

Expertise

Surveillance des opérateurs du réseau à très haute tension par l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF)

Rédaction :

D^r Michael Merker
Lic. en droit Alexander Rey

Dr. Markus Binder
LL.M.
Rechtsanwalt und Notar

Dr. Michael Merker
Rechtsanwalt

Gunhild Kersten
Rechtsanwältin

Alexander Rey
Rechtsanwalt

Dr. Andreas Binder
lic.oec.HSG
Rechtsanwalt

Markus Läufer
LL.M.
Rechtsanwalt

Christian Bär
Rechtsanwalt

Dr. Ruth Arnet
Rechtsanwältin und Notarin

Markus Zimmermann
Rechtsanwalt

Dominik Rothacher
Rechtsanwalt

Konsulent
Dr. Julius Binder
Rechtsanwalt

Unternehmensberatung
Binder & Partner AG

Binder Rechtsanwälte
Rechtsberatung und Notarie

Langhaus am Bahnhof
CH-5401 Baden
T +41 (0)56 204 02 00
F +41 (0)56 204 02 01
mail@binderlegal.ch
www.binderlegal.ch

Alle Anwältinnen und
Anwälte sind im Anwalts-
register eingetragen

Zusammenschluss von
Binder Rechtsanwälte und
Merker Kersten Rey

I.	<i>Résumé</i>	4
1.	Mission.....	4
2.	Devoirs de surveillance de l'IFICF.....	4
II.	<i>Mission et principes fondamentaux</i>	6
A.	Mission	6
B.	Principes fondamentaux / Bases d'enquête	6
III.	<i>Principes de la surveillance de l'État</i>	9
A.	Définition et compétences	9
B.	Conditions requises pour l'exécution de mesures de police	10
1.	Base juridique	10
2.	Proportionnalité.....	11
C.	Devoir de prendre des mesures de police ?	12
1.	Appréciation de décision.....	11
2.	Appréciation de choix	13
D.	Surveillance des installations énergétiques	13
1.	Principes.....	13
2.	Contrôle préventif.....	13
3.	Contrôle de surveillance.....	14
IV.	<i>Bases juridiques de la surveillance des installations électriques</i>	17
A.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (cst.) du 18 avril 1999	17
B.	Loi fédérale du 24. juin 1902 sur les installations électriques à faible et à fort (Loi sur les installations électriques, LIE)	17
1.	Définition des notions	17
2.	Partage des rôles et acteurs dans la surveillance des installations à courant fort.....	18
3.	Surveillance des installations nouvelles et transformées	19
4.	Surveillance des installations existantes	180
C.	Ordonnance du 7 décembre 1992 sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort	180
1.	Principes fondamentaux	20
2.	Tâches de l'IFICF	191
D.	Ordonnance du 30 mars 1994 sur les installations électriques à courant fort (Ordonnance sur le courant fort)	22
1.	Responsabilité de l'exploitant.....	202
2.	Obligations de communication et activité de contrôle	22

3.	Autres prescriptions relatives à la compétence de surveillance de l'IFICF	202
4.	Conclusions.....	213
E.	Ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE).....	213
1.	Prescriptions sur le contrôle préventif des installations	213
2.	Obligation de communication en cas de modification des conditions ...	213
F.	Ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI)...	214
1.	Responsabilité personnelle des exploitants.....	214
2.	Obligation de communication et activité de contrôle.....	224
3.	Conclusions.....	224
G.	Digression : amendements de loi prévus	224
H.	Conclusions	235
1.	La surveillance préventive dans le cadre de la procédure d'approbation des plans	235
2.	Surveillance répressive des installations existantes	236
V.	<i>Application de la surveillance des installations à courant fort par l'IFICF</i>	268
A.	Contrôle préventif des nouvelles installations et en cas de transformations pratiquées sur des installations existantes	268
1.	La décision d'approbation du plan.....	268
2.	Réception des installations (inspection de réception)	269
3.	Conclusions sur l'exécution générale du contrôle préventif	33
4.	La ligne du Lukmanier et du San Bernardino en particulier	33
B.	Contrôle de surveillance	33
1.	Surveillance périodique.....	33
2.	Contrôle en relation avec un évènement	36
3.	Conclusions sur l'exécution générale du contrôle de surveillance par l'IFICF.....	36
4.	La ligne du Lukmanier et du San Bernardino en particulier	36

I. RESUME

1. Mission

Suite aux incidents survenus dans le contexte de la panne de courant généralisée qui s'est produite en Italie, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a confié au cabinet d'avocats Binder la mission de rédiger une expertise sur la question de savoir quelles tâches de surveillance incombent à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF) dans le domaine des réseaux à très haute tension et dans quelle mesure cette surveillance a effectivement été exercée de manière générale ces dernières années et dans le contexte de la ligne du Lukmanier et de celle du San Bernardino en particulier.

2. Devoirs de surveillance de l'IFICF

- a. Dans le cadre de la construction et de la modification de lignes à très haute tension

La législation sur l'électricité comprend des prescriptions détaillées relatives à la construction et à la transformation d'installations à courant fort (appelées procédure d'approbation des plans). L'IFICF est l'organisme de première instance chargé de l'approbation et doit vérifier avec précision si les plans correspondent bien aux prescriptions légales. Cette *surveillance préventive* est complétée par un devoir de contrôle de réception. Chaque installation nouvelle ou transformée est soumise à un contrôle de réception de la part de l'IFICF consistant à vérifier que l'installation est conforme à la loi et aux critères d'approbation.

Pour inspecter des installations nouvelles ou transformées en vue de leur approbation, l'IFICF dispose de procédures définies avec précision. Sur la base de documents, les auteurs du présent rapport ont été en mesure de constater le respect de ces procédures et des prescriptions légales. Ils ont notamment vérifié le respect des prescriptions de distance (distance entre les lignes et les bâtiments, le sol et les clôtures).

Ces rapports mentionnent en outre quelles mesures supplémentaires devront être prises par les propriétaires des installations et quels documents doivent encore être fournis.

L'IFICF remplit correctement les missions qui lui incombent dans le cadre de la surveillance préventive des lignes à très haute tension. Pour d'autres installations à courant fort, l'IFICF délègue par contrat une partie des vérifications en vue d'une approbation à Électrosuisse. Les auteurs du présent rapport considèrent ceci comme illégal.

b. Surveillance des lignes à très haute tension existantes

Les directives relatives à la surveillance d'installations déjà construites et ayant reçu l'approbation sont en revanche rudimentaires. Cette *surveillance répressive* part du principe que les fournisseurs d'électricité doivent exploiter leurs installations sous leur propre responsabilité et les contrôler eux-mêmes régulièrement. L'IFICF, qui, tout en faisant partie de l'association privée Électrosuisse en a été rendue indépendante sur le plan de l'organisation et du personnel, doit assurer la haute surveillance des installations à courant fort qui lui a été confiée par la Confédération. La surveillance au sens répressif du terme est assurée d'une part au moyen d'un contrôle *périodique* et de l'autre par des actions *en relation avec un évènement* motivées par la réception de communications.

Le contrôle périodique des installations des niveaux de tension compris entre 220 et 380 kV est assuré par l'IFICF dans le cadre des contacts réguliers existant entre elle et les exploitants de réseaux à très haute tension (dans le contexte des procédures d'approbation des plans, des contrôles des nouvelles installations en vue d'une approbation et des informations sur les projets ultérieurs). L'IFICF ne procède pas à un contrôle périodique proprement dit et poursuivant uniquement cet objectif. Les inspecteurs de l'IFICF acquièrent une vue d'ensemble de l'état des installations des niveaux de tensions compris entre 220 et 380 kV dans le cadre des divers contacts réguliers qu'ils entretiennent avec les exploitants de réseaux à très haute tension, et qui leur permettent de porter un jugement dans le cadre des devoirs de surveillance qui incombent à l'IFICF. Néanmoins, la documentation écrite de ces activités de contrôle réalisées par l'IFICF s'est avérée insuffisante. L'intelligibilité des activités de contrôle constitue une partie formelle du devoir de surveillance ; il doit donc lui être consacré plus d'attention.

En revanche, divers entretiens nous ont permis de constater que l'IFICF remplissait effectivement ses devoirs matériels de surveillance en général et des documents fort précis nous ont prouvé qu'il en était également de même pour les lignes du Lukmanier et du San Bernardino en particulier. Pour ce qui est d'autres installations à courant fort (mais non pas à très haute tension), l'IFICF délègue certaines activités de contrôle périodique qui lui incombent à Électrosuisse. Les auteurs du présent rapport son d'avis que ceci est illégal.

II. MISSION ET PRINCIPES FONDAMENTAUX

A. MISSION

Le 30 octobre 2003, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a confié au cabinet d'avocats Binder (D^r Michael Merker / Alexander Rey) la mission de rédiger un rapport sur les questions suivantes relatives à la surveillance exercée par l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF) sur des exploitants de réseaux à très haute tension :

- Quelles sont les tâches et les compétences de l'IFICF en ce qui concerne la surveillance et le contrôle des installations à courant fort et en particulier du réseau à très haute tension ?
- De quelle manière l'IFICF remplit-elle cette tâche ?
- De quelle manière l'IFICF a-t-elle rempli cette tâche ces dernières années en ce qui concerne la ligne du Lukmanier et la ligne du San Bernardino ?

Le présent rapport fait partie des enquêtes de l'OFEN relatives aux incidents survenus le 28 septembre 2003 dans le réseau à très haute tension suisse, et qui sont impliqués dans la panne de courant généralisée qui s'est produite en Italie.

B. PRINCIPES FONDAMENTAUX / BASES D'ENQUÊTE

Outre les bases juridiques (chiffre III ci-dessous), les auteurs avaient à leur disposition les documents suivants :

- Publications de l'IFICF :
 - n° 106.0295 f: Inspection des installations à courant fort: Savoir-faire privé au service de l'intérêt public
 - n° 240.1199 d : Erläuterungen zur Leitungsverordnung (LeV) vom 30.03.1994, septembre 1999¹
 - n° 241.0796 f: Commentaires à propos de l'ordonnance sur le courant fort du 30 mars 1994, juillet 1996
 - n° 407.1199 f : Explications concernant l'exploitation sûre des installations électriques, novembre 1999
 - n° 239.1295 f : Directive : Lignes d'aménée aux installations à basse tension
 - Statuts d'Électrosuisse du 22 mai 2003

¹ «Interprétations et commentaires à propos de l'Ordonnance sur les lignes électriques (OLEI)», le document n'a été publié qu'en allemand (ndt).

- Mandat d'exécution de tâches de contrôle pour l'année 2002 et protocole d'accord pour l'année 2003 de l'IFICF à l'intention de l'ASE datée du 22 février 2002
- Directive du 17 décembre 2001 pour la délimitation des activités entre l'IFICF et l'ASE BER-EA² ou l'ASE Romandie dans le domaine du contrôle des installations
- Contrat-type « Contrat de conseil et de contrôle » entre Électrosuisse et les fournisseurs d'électricité
- Contrat de conseil et de contrôle du 4 février 2002/4 mars 2002 entre Atel Versorgungs AG (AVAG) et l'ASE
- Contrat de conseil et de contrôle du 27 octobre 1988/15 novembre 1988 entre Elektrizitäts-Gesellschaft Laufenburg AG et l'AE ASE
- Contrat de conseil et de contrôle entre Misoxer Kraftwerke AG et l'ASE du 15 février 1989/16 février 1989
- Contrat de conseil et de contrôle du 27 octobre 1988/15 novembre 1988 entre Albula-Landwasser Kraftwerke AG et l'ASE
- Contrat de conseil et de contrôle du 15 février 1989/16 février 1989 entre Calancasca AG et l'ASE
- Contrat du 16 décembre 1987/5 janvier 1988 entre la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA/SUVA) et l'Association Suisse des Électriciens (ASE)
- Cahier des charges de l'Inspection des courants forts LAA (IFICF) de l'ASE daté du 11 avril 1991
- Liste de contrôle IFICF lignes aériennes de tension moyenne
- Liste de contrôle IFICF lignes souterraines
- Liste de contrôle IFICF OIBT³ 2002 haute surveillance exploitant de réseau
- Compte rendu de la 19^e assemblée d'AGEW du 24 septembre 2002 (extrait)
- Rapport d'inspection de l'IFICF du 7 juin 2002 sur la ligne de 380 kV de Amsteg-Mettlen, réhabilitation du tronçon du canton d'Uri
- Rapport d'inspection de l'IFICF du 18 juillet 2002 sur la ligne de 380 kV de Amsteg-Mettlen
- Rapport d'inspection de l'IFICF du 19 avril 2002 sur la ligne de 220/380 kV de Samstagern-Mettlen
- Rapport d'inspection d'Électrosuisse du 23 septembre 2003 sur les centrales électriques Albula-Landwasser Kraftwerke AG, 7477 Filisur
- Dossier IFICF VHB-PV03 (gestion de la qualité)
- Courrier adressé le 21 octobre 2003 par l'IFICF à l'OFEN sur le sinistre du 28 septembre 2003

² Département de l'ASE chargé de donner des conseils sur les installations électriques (*Beratung Elektrische Anlagen*)

³ Ordonnance sur les installations électriques à basse tension (ndt).

- Contrat du 5 septembre 1990 entre le Département fédéral suisse des transports de l'énergie et de la communication et l'Association Suisse des Électriciens
- Contrat du 18 décembre 1997 entre le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'Association Suisse des Électriciens (ASE) relatif à l'IFICF
- Demande de révocation de la commission CIE formulée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et datée du 9 juin 1999
- Règlement de la commission de coordination de l'ASE pour l'Inspection des courants forts CCS, daté du 1^{er} avril 1999
- Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (UCTE), Interim Report of the Investigation Committee on 28 Septembre 2003 / Blackout in Italy, document daté du 27 octobre 2003
- Divers téléchargements réalisés à partir du site internet www.esti.ch

Le 29 octobre 2003, les auteurs du présent rapport ont conduit un entretien entre des représentants de l'IFICF (Monsieur M. Chatelain [Directeur IFICF], Monsieur D. Marty [Directeur des projets], Monsieur P. Rey [Service juridique]) (compte rendu du 30 octobre 2003).

Dans leur courriel du 30 octobre 2003, les auteurs du présent rapport ont cherché à prendre contact avec l'IFICF pour obtenir des renseignements sur le déroulement d'une inspection auprès d'un opérateur de lignes à très haute tension. Le rapport correspondant est daté du 1^{er} novembre 2003. Suite à cet entretien, d'autres contacts, uniquement téléphoniques, ont eu lieu avec des représentants de l'IFICF et de l'OFEN. Le 6 novembre 2003, nous avons conduit un entretien avec Monsieur W. Bühlmann (Directeur de la Section Droit et énergie nucléaire /OFEN) et Monsieur P. Rey (IFICF, Service juridique).

Aucun autre document (interne) n'était à la disposition des auteurs du présent rapport. Compte tenu des délais très brefs impartis, il était impossible de réaliser d'autres enquêtes précises sur les faits. Nous indiquons dans notre rapport en quoi cela a eu des conséquences sur la mission d'expertise qui nous avait été confiée.

III. PRINCIPES DE LA SURVEILLANCE DE L'ÉTAT

A. DEFINITION ET COMPETENCES

La surveillance (matérielle) de l'État est une activité de police. Elle est censée assurer qu'un bien à protéger défini est effectivement protégé contre les perturbations et les dangers. Il incombe dans ce cas à la police de limiter les risques ; les biens à protéger sont l'intégrité physique et la vie des personnes,

l'ordre public, la sécurité publique ainsi que protection de la bonne foi dans la limitation des risques. La police est une fonction et non une institution.

Parmi les différentes formes que prend la surveillance de l'État, on trouve la surveillance technique, qui a pour objet de surveiller une activité spécialisée donnée ; la surveillance technique que l'État exerce sur les fournisseurs d'énergie ou leurs installations est la surveillance énergétique, dont l'étendue est déterminée par les ordonnances correspondantes, notamment par la Loi sur les installations électriques. Le contrôle technique est assuré par des contrôles (cf. art. 25 de l'Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA] du 25 novembre 1998).

La compétence de légiférer en matière de police suit la répartition des compétences prévue par la Constitution ; ainsi, l'autorité (générale) sur la police revient aux cantons. Parallèlement à ce principe, il existe toutefois de nombreux domaines dont la norme relève de la Confédération ; en règle générale, on associe à cela le droit d'ordonner des directives particulières relatives à la police. Font entre autres partie de ce droit la compétence de légiférer que possède la Confédération en matière de transport et de livraison d'énergie électrique (art. 91 cst.).

B. CONDITIONS REQUISES POUR L'EXECUTION DE MESURES DE POLICE

1. Base juridique

a. Base juridique

aa. Loi générale de police

L'activité de la police relève, comme toutes les activités administratives, du principe de légalité. L'État de droit est une condition préalable à l'exécution de mesures de police ; et ce, bien qu'en Suisse des lois générales de police fassent largement défaut (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 2002, ch. 2462⁴).

bb. Lois spéciales

De nombreuses normes relatives à la police se trouvent néanmoins dans des règlements spéciaux. Conformément au principe "lex specialis derogat legi generali" elles priment sur le droit général. En vérifiant la licéité des ordres de police, il convient donc toujours de vérifier si, pour le domaine en question, il existe une base juridique spéciale ; si tel est le cas, le droit général n'est en

⁴ Traduction de la référence bibliographique : Ulrich Häfelin/Georg Müller, Plan du droit administratif général, 4^e édition, Zurich 2002, ch. 2462 (ndt)

principe plus applicable (Bill Drews/Gerhard Wacke/Klaus Vogel/Wolfgang Martens, *Gefahrenabwehr*, 9. Auflage, Köln 1986, p. 154⁵). Ce principe est susceptible d'engendrer des problèmes lorsque le décret spécial en question n'a pas suffisamment pris en compte le besoin d'une réglementation relative à la police. Dans ce cas, il est nécessaire de vérifier si la loi avait l'intention d'émettre une réglementation définitive ou non ; s'il est impossible de trouver une réponse à cette question dans le texte de loi, celui-ci doit faire l'objet d'une interprétation destinée à déterminer la réponse.

Les lois spéciales fixent des normes différentes les unes des autres. Il n'est pas exclu (bien que ceci soit problématique compte tenu du principe de légalité), que pour le domaine en question une procuration générale soit prévue, calquée sur la clause générale de police (cf. lit. b ci-dessous). Si une telle clause fait défaut, on doit, dans le doute, partir du principe que le législateur avait, par sa réglementation spéciale, l'intention de légiférer de manière exhaustive et désirait exclure tout recours à la clause générale de police. Ceci doit être pris en compte pour l'interprétation.

b. Clause générale de police

La clause générale de police est le droit (inscrit pour la Confédération dans l'art. 185 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse [cst.] du 18 avril 1999), qui donne pouvoir à l'autorité compétente de prendre des mesures de police destinées à protéger les biens de police, afin d'éviter un danger grave et imminent ou de parer à des troubles graves déjà existants (Häfelin/Müller, ch. 2467). La condition d'application est en outre l'urgence.

La clause générale n'est pas suffisante comme base juridique lorsque des situations de risques typiques ne font pas l'objet de normes juridiques, en dépit de la connaissance de la problématique (ATF 126 I 112). Ce principe s'applique à des domaines qui ont fait l'objet d'une réglementation de police explicite dans des lois spéciales ; dans ce cas, on part du principe que le législateur n'a pas voulu accorder des pouvoirs d'intervention plus étendus à la police, ce qui explique que les possibilités d'actions de la police dans le cadre de la clause générale de police soient limitées à des situations effectivement exceptionnelles (Häfelin/Müller, ch. 2468).

c. Accord relevant de contrats conclus par l'administration

Tant que des personnes privées ont besoin d'une autorisation pour leur activités ou disposent d'une concession, le droit de surveillance (et qui, pour ce qui est de cette autorisation, ne fait que compléter la loi) peut être compris dans ces décisions et accords. Ceci doit faire l'objet d'une vérification au cas par cas.

⁵ Traduction de la référence bibliographique : Bill Drews/Gerhard Wacke/Klaus Vogel/Wolfgang Martens, *Limitation des risques*, 9^e édition, Cologne 1986, p. 154 (ndt)

2. Proportionnalité

La mesure de police doit être proportionnelle ; elle ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour l'objectif de la police quant à sa durée, son lieu, les personnes qu'elle concerne et aux faits en question. Ce principe est également applicable à la législation tout comme à l'ordre unique concret (Häfelin/Müller, ch. 2479).

C. DEVOIR DE PRENDRE DES MESURES DE POLICE ?

1. Appréciation de décision

Lors de l'exercice de la surveillance générale (*a posteriori*), les autorités sont liées aux règles applicables à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire.

a. Principe d'opportunité en général

S'il existe un risque pour la sécurité publique dans le sens des dispositions légales applicables, c'est-à-dire si les faits conditionnant une intervention de la police existent, l'autorité compétente a en principe compétence pour intervenir. Toutefois, cela ne signifie pas obligatoirement qu'elle soit par là contrainte d'intervenir. Dans le droit général de police, les décisions sur l'opportunité de l'action ainsi que sur sa nature et sa portée sont laissées à l'appréciation des obligations de l'autorité de police à laquelle a été conférée la compétence, appréciation comprise dans le cadre de ses obligations. Dans un cas concret, cette autorité de police peut décider sous sa propre responsabilité si l'on doit intervenir ou pas. Ce principe est désigné par le terme de principe d'opportunité du droit de police. Dans ce domaine, les questions de délimitation du droit en question sont extrêmement délicates. En fait, l'intervention a de plus en plus tendance à devenir un devoir, car à cet égard la prétention à une assistance de l'État se fait de plus en plus forte et d'autre part l'individu se trouve relativement démuné face aux dangers modernes (Häfelin/Müller, ch. 2445).

b. Principe d'opportunité dans des lois spéciales

Le principe d'opportunité est en principe uniquement applicable au droit général de police (Drews/Wacke/Vogel/Martens, p. 372). Si la surveillance ou l'activité de police qui y est liée s'appuie sur des lois spéciales, ceci a pour conséquence que des tâches supplémentaires sont transférées aux autorités de police, pour lesquelles il devra être vérifié au cas par cas si la loi en question accorde aux autorités un pouvoir d'appréciation de décision et/ou d'appréciation de choix (dans le sens du choix des moyens) (Drews/Wacke/Vogel/Martens, *ibid.*, p. 372 ; cf. également Ulrich Büdenbender/Wolff Heintschel von Heinegg/Peter Rosin, *Energierrecht I, Recht der Energieanlagen*, Berlin/New York 1999, ch.

1078 suiv.⁶). Cette question doit être tranchée sur la base des termes utilisés dans le texte de loi (utilisation des termes « appréciation » ou « peut ») ou au moyen d'une interprétation des dispositions en question.

2. Appréciation de choix

Lors du choix de la réaction appropriée à la carence constatée, les autorités ont un pouvoir d'appréciation de choix ; celui-ci doit être appliqué en conservant le principe de proportionnalité, ce qui signifie qu'après avoir raisonnablement pesé le pour et le contre de tous les intérêts en jeu et de leur importance, on doit prendre la mesure la moins susceptible de gêner le particulier comme la collectivité et qui en outre n'entraîne pas d'inconvénient qui serait de toute évidence sans relation avec le succès visé.

Si l'ordre touche à l'activité ayant fait l'objet d'une approbation, il limite donc l'autorisation d'origine et ne peut donc être décidé que dans le sens d'une mesure provisoire (et si les conditions nécessaires correspondantes sont réunies) ; une limitation de l'activité à long terme peut être autorisée uniquement aux autorités compétentes pour attribuer l'approbation.

D. SURVEILLANCE DES INSTALLATIONS ENERGETIQUES

1. Principes

Cette surveillance s'applique aux installations électriques. Les installations électriques sont des installations destinées à produire et à transmettre de l'énergie. Dans le présent contexte, ce sont les installations destinées à transmettre de l'énergie (le réseau de lignes) qui ont une importance centrale. Les prescriptions relatives à ces installations sont consignées dans différents décrets (cf. ch. III ci-dessous).

La surveillance des lignes est exercée dans le sens d'une surveillance préventive.

2. Contrôle préventif

a. Autorisation de police

Pour construire des installations, il faut tout d'abord obtenir différentes approbations ; avant d'accorder leur approbation, les autorités vérifient à l'avance (par exemple) s'il est prévu de construire cette installation selon les règles reconnues de la technique. Ceci permet de garantir avant même la mise

⁶ Traduction de la référence bibliographique : Ulrich Büdenbender/Wolff Heintschel von Heinegg/Peter Rosin, Droit de l'énergie I, Droit des installations énergétiques, Berlin/New York 1999, ch. 1078 et suiv. (ndt)

en service que les besoins de sécurité en question sont bien pris en compte. L'approbation constitue une autorisation de police et représente la surveillance de l'État. Cet élément revêt une importance toute particulière dans le droit de l'électricité suisse (cf. ch. III/B/3 ci-dessous).

b. Délimitation de sens par rapport au contrôle de surveillance

La fonction de surveillance qui incombe à l'État consiste à surveiller des actions ou un état définis par la loi. Ainsi la surveillance de l'État en tant que contrôle de surveillance doit-elle être distinguée du contrôle préventif ; le contrôle de surveillance permet de garantir que les prescriptions de l'autorité chargée de l'approbation sont bien respectées ; il est néanmoins illégal d'intervenir, en invoquant la surveillance incombant à l'État, dans l'exploitation des installations si elle est conforme à l'approbation et de modifier cette exploitation durablement ; seule l'autorité compétente pour délivrer les approbations et responsable en la matière a compétence pour cela, et ceci uniquement sur présentation des conditions de révocation. Cette distinction n'est pas négligeable, lorsque les autorités de surveillance, agissant d'un point de vue de police, mettent en cause des faits couverts par le cadre que constitue l'approbation.

3. Contrôle de surveillance

a. Nature juridique, but et compétence

Le contrôle de surveillance est l'administration d'intervention de l'état qui requiert une base juridique. Elle a pour objectif de garantir que l'intervention projetée se situe dans le cadre de la loi et dans le domaine de l'autorisation éventuellement nécessaire pour accomplir cette action.

Sur la base de l'art. 2 de l'Ordonnance du 7 décembre 1992 sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort, la surveillance et le contrôle entre autres de l'exploitation et de l'entretien des installations électriques sont confiés à l'IFICF.

b. Étendue du contrôle de surveillance

Puisque la surveillance de l'État est ancrée dans la législation, il se pose régulièrement la question de savoir comment et dans quelle mesure cette surveillance doit être effectuée. Le terme de surveillance peut signifier que les autorités compétentes sont, sur le long terme et à tout moment, obligées de garantir que les prescriptions des ordonnances en question sont respectées. Mais le terme de surveillance peut aussi bien signifier qu'il lui incombe uniquement de vérifier de manière ponctuelle et lorsque l'occasion se présente si par exemple une installation correspond toujours bien aux exigences légales. Il convient donc de déterminer la valeur sémantique attribuée dans la loi régulant ladite surveillance.

La surveillance complète et, partant de là, le contrôle de bout en bout ne sont ni le but de la surveillance, ni des objectifs réalisables ; les activités qui nécessitent ceci tombent sous le monopole de la police et ne peuvent être réalisées par des personnes privées. Le principe applicable dans la législation sur l'électricité est celui selon lequel lorsqu'elle agit, la personne privée le fait sous sa propre responsabilité et dans le respect des dispositions contraignantes (art. 20 LIE).

Si la surveillance est imposée par la loi, le législateur doit garantir dans le principe qu'elle puisse être assurée efficacement, sans quoi il serait tout aussi possible d'y renoncer. Dans le cas où les ordonnances elles-mêmes ne fournissent pas de renseignements précis en matière du droit de la surveillance, en ceci qu'elles ne définissent pas le devoir de surveillance concrètement, il faut alors, afin de déterminer dans quelle mesure la surveillance s'impose, trancher sur la base des documents, mais en fonction de la valeur sémantique attribuée sur le principe et compte tenu du but de ces réglementations. Pour ce faire, c'est le contenu normatif de la loi dont le respect doit être contrôlé qui représente le point de départ principal. Si une ordonnance vise à assurer la sécurité et la santé publiques, la surveillance doit se concentrer sur ce point et laisser à l'initiative de l'autonomie privée de l'entreprise en question le soin de pallier d'autres carences (même si celles-ci sont évidentes).

c. Compétences et devoirs

aa. Compétences

Une surveillance de l'État efficace n'est possible que si l'autorité qui se voit imposer le devoir de surveillance se voit également remettre les compétences requises pour atteindre son objectif. Comme l'action de l'État a besoin d'une base juridique, les compétences correspondantes doivent être mentionnées dans l'ordonnance qui régleme ce domaine, sans quoi ces compétences ne sont pas applicables.

C'est donc aussi en ceci que la surveillance de l'État envers des personnes ou des organisations qui se trouvent à l'extérieur de l'administration diffère de la surveillance interne à l'administration, où de larges possibilités d'intervention existent, ne serait-ce que sur la base de la structure hiérarchique qui est celle de l'administration et l'aménagement relevant du droit administratif qui régit chacun des rapports de subordination.

Dans ce cas concret, les compétences doivent par conséquent en partie découler de la législation sur l'électricité en question. On peut par exemple penser au droit de pénétrer dans les installations, d'exiger la production de documents et de les contrôler, d'ordonner des mesures ou la mise en place d'installations de contrôle à distance ainsi que celui de procéder à des interrogatoires. Dans la loi sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, compte tenu des intérêts de sécurité en

jeu dans les processus de transformation de l'atome, la Confédération s'est arrogé de larges compétences de surveillance en ceci qu'elle a le droit, ainsi que les organes désignés par ses soins, « dans l'exercice de leur surveillance, [d']ordonner en tout temps les mesures qui s'imposent pour assurer la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants, pour sauvegarder la sûreté extérieure de la Suisse et garantir le respect de ses engagements internationaux » (art. 8 al. 2 de la Loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique [Loi sur l'énergie atomique, LEA]).

bb. Obligations

La surveillance incombant à l'État doit être en principe exercée de manière intelligible pour des tiers par l'autorité en question, afin que des autorités supérieures soient à leur tour en mesure de contrôler l'exécution correcte de la loi ou de la surveillance. Ces devoirs peuvent découler de la loi ou des règlements administratifs ; mais on peut également imaginer une preuve correspondant aux actions de contrôle effectuées pour assurer les devoirs de surveillance, qui pour autant qu'elle soit adéquate, est laissée à l'appréciation de l'autorité compétente.

Concrètement, on peut évoquer la rédaction de rapports de contrôle consignait le lieu, la date, la nature, l'étendue et le résultat du contrôle ainsi que la rédaction de rapports annuels portant sur l'activité de contrôle.

IV. BASES JURIDIQUES DE LA SURVEILLANCE DES INSTALLATIONS ELECTRIQUES

A. CONSTITUTION FEDERALE DE LA CONFEDERATION SUISSE (cst.) DU 18 AVRIL 1999

L'art. 91 cst. accorde à la Confédération une compétence législative concurrente dans le domaine du transport et de la livraison d'énergie électrique (René Schaffhauser, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zurich 2002, art. 91 ch. 3). Il s'agit là d'une vaste compétence législative s'exerçant dans le domaine du transport de l'énergie électrique (Rolf H. Weber, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2002, § 60 ch. 12). L'art. 91 cst. représente par son contenu une *norme de compétence purement normative sans détermination de but*, comme le fait déjà l'art. 24^{quater} al. 1 aCst. La limitation, au niveau du contenu normatif, à la répartition des compétences, s'explique en ce que cet article de la Constitution a été fait en 1908, c'est-à-dire après la LIE (1902), qui comporte des prescriptions au niveau du contenu (Rico Jagmetti, in : Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bâle/Zurich/Berne Mai 1995, art. 24^{quater}, Entstehungsgeschichte/Materialien).

Les prescriptions au niveau du contenu juridique apparaissent en revanche dans l'art. 89 al. 1 cst. Comme buts de la politique énergétique de la Confédération et des cantons, on y mentionne entre autres un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement. Par contre, la Constitution ne contient aucune déclaration sur le rapport entre les exploitants d'installations et la Confédération.

B. LOI FEDERALE DU 24 JUIN 1902 CONCERNANT LES INSTALLATIONS ELECTRIQUES A FAIBLE ET A FORT COURANT (LOI SUR LES INSTALLATIONS ELECTRIQUES, LIE) DU 24. JUIN 1902

1. Définition des notions

La Loi sur les installations électriques emploie les termes de « haute surveillance » (art. 1), de « contrôle » (titre de la section IV et de l'art. 21), de « surveillance » (art. 20). On trouve des notions similaires dans les ordonnances d'exécution (lit. C suiv. ci-dessous). Comme nous venons de le montrer, l'agencement rhétorique juridique de la fonction de surveillance manque déjà d'unicité ; l'utilisation des termes par le législateur responsable des lois et des ordonnances, qui n'est pas toujours logique, ne facilite pas la définition du contenu des termes.

2. Partage des rôles et acteurs dans la surveillance d'installations à courant fort

La *législation sur l'électricité* reconnaît plusieurs acteurs en matière de surveillance de courant fort et en particulier en ce qui concerne les installations de transmission. En première place, on trouve « *l'exploitant* » (art. 20 al. 1 LIE). C'est en premier lieu à celui-ci qu'il appartient de contrôler les installations électriques et de veiller à ce qu'elles soient en bon état. Ceci signifie sans aucune ambiguïté que la responsabilité de la construction et de l'exploitation des installations incombe en premier lieu au constructeur ou à l'exploitant et non pas à l'autorité de contrôle. Cela va de soi, (ce que dit d'ailleurs le communiqué du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'ordonnance d'une loi fédérale sur les installations électriques à faible et à fort courant du 5 juin 1899, in : Feuille fédérale [FF] 1899 III 786).

Selon les art. 4 et 13 LIE, la haute surveillance de la construction et de l'exploitation des installations électriques incombe à un deuxième acteur, la *Confédération* (art. 1 LIE). La Confédération confie d'une part « le contrôle de l'exécution des prescriptions mentionnées à l'article 3 LIE » entre autres à un *organe de contrôle*, l'IFICF (art. 21). L'IFICF détient donc par suppléance la haute surveillance pour la Confédération. L'IFICF est à son tour soumis à la

surveillance de la *DETEC* (art. 1 al. 3 Ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort).

Outre ceci, une « Commission des installations électriques » (CIE) agit selon l'art. 19 LIE, qui a une fonction de conseil dans le domaine des prescriptions devant être ordonnées par la Confédération et le Conseil fédéral ou des décisions devant être prises par le DETEC. Cette commission ne siège plus depuis 1999.

Par ailleurs, il existe une commission de coordination de l'Inspection des installations à courant fort dans laquelle siègent, entre autres, des représentants du DETEC. Cette commission assure la coordination des tâches de l'Inspection des installations à courant fort en tant qu'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF) et en tant qu'Inspection des installations à courant fort LAA (UStI) (cf. Règlement de la Commission de coordination de l'ASE pour l'Inspection des installations à courant fort [CCS] daté du 1^{er} avril 1999).

3. Surveillance des installations nouvelles ou transformées

a.

Enfin, il est nécessaire d'opérer une distinction entre la construction de nouvelles installations ou la transformation d'installations existantes et la surveillance de l'exploitation et de l'entretien d'installations existantes. La *construction et la transformation* d'installations à courant fort est effectuée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans (art. 16 suiv. LIE dans sa version du 18 juin 1999 ; Ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans d'installations électriques [OPIE] du 2 février 2000). C'est l'IFICF qui est indiquée comme autorité chargée de l'approbation des plans, pour autant qu'il n'y ait aucune divergence avec les autres autorités fédérales ou que des oppositions n'aient pu être réglées à l'amiable (art. 16 al. 2 lit. a LIE). Le terme d'autorité chargée de l'approbation des plans est à comprendre comme autorité compétente en matière d'autorisation dans le sens d'un permis de construire ; il n'est nécessaire d'obtenir ni autorisations relevant du droit cantonal séparées ni autres autorisations de la Confédération (art. 16 al. 3 et 4 LIE). L'approbation représente d'abord une autorisation de police (Erwin Ruck, *Schweizerisches Elektrizitätsrecht*, Zurich 1964, p. 41). En même temps, des oppositions relevant du droit d'expropriation font l'objet d'un jugement lors de la procédure d'approbation des plans. (cf. art. 16h al. 1 LIE).

b.

D'après la conception courante, une autorisation de police ne justifie aucuns nouveaux droits (Häfelin/Müller, ch. 2526 suiv. ; Peter Hänni, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 4. Auflage, Berne 2002, p. 306 suiv.), car le requérant les possède déjà de par la loi, mais se borne à constater (de manière déclaratoire et non constitutive), qu'aucun empêchement de police ne s'oppose

à l'activité projetée, ce pourquoi, si les exigences légales sont remplies, il existe un droit d'obtenir cette autorisation.

L'obligation d'autoriser a ainsi pour but de garantir de manière préventive que les prescriptions relevant du droit de la police et du droit de la construction sont observées et de contrôler leur respect (ATF 123 II 259; 119 Ib 222). La surveillance exercée dans la procédure d'approbation des plans est de nature préventive. Cependant, l'IFICF doit contrôler dans l'année qui suit l'accomplissement des travaux si l'installation a été construite selon les prescriptions et en concordance avec les plans approuvés (art. 13 OPIE) ; à cet égard, surveillance préventive et surveillance répressive se mêlent.

4. Surveillance des installations existantes

a.

La surveillance des installations existantes est réglementée dans la Loi sur les installations électriques (art. 1 et 21 LIE), dans les dispositions générales et les dispositions portant sur les délégations. D'autres indications se trouvent (pour le domaine des installations à courant fort) dans l'Ordonnance du 30 mars 1994 sur les installations électriques à courant fort (Ordonnance sur le courant fort), l'Ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort ainsi que dans l'Ordonnance du 30 mars 1994 sur les lignes électriques (OLEI) (lit. C suiv. ci-dessous).

b.

Le terme utilisé dans l'art. 21 LIE de « contrôle » exige une interprétation (à ce sujet, se reporter également à lit. H/2 ci-dessous). Il doit être distingué de la notion de surveillance : le contrôle est un moyen, un instrument de l'exercice de la surveillance. Le contrôle comprend d'une part la vérification périodique des exploitants auxquels on a confié l'application des prescriptions sur les installations à courant fort. D'autre part, la clarification de questions qui se présentent à partir d'événements particuliers ou résultent de carences constatées est également comprise comme activité de contrôle dans le sens de l'exercice d'une compétence de surveillance (à ce sujet, se reporter également à l'art. 25 OLOGA).

C. ORDONNANCE SUR L'INSPECTION FÉDÉRALE DES INSTALLATIONS À COURANT FORT DU 7 DÉCEMBRE 1992

1. Principes fondamentaux

L'Inspection des installations à courant fort est une section spéciale de l'Association Suisse des Électriciens (ASE), aujourd'hui appelée Électrosuisse.

Le fait de confier des compétences de surveillance incombant à l'État à une association de droit privé est inhabituel, mais historiquement explicable dans le cas de l'Inspection des installations à courant fort, car au moment de la création de la Loi sur les installations électriques, l'ASE possédait déjà un inspectorat correspondant et relevant purement du droit privé destiné à contrôler les installations à courant fort (FF 1899 III 808; Ruck, p. 174).

Avec la norme de compétence mentionnée dans l'art. 21 LIE, l'ordonnance IFICF constitue la base de l'activité de surveillance et de contrôle de l'IFICF. Comme l'IFICF représente une section spéciale d'Électrosuisse, les particularités de l'activité de surveillance et de contrôle, sont réglées dans un contrat séparé (du 18 décembre 1997), à moins que ceci ne soit précisé dans la Loi sur les installations électriques et dans les ordonnances (art. 1 de l'Ordonnance IFICF). L'IFICF lui-même est placé sous la surveillance du DETEC (art. 1 al. 3 de l'Ordonnance IFICF).

2. Tâches de l'IFICF

Dans le domaine des installations à courant fort, les tâches de surveillance et de contrôle suivantes incombent à l'IFICF (art. 2 al. 1 de l'Ordonnance IFICF) :

- Surveillance et contrôle de la construction, l'exploitation et de l'entretien d'installations électriques
- Autorisation d'installations à courant fort
- Enquête sur les accidents et perturbations survenus dans le contexte d'installations électriques et tenue de statistiques sur ces événements
- Participation à la législation sur les installations électriques
- Tenue de statistiques techniques sur les installations électriques

En outre, l'IFICF soutient le DETEC pour ce qui est de l'accomplissement d'autres tâches ayant trait à des installations électriques (art. 2 al. 2 de l'Ordonnance IFICF). Enfin, l'IFICF suit l'évolution internationale dans le domaine du développement électrotechnique (art. 2 al. 3 de l'Ordonnance IFICF).

À plusieurs égards, l'IFICF se voit attribuer dans le cadre de ses tâches de surveillance et de contrôle un pouvoir d'exécution lors de la construction de nouvelles installations ou de la transformation d'installation existantes (se reporter par ex. à l'art. 2 de l'ordonnance IFICF et à l'art. 16 al. 2 lit. a LIE ainsi qu'aux art. 1 ff OPIE).

D. ORDONNANCE DU 30 MARS 1994 SUR LES INSTALLATIONS ELECTRIQUES A COURANT FORT (ORDONNANCE SUR LE COURANT FORT)

1. Responsabilité de l'exploitant

Le titre de la section 4 de l'Ordonnance sur le courant fort est « Contrôle et entretien ». On y expose surtout, par analogie avec l'art. 20 LIE, le devoir de contrôle et d'entretien des installations à courant fort qui incombe aux exploitants. Les exploitants doivent assurer à tout moment l'entretien de leurs installations à courant fort, les nettoyer ou les contrôler périodiquement (art. 17 al. 1 Ordonnance sur le courant fort). Ils doivent notamment contrôler le parfait état des installations et des équipements électriques qui y sont raccordés, le fait que les installations répondent aux prescriptions relatives à leur sectionnement, leur aménagement et leur résistance au court-circuit, l'efficacité des dispositifs de protection et leur bon réglage, les changements intervenus dans la zone d'influence des installations et qui pourraient avoir des conséquences sur le plan de la sécurité ainsi que l'existence des schémas de l'installation, des marquages et des inscriptions ainsi que leur tenue à jour (art. 17 al. 2 Ordonnance sur le courant fort). Les exploitants doivent supprimer les dommages et défauts en fonction des exigences de la situation ; s'il y a un danger imminent, ils sont tenus de prendre des mesures immédiates (art 17 al. 3 Ordonnance sur le courant fort).

2. Obligations de communication et activité de contrôle

Les exploitants d'une installation à courant fort sont tenus d'annoncer sans retard à l'organe de contrôle tout accident corporel dû à l'électricité ou tout dommage important (art. 16 al. 1 Ordonnance sur le courant fort). L'organe de contrôle doit établir les causes de l'accident et prendre les mesures utiles (art. 16 al. 2 et 3 de l'Ordonnance sur le courant fort). L'organe de contrôle enregistre en outre tous les accidents et sinistres annoncés, les analyse et prend des mesures de prévention des accidents et dommages (art. 16 al. 4 de l'Ordonnance sur le courant fort).

3. Autres prescriptions relatives à la compétence de surveillance de l'IFICF

L'organe de contrôle est mentionné dans le contexte de l'autorisation de l'allongement des périodes de contrôle (art. 18 al. 2 de l'Ordonnance sur le courant fort) ou lorsque l'on détermine que les rapports doivent être présentés, sur demande, à l'organe de contrôle (art. 19 al. 2 de l'Ordonnance sur le courant fort). L'organe de contrôle peut autoriser une réduction de ces distances dans le cas d'installations en plein air (art. 43 al. 2 de l'Ordonnance sur le courant fort).

4. Conclusions

Considérée dans son ensemble, l'Ordonnance sur le courant fort ne contient pas de prescriptions qui confient à l'IFICF des devoirs de contrôle ou de surveillance détaillés. En revanche, elle prévoit de la part des exploitants des communications obligatoires susceptibles de déclencher des mesures de la part de l'IFICF.

E. ORDONNANCE DU 2 FEVRIER 2000 SUR LA PROCEDURE D'APPROBATION DES PLANS DES INSTALLATIONS ELECTRIQUES (OPIE)

1. Prescriptions sur le contrôle préventif des installations

On peut surtout renvoyer aux dispositions de la lit. B/3. Lors de la construction de nouvelles installations à haute tension, l'IFICF a d'abord surtout des compétences d'autorisation dans le sens d'un contrôle préventif. Les installations nouvellement construites doivent donc être soumises à une inspection de réception (art. 13 OPIE).

2. Obligation de communication en cas de modification des conditions

L'OPIE ne connaît pas de prescriptions relatives à la période suivant l'inspection de réception réalisée par l'IFICF, en particulier ; elle ne connaît en particulier pas de normes relatives à l'exécution de l'activité de contrôle que réalisera l'IFICF par la suite. Cependant, l'exploitant doit annoncer à l'IFICF les modifications qui portent atteinte à la sécurité ainsi que celles qui touchent les bases d'appréciation, le régime de propriété d'une installation ou bien encore le démantèlement d'une installation (art. 15 al. 2 OPIE). Les mesures prises ou prévues suite à ces modifications ainsi que les plans qui y sont relatifs sont soumises à l'approbation de l'IFICF (art. 15 al. 3 OPIE). Ainsi, l'OPIE elle-même prévoit dans une très large mesure les obligations de communication susceptibles de déclencher des activités de contrôle de l'IFICF et qui ne relèvent plus directement de la procédure d'approbation des plans.

F. ORDONNANCE DU 30 MARS 1994 SUR LES LIGNES ELECTRIQUES (OLEI)

1. Responsabilité personnelle des exploitants

L'Ordonnance sur les lignes électriques dresse un *tableau similaire à celui de l'Ordonnance sur le courant fort* (lit. D ci-dessus). Le contrôle et le devoir d'entretien incombent principalement à l'exploitant des lignes (art. 135 OLEI).

2. Obligation de communication et activité de contrôle

L'Ordonnance sur les lignes électriques reconnaît elle aussi les obligations de communication de la part des exploitants d'exploitations. Ainsi, par exemple, dans le cas où les lignes électriques rencontrent d'autres lignes, d'autres installations ou d'autres objets et peuvent de ce fait affecter la sécurité, (art. 9 al. 2 OLEI) ainsi que dans le cas de dangers temporaires (art. 10 OLEI). Pour permettre le contrôle, les exploitants de lignes électriques sont tenus de présenter sur demande à l'organe de contrôle les rapports de contrôle qu'ils rédigent (art. 136 al. 2 OLEI).

3. Conclusion

Considérée dans son ensemble, l'Ordonnance sur les lignes électriques ne contient pas de prescriptions imposant à l'IFICF des devoirs de contrôle ou de surveillance détaillés. En revanche, elle contient pour les exploitants de lignes électriques des obligations de communication susceptibles de déclencher des mesures de la part de l'IFICF.

G. DIGRESSION : AMENDEMENTS DE LOI PREVUS

En septembre 2001, le DETEC a remis pour réplique un projet de loi fédérale portant sur le contrôle de la sécurité technique. Ce projet comprenait entre autres une modification de la Loi sur les installations électriques. Il y était prévu de ne plus faire vérifier le respect des exigences de sécurité des installations électriques de bout en bout par un organe de contrôle étatique, mais on prévoyait au contraire que les exploitants d'installations devraient vérifier eux-mêmes régulièrement ou prouver sur demande des autorités compétentes que leurs installations correspondaient aux prescriptions légales. Le principe d'autodéclaration aurait en particulier eu de profondes implications pour le contrôle des installations déjà en service. Ce projet prévoyait que les exploitants remettent périodiquement d'eux-mêmes au bureau fédéral de nouvelles déclarations de conformité ; celles-ci auraient alors uniquement été contrôlées de manière ponctuelle et aléatoire. Dans son ensemble, le projet de loi prévoyait de renforcer encore la responsabilité des exploitants d'installations tout en diminuant l'activité de contrôle de la part de l'État.

En s'appuyant sur les résultats de la réplique, le Conseil fédéral a confié au DETEC la mission d'élaborer d'ici fin 2004 un communiqué à l'intention du Parlement. La pierre d'angle de cette réorganisation est l'unification des procédures de vérification de la sécurité des systèmes techniques. Pour ce faire, les installations et appareils seront divisés en trois catégories selon le degré le danger potentiel qu'ils recèlent. La vérification de la sécurité a lieu pour chacune de ces catégories selon une procédure unifiée qui détermine clairement les responsabilités des exploitants d'installations et celles des autorités. La

surveillance de la part de l'État est d'autant plus forte que le danger potentiel d'une installation est élevé. Pour autant que les auteurs du présent rapport soient informés, les installations à courant fort doivent être classées dans la catégorie la plus basse quant à leur danger potentiel inhérent.

Ceci montre clairement que la législation ne tend pas à promouvoir un renforcement de la surveillance de la part de l'État mais que le système de la responsabilité personnelle de l'exploitant prévalant dans le domaine des installations à courant fort est encore accentuée.

H. CONCLUSIONS

1. La surveillance préventive dans le cadre de la procédure d'approbation des plans

Nous avons exposé en détail la question de la surveillance préventive dans la Loi sur les installations électriques et dans les ordonnances qui en relèvent et portent sur la procédure d'approbation des plans. Non seulement le déroulement de la procédure d'approbation des plans, mais aussi les prescriptions à respecter matériellement lors de la décision ont été définies clairement. En effet, dans un délai d'un an à compter de l'achèvement des travaux, un contrôle de la part de l'IFICF est imposé, l'objet de la vérification étant constitué par la question de savoir si l'installation a été construite selon les prescriptions en vigueur et conformément aux plans approuvés.

2. Surveillance répressive des installations existantes

a. Principe

La normalisation de la surveillance répressive n'est pas particulièrement détaillée mais elle est logique en elle-même, car le législateur suppose que le secteur de l'énergie exploite, sur le principe, ses installations sous sa propre responsabilité et les surveille lui-même (art. 20 LIE). Le critère de l'exercice de la surveillance des installations électriques doit être tiré du contexte général du complexe de règlements relatifs à l'électricité.

b. Forme

Dans l'art. 1 LIE, la construction et l'exploitation d'installations à courant faible et à courant fort est placée sous la haute surveillance de la Confédération. La Confédération confie cette surveillance dans l'art. 21 LIE à l'Inspection des installations à courant fort, qui doit exercer la surveillance et la garantir par des contrôles (art. 1 f. Ordonnance sur l'Inspection des installations à courant fort).

Le contrôle est l'instrument de la surveillance. Il a pour but

- d'examiner de manière approfondie des questions particulières que l'actualité ou des carences ont mises en évidence (cf. art. 25 al. 1 lit. a OLOGA)
- de procéder à un examen périodique de secteurs déterminés (cf. art. 25 al. 1 lit. b OLOGA)

En ce qui concerne l'activité de contrôle, on peut déduire de l'art. 25 OLOGA, qui, de manière analogue, peut être utilisé pour répondre à la question qui nous occupe, la systématisation suivante : la surveillance est assurée par l'activité de contrôle, l'activité de contrôle doit être réalisée *en relation avec un évènement et périodiquement*.

aa. relation avec un évènement

Le contrôle en relation avec des évènements réagit à des évènements actuels et à des carences constatées. Ceux-ci doivent être portés à la connaissance de l'autorité responsable. La possibilité de l'information est garantie par une série d'obligations de communication ; ces obligations de communication font l'objet de normes juridiques dans les secteurs que le législateur a considérés comme sensibles dans le sens d'une réglementation motivée par la sécurité. On trouve par exemple de telles dispositions dans :

- l'art. 15 OPIE, car, encadrés par la procédure d'approbation des plans proprement dite, les propriétaires d'installations électriques sont tenus d'annoncer à l'Inspection les modifications des conditions qui portent atteinte à la sécurité ainsi que celles qui touchent les bases d'appréciation ;
- l'art. 25 LIE, en vertu duquel les exploitants d'installations à courant fort doivent fournir à l'Inspection des données statistiques de nature technique nécessaires à l'établissement d'une statistique ;
- l'art. 16 de l'Ordonnance sur le courant fort, qui oblige les exploitants d'installations à courant fort à annoncer à un organe de contrôle tout accident corporel dû à l'électricité ou tout dommage important ;
- les art. 9 al. 2 et art. 10 OLEI, en vertu desquels un exploitant d'installation est tenu, dans le cas d'une interférence avec d'autres lignes ou d'autres installations, d'en informer l'organe de contrôle.

Les communications correspondantes doivent être prises en compte par l'autorité de surveillance et, celle-ci doit, compte tenu de son pouvoir d'appréciation de décision et de choix, décider des mesures à exécuter. Cette obligation de communication réglée par la loi ne contient pas l'obligation de la part de l'autorité de surveillance de procéder à des contrôles précisément dans ces domaines ; au contraire, on doit tabler sur le principe que l'exploitant doit effectuer lui-même les vérifications nécessaires de ses installations ; dans ce

contexte, les obligations de communication sont une limitation de la responsabilité privée et autonome motivée par le droit de surveillance, censée représenter une mesure de surveillance plus douce que, par exemple, le droit de pénétrer dans les sites ou le droit de regard dans des documents.

bb. périodique

Le contrôle périodique ne réagit pas à des événements actuels mais doit garantir au moyen d'intervalles d'inspection définis dans le temps que les installations faisant l'objet de la surveillance sont conformes à la loi.

Un rythme d'inspection n'est pas imposé explicitement à l'IFICF dans le domaine du contrôle répressif. Le critère utilisé pour les contrôles répressifs doit donc être déduit des normes de surveillance découlant des lois spéciales. On peut déterminer des repères en se reportant à la question posée concrètement.

- l'art. 18 suiv. de l'Ordonnance sur le courant fort, en vertu duquel les exploitants déterminent une périodicité des contrôles pour chaque partie de l'installation compte tenu des conditions extérieures ; la périodicité des contrôles ne peut excéder cinq ans et un rapport de contrôle doit être établi sur chaque contrôle et
- art. 135 OLEI, en vertu duquel les exploitants doivent conserver les lignes en bon état et sont tenus de les contrôler régulièrement ; la périodicité des contrôles ne doit cependant pas excéder deux ans pour les lignes aériennes à haute tension.

En ce qui concerne la question de savoir quelle doit être la périodicité des contrôles effectués auprès des exploitants qui effectuent leurs contrôles ou des contrôles de leurs rapports de contrôle, le rythme de contrôle imposé aux exploitants est le critère sur lequel doit s'orienter l'activité de contrôle de l'IFICF ; une activité de contrôle qui a lieu selon le même rythme et parallèlement à l'activité des exploitants d'installations est en tout état de cause suffisante, bien qu'elle ne soit pas impérativement nécessaire dans tous les cas.

V. APPLICATION DE LA SURVEILLANCE DES INSTALLATIONS A COURANT FORT PAR L'IFICF

A. CONTROLE PREVENTIF DES NOUVELLES INSTALLATIONS ET EN CAS DE TRANSFORMATIONS PRATIQUEES SUR DES INSTALLATIONS EXISTANTES

1. La décision d'approbation du plan

a. L'accréditation

L'IFICF est d'une part accrédité auprès de l'Office fédéral de métrologie en tant qu'organe d'inspection pour l'inspection d'installations à courant fort et à courant faible en relation avec la sécurité et la compatibilité environnementale (SIS 010). D'autre part, Électrosuisse est certifié en tant qu'entreprise tout entière (SQS 9004/ISO 9001/ISO 14001).

b. Déroulements interne des procédures

L'IFICF dispose d'un manuel détaillé des procédures ayant trait à la procédure d'approbation des plans (VHB-PV 03.01). Celui-ci comprend :

- une liste des principes juridiques et des directives à respecter
- règlement sur les signatures (compétences internes)
- déroulement des procédures (schémas), procédure ordinaire ou simplifiée
- des listes de contrôle pour les différents types d'installations (entre autre également pour les lignes)
- règlement sur les dossiers
- directive sur l'estimation de la valeur des installations
- divers documents relatifs aux installations de radiophonie mobile
- adresses des organes compétents au niveau du canton et des organes fédéraux responsables.

Le respect de ces étapes de procédure garantit à notre avis le respect des prescriptions contraignantes.

2. Réception des installations (inspection de réception)

a. Déroulement du contrôle de réception

Les installations à courant fort nouvellement construites ou transformées sont réceptionnées en vue d'une approbation par l'IFICF dans le cadre d'une inspection. Dans le cas des lignes aériennes, la vérification porte notamment sur :

- conformité de la construction de l'installation par rapport aux plans
- échelles
- constructions portantes

- distances (du sol, des arbres, des bâtiments et des cours d'eau)
- croisements de lignes / lignes parallèles

Depuis 2002, on rédige un rapport d'inspection, qui fait état du respect des prescriptions, mais fixe également quels documents doivent encore être produits et quelles mesures doivent encore être prises. Ces affaires en souffrance se voient attribuer une date butoir et sont surveillées.

b. Délégation des compétences ?

aa. Situation de départ

En 1998, on a mis en œuvre une séparation plus stricte entre l'Inspectorat de l'Association et celui de l'Inspection fédérale des installations à courant fort en tant que section spéciale de l'ASE possédant des tâches relevant de l'État au sein de l'ASE (sur l'état qui précédait cette réorganisation, se reporter à la brochure de présentation de l'Inspection des installations à courant fort [env. 1995]). Ceci a conduit à une séparation claire au niveau du personnel, mais aussi à des difficultés dues au manque de capacités en personnel au sein de l'IFICF et à une capacité de personnel superfétatoire dans le département « réseaux et installations » de l'ASE, auquel jusqu'alors les tâches d'inspection en question étaient aussi confiées. À dater du 22 février 2002, l'ASE s'est vu confier par l'IFICF une « mission d'exécution pour des tâches de contrôle ». Pour l'année 2002, cette mission a été reformulée de la manière suivante :: « Contrôles de réception d'installations ayant obtenu l'approbation des plans, 4.000 h à Fr. 150.-/h. » Pour délimiter les activités de l'IFICF par rapport à celles de l'ASE, on se reportera aux « Directives destinées à délimiter les activités entre l'IFICF et l'ASE BER-EA ou l'ASE dans le domaine du contrôle des installations » datées du 17 décembre 2001. Ces directives déclarent quant à elles que l'ASE est compétente pour les contrôles de réception, au cas où il existe un contrat de conseil et de contrôle entre l'ASE et la centrale électrique en question ; pour les centrales ou les installations qui ne possèdent pas de tel contrat, c'est la compétence de l'IFICF qui demeure applicable. Le contrat-type actuel a entre autres pour objet le « conseil et le contrôle des installations électriques en vertu de la Loi sur les installations électriques (SR 734.0) et de ses décrets d'exécution ». L'étendue des tâches de contrôle et de conseil est formulée au chiffre 4 entre autres par les termes suivants :

- « a) Contrôle des installations à haute et à basse tension :
 - contrôles conformément à l'Ordonnance sur le courant fort, sauf les plans
 - ...

c) Haute surveillance

Les tâches de haute surveillance revenant à l'Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF) sont comprises dans le contrat. Un inspecteur de l'IFICF exécute celles-ci et facture l'émolument correspondant directement à Électrosuisse. »

À l'occasion de l'entretien du 6 novembre 2003, le chiffre 4 a, que nous venons de citer, a été de la part d'un représentant de l'IFICF expliqué de telle manière que seuls les contrôles selon l'art. 20 LIE ou les art. 17 à 19 de l'Ordonnance sur le courant fort et l'art. 135 suiv. OLEI sont concernés, seuls donc ceux que l'exploitant doit effectuer lui-même. En revanche, le contenu du chiffre 4 c est, selon cette personne, le (seul) dédommagement pour l'exécution des tâches de haute surveillance ; celles-ci est perçue par Électrosuisse et transmise à l'IFICF. Le chiffre 4 c ne vise pas à confier des tâches à des tiers, ce qui est pourtant le sens précis de sa deuxième phrase. La tâche de contrôle elle-même incombe toujours aux inspecteurs de l'IFICF.

bb. Conditions de la délégation de compétences

La théorie et la pratique partent du principe que les compétences administratives qui ont été attribuées par la loi à une autorité déterminée ne peuvent pas être déléguées (Fritz Gygi, *Verwaltungsrecht*, Bern 1986, p. 67). Même si l'on désiraît être moins strict, il est au moins nécessaire d'avoir une base juridique qui prévoie la délégation ou autorise expressément la sous-délégation ; la délégation nécessite pour ce faire une autorisation dans une forme ayant au moins la même valeur et dans laquelle la compétence a été justifiée (Gygi, p. 67).

cc. Cas concret

aaa. Délégation des tâches

Dans l'art. 21 LIE, il est spécifié que le contrôle des installations à courant fort et à courant faible a été confiée à une inspection devant être désignée par le Conseil fédéral. Lors de l'exécution des ces dispositions, le Conseil fédéral, a dans l'art. 1 de l'Ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort, désigné comme *autorité* de surveillance et de contrôle l'Inspection des installations à courant fort et a attribué à celle-ci les compétences d'exécution (cf. art. 9 de l'Ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort). En vertu d'un règlement juridique explicite, l'IFICF est une section spéciale de l'ASE ou d'Électrosuisse, qui agit à son propre compte. Pour sa part, l'IFICF est soumise à la surveillance du DETEC.

Pour compléter la réglementation juridique, le DETEC a, conformément à la loi, (art. 1 al. 2 de l'Ordonnance sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort) conclu un accord avec l'IFICF. Celui-ci stipule expressément que l'ASE entretient une inspection à la demande de la Confédération en tant que section faisant partie de l'ASE mais agissant pour son propre compte ; l'IFICF est dans ce contexte « un département de l'ASE auquel on a confié des tâches relevant du droit public et possédant un pouvoir exécutif » (art. 1 al. 2 du contrat entre le DETEC et l'ASE). Ce contrat prévoit que l'ASE peut, avec l'accord du DETEC, confier entre autres à l'IFICF des tâches qui ne font pas l'objet du contrat (art. 1 al. 3 du contrat mentionné ci-dessus) ; mais inversement, la sous-

délégation de tâches de l'IFICF à l'ASE n'est pas prévue et n'aurait pas pu être prévue non plus, et ce en raison de la législation. L'IFICF n'est donc, et cela ne fait nul doute, pas autorisé à déléguer ses compétences de surveillance.

bbb. Légalité de l'utilisation de l'aide d'exécution ?

Comme cela a été montré, l'IFICF n'a explicitement délégué aux contrats en question « que » des compétences d'exécution. On doit donc se poser la question de savoir si, en ce qui concerne le devoir d'exécution de la surveillance dans le sens de la législation relative à l'énergie, il s'agit d'une tâche incombant à l'État ou de ce que l'on appelle une activité d'assistance administrative, qui de par le droit privé peut en principe aussi intervenir par l'action de tiers encore non mentionnés dans la loi, car l'administration dispose dans ce domaine d'une marge de manœuvre administrative, dans laquelle elle peut, pour l'exécution des ses tâches qui lui incombent, opter pour la variante la plus économique, la plus efficace et socialement et politiquement la plus valable, compte tenu des circonstances sociales, économiques, politiques et financières.

Vu les bases juridiques, il n'y a aucun doute sur le fait que la surveillance des installations électriques représente *en elle-même* la tâche incombant à l'État ; l'art. 2 de l'ordonnance sur l'Inspection des installations à courant fort détermine qui doit se charger de la tâche d'exécution. Ainsi, il ne reste aucune possibilité de délimiter une exécution « pratique » elle-même comprise dans la tâche d'exécution générale ; il n'est pas possible de dissocier plus encore cette tâche : celle-ci doit être exécutée par l'organisme indiqué pour cela par la loi et avec lequel des accords relevant de contrats administratifs ont été conclus, et qui en lui-même ne permet aucune autre délégation.

dd. Conclusions

Les auteurs du présent rapport sont d'avis que la délégation de tâches de surveillance de la part de l'IFICF à l'ASE ou à Électrosuisse, telle qu'elle a été projetée dans le texte du 22 février 2002, est illégale. Les contrôles de réception d'installations à courant fort nouvelles ou transformées effectués par Électrosuisse ne peuvent pas être considérés comme des contrôles dans le sens de l'art. 13 OPIE.

c.

D'après les renseignements téléphoniques fournis par Monsieur Dario Marty (projets IFICF) du 4 novembre 2003, la transmission de compétences de surveillance et de contrôle ne s'applique pas aux installations à très haute tension ; les contrôles de réception de celles-ci ont été exclusivement effectués par des inspecteurs de l'IFICF. Cette déclaration ainsi que les rapports de contrôle de réception dont nous disposons (et qui concernent l'inspection de la ligne de 380 kV d'Amsteg-Mettlen) permettent de conclure que, dans le domaine des réseaux à très haute tension, la réception est exclusivement entre

les mains de l'IFICF. Les auteurs du présent rapport n'ont pas été en mesure de déterminer si ceci a été systématiquement le cas pour toutes les installations de ce type ; pour ce faire, il serait nécessaire d'effectuer d'autres travaux d'enquête.

3. Conclusions sur l'exécution générale du contrôle préventif

Les documents dont disposent les auteurs du présent rapport permettent de conclure que l'IFICF assume effectivement les tâches de contrôle préventif qui lui incombent dans le cadre de la procédure d'approbation des plans et de la réception des installations nouvelles ou transformées du niveau de tension de 220 à 380 kV. Si tant est que des réceptions d'installations à courant fort extérieures au réseau à très haute tension sont déléguées de manière générale par des contrats à des tiers, par exemple à Électrosuisse, les auteurs du présent rapport sont d'avis que ceci est illégal.

4. La ligne du Lukmanier et du San Bernardino en particulier

Les auteurs de présent rapport disposaient des rapports de contrôle de réception de l'IFICF relatifs à la ligne du Lukmanier (rapports du 30 mai et du 16 juillet 2002). Ceux-ci montrent qu'une vérification systématique des tronçons de ligne correspondants a bien eu lieu. En particulier, il a été procédé à une vérification du respect des prescriptions sur les distances. Ces rapports contiennent en outre les mesures devant encore être prises par l'exploitant ou les documents devant encore être fournis par ce dernier. Ces rapports sont documentés de manière intelligible pour des tiers et remplissent le devoir de contrôle légal dans le sens de l'art. 13 OPIE.

B. CONTROLE DE SURVEILLANCE

1. Surveillance périodique

a. Actions de contrôle de l'IFICF

Vu les interrogatoires des responsables de l'IFICF en date du 29 octobre 2003 et les renseignements fournis par écrit par l'IFICF et datés du 1^{er} novembre 2003, les *inspections auprès des exploitants de réseaux à très haute tension* prescrits dans le cadre de la surveillance de projets en cours ont bien été effectués. En règle générale, ce sont effectivement bien des projets en cours qui sont l'objet de ces inspections. Les rapports de contrôle sont consultés de manière ponctuelle et aléatoire, et des entretiens sont conduits avec les personnes responsables de la direction des travaux de construction. Dans le cadre de la surveillance de l'exploitation, le concept de sécurité (scénarios, concepts de branchement) de la centrale en question sont vérifiés ; les documents sont consultés sur place, sans que des copies en soient faites. Les carences des documents sont signalées oralement, les défaut graves par écrit ; la résolution

des ces défauts et carences est vérifiée à l'occasion de l'inspection suivante. Aucun rapport d'inspection n'est rédigé, on prévoit toutefois d'introduire ceci courant 2004.

Dans le cas de *petits fournisseurs d'électricité*, avec lesquels il n'existe, de toute façon, pas de contact suivi sur la base de projets en cours, les inspections à proprement parler sont effectuées et documentées séparément.

Comme autre source d'information, l'IFICF utilise son droit de regard dans les rapports de contrôle dans le sens de l'art. 20 LIE et de l'art. 19 de l'Ordonnance sur le courant fort et de l'art. 136 OLEI rédigés dans le cadre de contrats de contrôle et de conseil conclus entre de nombreux gros fournisseurs d'électricité et Électrosuisse. L'IFICF utilise ce droit de manière ponctuelle et aléatoire.

b. Délégation par contrat du contrôle de sécurité ?

aa.

Comme nous l'avons déjà montré plus haut à la lit. A/2/b, il existe une mission d'exécution confiée par l'IFICF à l'ASE/Électrosuisse pour l'exécution de contrôles de réception pour les installations avec les exploitants desquelles Électrosuisse a conclu un contrat de conseil et de contrôle correspondant. Cependant, selon les propres termes de l'Inspection, la directive du 17 décembre 2001 de l'IFICF délègue également à Électrosuisse le contrôle de surveillance lui-même (surveillance des installations à haute tension), si tant est, encore une fois, qu'il existe un rapport contractuel avec l'exploitant. Ceci contraste toutefois à son tour avec l'interprétation que fait Électrosuisse des contrats de conseil et de contrôle (lit. A/2/b/aa ci-dessus), et selon laquelle les contrats en question délèguent uniquement le contrôle incombant à l'exploitant de l'installation. Pour les installations dont l'exploitant n'a pas conclu de contrat avec Électrosuisse, l'IFICF demeure en tout état de cause l'organe de surveillance compétent.

bb.

Comme ils l'ont montré plus haut de manière détaillée, les auteurs du présent rapport considèrent une délégation à des tiers des compétences de surveillance de l'IFICF comme légalement exclue. Les inspections effectuées dans le cadre de l'exécution du contrat d'Électrosuisse ont un caractère purement privé et ne libèrent aucunement l'IFICF des ses devoirs de surveillance.

cc.

Les auteurs du présent rapport ont à leur disposition les contrats de conseil et de contrôle conclus entre les exploitants des lignes du Lukmanier et du San Bernardino et Électrosuisse. En partie, ceux-ci s'appuient sur un contrat-type qui n'est plus utilisé (contrats EGL) ; le contenu de ces contrats est la délégation

du conseil relatif aux aspect techniques de la sécurité et le contrôle obligatoire des installations à courant fort à l'Inspection des installations à courant fort de l'ASE. Aucune des tâches incombant à l'IFICF n'est touchée par ces contrats. Par le terme de contrôle obligatoire, on entend ici les contrôles internes de l'installation conformément à l'art. 20 LIE, les art. 17 à 19 de l'Ordonnance sur les installations à courant fort et l'art. 135 suiv. OLEI.

Le contrat de conseil et de contrôle conclu entre Atel Versorgungs AG (AVAG) et l'ASE repose en revanche sur le contrat-type déjà mentionné, toutefois avec la différence notable que les « tâches de haute surveillance » de l'IFICF (chiffre 4 c du contrat-type) ne sont justement pas mentionnées. Ceci peut signifier, au sens où l'entend la directive de l'IFICF du 17 décembre 2001, qu'en raison de l'absence d'accord contractuel, effectivement aucune fonction de surveillance ne doit être confiée à des tiers. C'est de ce principe que partent les auteurs du présent rapport dans les lignes qui suivent.

Pour ce qui est de la ligne du San Bernardino, la surveillance demeure ainsi, à notre avis, de manière générale une tâche de l'IFICF, alors que la situation de la ligne du Lukmanier, au vu de la situation contractuelle, est en revanche ambiguë.

c.

D'après les renseignements fournis par téléphone par Monsieur Dario Marty (projets IFICF) le 4 novembre 2003, les compétences de surveillance et de contrôle des lignes à très haute tension ont été exercées exclusivement par des inspecteurs de l'IFICF. Cette déclaration correspond avec l'interprétation du contrat exposée à la lit. b/cc.

2. Contrôle en relation avec un évènement

Dans le cadre du contrôle en relation avec un évènement, l'IFICF doit réagir à des évènements actuels ou des communications faites par les exploitants (se reporter à ce propos au chiffre III/H/2/b). Les auteurs du présent rapport ont renoncé à vérifier l'application de ce type de procédures au cours de ces dernières années en raison du peu de temps imparti à la réalisation de la présente expertise.

3. Conclusions sur l'exécution générale du contrôle de surveillance par l'IFICF

Les gros fournisseurs d'électricité et donc également les exploitants de réseaux à très haute tension sont en contact permanent avec l'IFICF. En particulier, des contrôles de réception d'installations nouvelles ou transformées ont lieu très fréquemment, de même que des rencontres sur les projets en cours. Dans ces conditions, l'IFICF a renoncé à pratiquer à cet égard des inspections spéciales

périodiques « sans motivation » et a exercé son activité générale de surveillance dans le cadre des visites motivées par des événements particuliers (vérification des rapports de contrôle périodiques ; vérification des installations allant au-delà des seules pièces devant faire l'objet d'un contrôle de réception, etc.). En ce sens, on ne peut reprocher à l'IFICF de ne pas avoir rempli son devoir de pratiquer des contrôles périodiques ou motivés par des événements. De l'avis des auteurs du présent rapport, il a toutefois été jusqu'ici consacré trop peu d'attention à la documentation de l'activité de contrôle. Le contrôle efficace suppose que celui-ci soit intelligible pour des tiers ; considérant l'état actuel de la documentation, ceci n'est pas le cas. Ainsi, on devra s'attacher à séparer plus clairement les tâches contractuelles d'Électrosuisse et les tâches non déléguables de surveillance qui incombent à l'IFICF. Les formulations des contrats doivent, de l'avis des auteurs, être soumises à une vérification.

4. La ligne du Lukmanier et du San Bernardino en particulier

L'IFICF est en contact permanent avec les exploitants de la ligne du Lukmanier et du San Bernardino. Dans ce sens, des contrôles de réception d'installations nouvelles ou transformées ont eu lieu fréquemment, comme cela a déjà été mentionné au chiffre 3, et dans le cadre desquels d'autres parties des installations ont également été inspectées. Pour ce qui est de la documentation, on retiendra ce qui a été exposé au chiffre 3 ; les activités de contrôle réalisées ne sont pas rendues compréhensibles à tous par des documents correspondants. En outre, la problématique mentionnée des différents contrats inscrits dans le triangle Électrosuisse, exploitants et IFICF doit faire l'objet d'une clarification.

Baden, le 10 novembre 2003