nécessaires et de fournir la documentation correspondante. Ces corrections peuvent prendre beaucoup de temps : selon les cas, le requérant doit p. ex. présenter des rapports supplémentaires ou des expertises externes qui, à leur tour, doivent être coordonnés avec l'autorité spécialisée compétente. Si les mesures supplémentaires sont considérables, il se peut que le dossier du requérant doive être remanié. Dès lors, il est de nouveau possible pour les parties impliquées de faire opposition. Il est également possible qu'un projet fasse l'objet de nombreuses oppositions. L'expérience a par ailleurs montré qu'une grande partie d'entre elles émane d'opposants qui n'ont aucune légitimité en la matière. De plus en plus souvent, les oppositions sont déposées à l'aide de formulaires pré-imprimés, ce qui n'apporte guère d'éléments nouveaux sur le fond, mais s'avère très laborieux sur le plan administratif et prend donc beaucoup de temps. Pour ces raisons et suivant l'ampleur et la complexité des questions à clarifier, des délais d'un an et demi à trois ans à partir du moment de la transmission du dossier sont bien souvent nécessaires pour clore de telles procédures.

3.3 Projet complexe ; divergences avec le canton et/ou les autorités fédérales et/ou fait l'objet d'un grand nombre d'oppositions



Référence : BFE-421.2-13/4/3/5

En général, cette troisième catégorie comprend certains projets relatifs au réseau de transport, notamment les lignes d'une tension nominale de 220/380 kV. Ces projets sont souvent d'une part complexes, tant en ce qui concerne les exigences juridiques qu'en ce qui concerne la mise en œuvre technique. D'autre part, ils sont très controversés au sein de la population. En raison de la complexité de leurs répercussions, il arrive régulièrement que, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans pour les projets du niveau de réseau 1, des clarifications supplémentaires doivent être apportées, lesquelles peuvent parfois nécessiter un travail d'une grande ampleur (p. ex. protection des eaux souterraines, nouveaux calculs relatifs à la législation sur le bruit, évaluation du potentiel supplémentaire de regroupement, etc.). Il arrive également que les exigences en matière d'approbation ne soient pas respectées parce qu'elles ont été négligées lors de la préparation de la procédure (p. ex. non-application des dispositions du plan sectoriel, mise en œuvre insuffisante, voire inexistante, des mesures de remplacement prévues par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage [RS 451], absence des demandes de dérogation nécessaires, erreurs dans les calculs des coûts, etc.). Dans de tels cas, l'OFEN demande au requérant de procéder aux clarifications requises, ce qui est en général très chronophage. Par le passé, de telles clarifications ont déjà conduit à plusieurs reprises à la nécessité de publier de nouveau un projet et de le remettre à l'enquête publique (p. ex. parce qu'une modification de tracé semble appropriée ou parce qu'il faut défricher une surface forestière supplémentaire), ce qui prend alors beaucoup de temps.

Dans le cadre de ces procédures en particulier, il peut y avoir des divergences entre autorités fédérales, d'autant plus lorsque les projets de lignes ont un effet considérable sur l'aménagement du territoire et l'environnement. Dans ce cas, l'OFEN essaie d'abord de régler les divergences au niveau technique. Si l'office n'y parvient pas, il entame la procédure formelle d'élimination des divergences conformément à l'art. 62b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010).

Le traitement des oppositions, souvent nombreuses, prend également du temps et occasionne un important travail administratif. Étant donné que la loi confère aux opposants le droit d'être entendus, l'autorité chargée de l'approbation des plans doit examiner chacune de leurs demandes et les évaluer, ce qui nécessite souvent plusieurs échanges d'écritures et est donc particulièrement chronophage. Bien entendu, l'OFEN s'efforce également dans ces cas-là de parvenir à un accord.

Pour les raisons précédemment évoquées, les procédures visées durent souvent trois à cinq ans à l'OFEN, voire plus longtemps dans certains cas.

4. Défis et temps nécessaire

Il est difficile de standardiser les délais de traitement, car chaque procédure dépend des circonstances propres à chaque cas. S'agissant de l'OFEN, les moyennes suivantes ont pu être établies :

- Procédure la plus rapide : sept mois et demi
- Procédure la plus longue : la plus ancienne procédure encore en cours est pendante à l'OFEN depuis environ huit ans et demi (en raison de l'apparition de contraintes techniques, de l'annulation de la première décision d'approbation des plans, ainsi que de la révision et des deux nouvelles versions du projet dues à la modification de la stratégie d'approvisionnement et des conditions-cadres)
- Moyenne : environ deux ans et demi à trois ans

De manière générale, il apparaît que la qualité du dossier déposé est essentielle pour réduire la durée de la procédure. En d'autres termes, la durée de la procédure dépend de la mesure dans laquelle :

- le requérant a tenu compte des dispositions légales,
- les variantes et les solutions de remplacement ont été analysées avant le dépôt de la demande,



Référence : BFE-421.2-13/4/3/5

- les demandes des autorités ont été prises en considération,
- les demandes des opposants ont été prises en considération, et
- la documentation a été élaborée et préparée de manière rigoureuse.

5. Procédure de recours

Concernant la durée totale de la procédure, il convient également de tenir compte de la voie de recours éventuelle qui suit la procédure administrative menée auprès de l'OFEN et qui est en principe ouverte à tous les opposants.

Pour ce qui est des oppositions, il convient de distinguer ce qui suit : certains opposants ont des préoccupations légitimes ou des questions en suspens et c'est pour cette raison qu'ils forment opposition. Dans ces cas, il est parfois possible de parvenir à un accord au cours de la procédure. Si ces préoccupations sont prises en considération ou si elles sont rejetées dans la décision d'approbation des plans de l'OFEN avec des motifs clairs, les opposants renoncent souvent à former recours devant le Tribunal administratif fédéral. D'autres opposants, en revanche, sont prêts à tout pour empêcher la réalisation d'un projet ou, à tout le moins, pour le retarder considérablement. En général, ces opposants sont disposés à recourir à toutes les voies de recours. Un recours contre une décision d'approbation des plans prise par l'OFEN auprès du Tribunal administratif fédéral est toujours possible, alors qu'un recours auprès du Tribunal fédéral n'est possible que lorsqu'une question juridique de principe se pose. À noter toutefois que lorsque le Tribunal fédéral est saisi au motif qu'il s'agit d'une question juridique de principe il statue (uniquement) sur cet aspect dans un premier temps. Dans tous les cas, le fait de saisir les deux juridictions retarde la procédure d'environ deux à trois ans.

Dans certains cas isolés, les recours formulés doivent être qualifiés de procéduriers. Bien que ces recours aboutissent rarement sur le fond, ils ont néanmoins pour effet de retarder la mise en œuvre d'un projet.