

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C_41/2017, 1C_42/2017

Arrêt du 1er septembre 2017

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Kurz.

Participants à la procédure
1C_41/2017
Fondation A. _____,
recourante,

et

1C_42/2017

1. B. _____,
2. C. _____,
3. D. _____,
4. E. _____,
5. F. _____,
6. G. _____,
7. H. _____,
8. I. _____,
9. J. _____,
10. K. _____,
11. L. _____,
12. M. _____,
13. N. _____,
14. O. _____,
15. P. _____,

tous représentés par Me Jacques Philippoz, avocat,
recourants,

contre

Swissgrid SA, représentée par Mes Ariane Ayer et Thierry Gachet,
avocats,
intimée,

Office fédéral de l'énergie OFEN, 3003 Berne.

Objet
Projet de ligne à haute tension Chamoson-Chippis,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, Cour I, du 14 décembre 2016.

Faits :

A.

Le 10 juin 2002, Alpiq Réseau SA (ci-après: Alpiq) a déposé auprès de l'Inspection fédérale des installations à fort courant (ESTI) une demande d'approbation des plans portant sur la construction d'une ligne à 380 kV entre Chamoson et Chippis, la mise sur support commun de la ligne actuelle 220 kV entre Chamoson et Chippis, la mise sur support commun d'une ligne 65 kV entre Chamoson et Chandoline, la mise sur support commun d'une ligne CFF 132 kV entre Chamoson et Saint-Léonard, le raccordement 220 kV du poste de couplage de Chandoline à St-Léonard, le raccordement à la ligne 132 kV CFF à Saint-Léonard et le démontage de la ligne existante 220 kV entre le poste de couplage de Chamoson et le Creux de Chippis. Ce projet, modifié par la suite sur certains points, a suscité de nombreuses oppositions, émanant notamment de B. _____ et consorts ainsi que de la Fondation A. _____ (ci-après: la Fondation).

Par décision du 30 juin 2010, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a approuvé, avec charges, les plans déposés le 10 juin 2002 par Alpiq auprès de l'ESTI ainsi que les modifications de projet ultérieures et a autorisé Alpiq à réaliser l'intégralité du tronçon entre Chamoson et Chippis, soit environ 27,5 km, sous forme de ligne aérienne.

Par arrêt du 15 août 2012, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a partiellement admis les recours formés par les opposants et a renvoyé l'affaire à l'OFEN afin qu'Alpiq présente un nouveau projet intégrant, pour les ternes 380 kV, des faisceaux à quatre conducteurs (4 x 650 mm²) au lieu des faisceaux à trois conducteurs (3 x 550 mm²) : les valeurs limites d'exposition au bruit étaient respectées sur tout le tracé, mais une limitation préventive (**art. 11 al. 2 LPE** et 7 al. 1 let. a OPB) apparaissait techniquement possible et économiquement supportable (consid. 11). Selon cet arrêt, la ligne projetée respectait par ailleurs les normes de protection de l'environnement et de protection de la nature et du paysage; il pouvait exceptionnellement être renoncé à une procédure de plan sectoriel et une mise en câble n'entraînait pas en considération.

Par arrêt du 13 mai 2013 (1C_487/2012), le Tribunal fédéral a confirmé cet arrêt, en particulier sur les deux derniers points.

B.

Par décision du 19 janvier 2015, l'OFEN a approuvé le projet déposé par Swissgrid SA selon une variante 3x1000 mm² pour les ternes de 380 kV, considérant que cette modification ne justifiait pas une nouvelle mise à l'enquête. Cette décision comporte à nouveau de nombreuses charges et conditions relatives notamment à la protection du paysage et de la forêt, la protection contre le bruit et le rayonnement non ionisant. La décision rejette en outre à nouveau les oppositions.

Par arrêt du 14 décembre 2016, le TAF a rejeté, après les avoir joints, les recours formés par B. _____ et 16 consorts (considérant que deux d'entre eux n'avaient pas la qualité pour recourir) ainsi que par la Fondation A. _____. Les précédentes décisions avaient définitivement traité des questions de l'exigence d'un plan sectoriel, du respect des valeurs limites de l'ORNI, du tracé et de la mise en câble intégrale ou partielle. Sur ce dernier point, une nouvelle étude réalisée en octobre 2012 dans le cadre

de la troisième correction du Rhône (étude R3) ne proposait pas de variante nécessitant un nouvel examen de la question. En dépit de l'augmentation du diamètre des câbles, il n'y avait pas lieu de craindre une augmentation de l'ampérage, l'ESTI étant chargée de vérifier périodiquement le respect du courant déterminant. La seule question encore litigieuse était donc celle du nombre de faisceaux. Par rapport au projet initial, la variante retenue permettait une réduction de 3 dB (A) tout en limitant, par rapport à l'autre variante (4x650 mm²), l'augmentation du taux de travail sur les supports et les fondations, ainsi que l'impact visuel et les pertes de courant. Le seul avantage de la variante 4x650mm² était une réduction de bruit supplémentaire de 1 dB; ce bénéfice, à peine perceptible, devait être relativisé puisque le constructeur envisageait l'utilisation d'un matériaux susceptible d'apporter une amélioration supplémentaire de 3 à 4 dB. La variante choisie, qui permettait en outre une procédure simplifiée, n'était pas critiquable.

C.

La Fondation A. _____ forme un recours en matière de droit public (1C_41/2017). Elle demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du TAF et les décisions d'approbation des 30 juin 2010 et 19 janvier 2015, de renvoyer l'affaire à l'OFEN afin de mettre en oeuvre une procédure de plan sectoriel, et d'ordonner un câblage total de la ligne entre Chamoson et Chippis. Elle demande l'effet suspensif et requiert une remise totale ou partielle des frais judiciaires.

B. _____ et les 16 consorts ayant agi devant l'instance précédente forment également un recours en matière de droit public (1C_42/2017). Ils prennent les mêmes conclusions en annulation, arguant que la procédure serait entachée de péremption, subsidiairement que la procédure simplifiée ne serait pas applicable; ils demandent qu'une étude sérieuse de câblage soit réalisée et que la procédure d'approbation des plans soit reprise complètement. Ils requièrent également l'effet suspensif. Le TAF a renoncé à se déterminer sur les deux recours. L'OFEN conclut à leur rejet. Swissgrid conclut également au rejet des recours. Dans ses nouvelles déterminations du 30 mars 2017, la Fondation a persisté dans ses arguments, invoquant une décision du Parlement fédéral concernant l'enfouissement de la ligne Chamoson-Ulrichen et demandant la jonction des causes. Dans leurs déterminations du 29 mars 2017 B. _____ et consorts persistent dans leurs arguments relatifs à la péremption de la procédure; ils ont ensuite précisé, par lettre du 31 mars 2017, que l'hoirie R. _____ n'était plus partie à la procédure suite à l'aliénation de ses biens-fonds. Dans ses dernières écritures, du 2 mai 2017, l'OFEN persiste dans ses conclusions sur les deux recours. Les recourants en ont fait de même les 6 et 7 juin 2017. Swissgrid n'a pas déposé d'observations complémentaires. La Fondation a encore déposé une pièce le 6 juillet 2017. Par ordonnances du 21 février 2017, les demandes d'effet suspensif ont été admises sous réserve des travaux de raccordement du poste de Chandoline à la ligne 220 kV.

Considérant en droit :

1. Les deux recours sont dirigés contre un même arrêt. Il se justifie de les joindre afin de statuer par un seul arrêt.
- 2.

Le recours en matière de droit public est recevable contre un arrêt final rendu par le TAF dans une cause de droit public (art. 82 let. a, 86 al. 1 let. a et 90 LTF). Les recourants se sont vu reconnaître la qualité pour recourir en raison de la proximité de leurs habitations, respectivement de leurs terrains avec le projet litigieux. Le TAF a toutefois considéré que deux d'entre eux, H. _____ et O. _____, n'avaient pas qualité pour recourir faute d'avoir formé opposition au projet initial. Les recourants ne remettent nullement en cause l'exclusion des deux précités en raison de l'absence d'opposition. Faute de toute motivation du recours à ce propos, les deux recourants en question doivent être écartés de la procédure à ce stade également. Les recourants estiment aussi qu'une augmentation de l'ampérage de la ligne impliquerait un élargissement du périmètre de légitimation, et qu'un enfouissement de la ligne permettrait au contraire une réduction d'un coefficient de 9 à 10 de ce même périmètre. Les recourants méconnaissent que le cercle des personnes habilitées à recourir doit se déterminer sur le vu du projet concret qui est soumis à examen. De son côté, Swissgrid ne conteste plus la qualité pour agir des autres recourants, telle qu'elle a été admise par l'instance précédente. Les recours sont dès lors recevables, hormis en tant qu'ils sont formés par H. _____ et O. _____. Il est par ailleurs pris acte du retrait de la procédure de l'hoirie R. _____.

3.

La Fondation se plaint d'établissement inexact des faits (**art. 97 LTF**) et de violations de son droit d'être entendue.

3.1. Elle reproche au TAF d'avoir simplement procédé à un parallèle entre les griefs soulevés et les différents stades de la procédure, sans établir d'état de faits. Ce premier grief est d'ordre général et n'apparaît pas suffisamment motivé, dans la mesure où l'arrêt attaqué comporte un long exposé des faits et de la procédure. La recourante reproche au TAF de ne pas avoir précisé que le projet de 1992 n'avait pas été approuvé, alors que le projet de 2002 n'en était que la reprise. La recourante méconnaît que le projet préliminaire est mentionné clairement dans l'arrêt du TAF du 15 août 2012, entré en force, et dans celui du Tribunal fédéral du 21 février 2017 (consid. 2.2). Dans son nouvel arrêt, l'instance précédente pouvait dès lors se contenter d'un rappel plus succinct du déroulement de la procédure, ce qui n'empêche pas les recourants de se prévaloir de ce fait s'ils l'estiment pertinent sur le fond. Au demeurant, l'existence d'un projet antérieur non approuvé n'apparaît pas comme un élément de fait déterminant puisque l'admissibilité du nouveau projet doit être examinée pour elle-même. La Fondation se plaint également de ce que l'ensemble des projets et variantes émane du seul exploitant, mais on ne voit pas en quoi ce grief - à l'appui duquel la recourante n'invoque aucune disposition de droit - relèverait de l'établissement des faits. Enfin, la recourante se plaint de ce que les plans ne lui aient pas été communiqués avec la décision de l'OFEN, ce qui lui aurait permis de connaître le tracé réel de la ligne. Sur ce point également, la recourante n'indique pas en vertu de quel principe les plans d'approbation (qui sont d'ailleurs expressément mentionnés dans le dispositif de la décision) devraient figurer dans la décision elle-même ou être annexés à celle-ci; le droit d'être entendu, qui permet aux parties d'accéder au dossier, n'impose en revanche pas à l'autorité de produire des pièces avec sa décision.

3.2. A l'appui de son grief de violation du droit d'être entendue, la Fondation reproche au TAF d'avoir statué le 14 décembre 2016 alors que sa dernière détermination avait été postée le 12

décembre précédent, de sorte qu'aucun examen sérieux de cette pièce n'aurait eu lieu. Le courrier du 12 décembre 2016 est - à l'instar de celui déposé le même jour par l'instance inférieure - mentionné dans l'état de fait de l'arrêt attaqué. Le TAF en a donc manifestement pris connaissance avant de statuer. Le droit d'être entendu n'empêchait pas l'autorité de préparer son projet de décision avant la réception des dernières observations, ce qui peut expliquer le délai très bref dans lequel le TAF a ensuite statué. La recourante se plaint également de l'ampleur du dossier qui ne lui aurait pas permis de déterminer quel projet avait finalement été approuvé. Elle estime qu'un rapport de synthèse ou une procédure de plan sectoriel aurait permis d'éclaircir ces points. La procédure de plan sectoriel n'a pas pour but de faciliter la lecture d'un dossier auquel la recourante a eu librement accès et dont elle ne conteste pas qu'il est complet. Il en va de même d'un rapport de synthèse, la recourante n'expliquant pas non plus en vertu de quelle disposition il serait nécessaire. S'agissant des caractéristiques générales du projet, l'arrêt du Tribunal fédéral du 13 mai 2013 retient déjà (consid. 2.1) que la décision l'OFEN synthétise l'historique, mentionne les modifications apportées et examine minutieusement tous les aspects du projet. La taille du dossier n'était pas un obstacle à l'exercice du droit d'être entendu. Il n'en va pas différemment de la nouvelle décision de l'OFEN, laquelle mentionne expressément l'ensemble des documents sur lesquels elle porte.

Les arguments relatifs à l'établissement des faits et au droit d'être entendu apparaissent dès lors manifestement mal fondés. Quant à la pièce nouvelle produite le 6 juillet 2017 et aux différentes allégations de fait qui ne ressortent pas de l'arrêt attaqué (en particulier l'acceptation par le Conseil national, le 9 mars 2017, d'un postulat concernant l'enfouissement de la ligne Chamoson-Ulrichen), elles sont nouvelles et partant irrecevables conformément à l'**art. 99 al. 1 LTF**.

4.

Sur le fond, les recourants contestent l'urgence de la réalisation litigieuse. Ils relèvent que la procédure a commencé en 1992 déjà, que la première décision d'approbation a été rendue en 2010, la seconde en janvier 2015. Entretemps, l'ouvrage Cleuson-Dixence a été mis en service en 1999; la station de Nant de Drance ne serait certainement pas opérationnelle avant 2020 voire plus tard. Une date butoir de 2015 avait été fixée et celle-ci avait été dépassée sans aucune conséquence sur l'approvisionnement électrique. Dès lors, l'urgence ne pourrait être retenue pour renoncer à une variante câblée et pour dispenser l'exploitante de la procédure de plan sectoriel (PSE), compte tenu de l'importance du projet (longueur de la ligne et hauteur des pylônes) et du texte clair de l'art. 1a de l'ordonnance sur la procédure d'approbation des plans des installations électriques (OPIE, RS 374.25). La consultation de la population, imposée par l'**art. 13 LAT**, aurait également été éludée.

4.1. Dans son arrêt du 15 août 2012, le TAF a déjà examiné la question de l'exigence d'un plan sectoriel au regard des art. 16 al. 5 de la loi sur les installations électriques (LIE, RS 374.0) et 1a OPIE. Il a considéré que la première de ces dispositions admettait des exceptions, et qu'il devait en aller de même de la seconde qui constituait une simple norme d'exécution. En l'occurrence, la question de l'enfouissement de la ligne avait été abondamment traitée, de même que la justification du projet, les variantes envisageables, les incidences majeures et l'optimisation des lignes. En outre, du point de vue des exigences de l'ORNI, seules

deux dérogations avaient été nécessaires. Se référant à une autre affaire (arrêt du Tribunal fédéral 1C_172/2011 du 15 novembre 2011) dans laquelle une dérogation avait été accordée à des conditions pourtant moins favorables, le TAF a ainsi considéré qu'il serait disproportionné d'exiger une procédure de PSE. L'urgence du projet n'est pas retenue à l'appui de ces considérations. Dans son arrêt du 13 mai 2013, le Tribunal fédéral a pour sa part considéré que les projets déjà entamés lors de l'entrée en vigueur de l'**art. 1a OPIE** ne pouvaient être systématiquement assujettis à une procédure de plan sectoriel. Pour le surplus, il a confirmé l'appréciation du TAF. L'éventuelle urgence à la réalisation de la ligne n'est dès lors qu'un des éléments ayant permis de renoncer à une procédure de plan sectoriel. Dans la mesure où les modifications apportées en dernier lieu au projet n'ont pas pour effet d'augmenter son importance et son impact, le simple écoulement du temps ne saurait permettre aux recourants de revenir sur cette question, définitivement réglée par des décisions entrées en force.

4.2. Les recourants contestent également l'urgence du projet en tant qu'élément retenu pour renoncer à l'enfouissement de la ligne. Ils relèvent l'ancienneté du projet et contestent les divers arguments avancés par le constructeur pour justifier une telle urgence, notamment la date butoir de 2015.

La question de la mise en câble a elle aussi été examinée successivement par le TAF et le Tribunal fédéral dans leurs précédents arrêts. Les objections retenues à cet égard dans l'arrêt du TAF se fondent sur les critères dégagés dans l'ATF 137 II 266. Se fondant sur l'ensemble des rapports et expertises figurant au dossier, ainsi que sur les études ayant conduit à la jurisprudence précitée, le TAF a considéré que la mise en câble des 27,5 km du projet devait clairement être écartée: les problèmes de résonance avec la ligne CFF obligerait à maintenir une ligne aérienne pour cette dernière. Une mise en câble partielle (environ 10 km entre les pylônes 120 et 143) engendrerait des surcoûts disproportionnés, compte tenu de l'absence de paysage protégé et du faible nombre de lieux à utilisation sensible (LUS) concernés. Une mise en câble partielle sur de plus courts tronçons nécessiterait des investissements supplémentaires sans apporter d'avantages économiques déterminants. Les différentes évaluations, même grossières, permettraient d'exclure toute variante câblée sans qu'il soit besoin d'établir un projet concret de variante. Cette appréciation, également confirmée par le Tribunal fédéral, ne repose que très accessoirement sur l'argument tiré de l'urgence. Le TAF a expressément considéré que la nécessité et l'urgence de la construction pesaient dans la balance des intérêts en présence "sans pour autant apparaître comme déterminants à eux seuls". L'arrêt du 15 août 2012 considère d'ailleurs déjà que l'intérêt à une réalisation du projet, certes important, devaient être mis en balance avec les impératifs de la protection contre le bruit et une utilisation rationnelle de l'énergie, retenant qu'une nouvelle variante à quatre conducteurs devait être examinée même si cela devait entraîner un certain retard dans la réalisation du projet (consid. 11.2.4).

Les griefs relatifs à l'urgence sont donc dénués de pertinence à ce stade et ne permettent pas de revenir sur la pesée d'intérêts opérée dans les décisions précédentes. La Fondation fait référence à une étude déposée en 2016 par l'Etat du Valais, évaluant les possibilités de synergies entre la 3^{ème} correction du Rhône (R3) et les lignes à haute tension (version 8 novembre 2011). Les conclusions de cette étude sont qu'un enfouissement de la ligne dans la digue du Rhône est techniquement possible,

mais que son coût est de l'ordre de 10 fois supérieur à celui d'une ligne aérienne, et qu'en raison des ondes électromagnétiques, cela serait incompatible avec l'usage des berges aux fins de loisirs-détente; les synergies avec la R3 sont en définitive considérées comme faibles.

La question de l'enfouissement de la ligne doit ainsi être considérée comme définitivement jugée et les recourants, en reprenant leurs objections précédentes, ne font pas valoir de circonstances de faits nouvelles qui permettraient d'y revenir.

4.3. Tant la fondation que les autres recourants estiment que le projet a été initié en 1986 et que les études menées jusqu'ici ainsi que la planification directrice ne seraient plus d'actualité. Il devrait en découler une péremption de la procédure administrative, par analogie avec l'art. 16 LEI. La procédure devrait être reprise dès le début en tenant compte de la R3, des constructions nouvelles réalisées entretemps et de l'opposition des collectivités publiques à ce genre de réalisation.

4.3.1. Le grief est mal fondé. En effet, comme le relevait déjà le TAF dans son arrêt de 2012, aucune disposition du droit fédéral ne prévoit la péremption de la procédure d'approbation dans son ensemble. Or, compte tenu des incidences importantes qu'elle peut avoir sur la situation de l'entreprise requérante (soit l'extinction d'un droit qui existait auparavant), une telle péremption devrait reposer non pas sur des principes généraux de la procédure administrative - principes que les recourants se gardent d'ailleurs de préciser -, mais sur une base légale claire et en principe formelle (arrêts 2C_923/2014 du 22 avril 2016 consid 6.2; 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 6.2). Or, l'**art. 16i al. 1 LIE** ne prévoit un délai de péremption - de trois ans - qu'après l'entrée en force de la décision d'approbation des plans. Une application par analogie (qui limiterait la durée de la procédure à trois ans, sauf prolongation accordée en vertu de l'**art. 16i al. 2 LIE**) n'est dès lors pas envisageable. Les références aux autres dispositions prévoyant la caducité d'autorisations de construire ou de mesures de planification sont, pour la même raison, inopérantes. Enfin, les nouvelles dispositions liées à la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016, acceptée en votation populaire le 21 mai 2017 (**art. 16 al. 5 et 16a bis LIE**), ne sont pas encore en vigueur.

4.3.2. En définitive, aucune disposition du droit fédéral en vigueur ne fixe de délai maximum pour une procédure d'approbation selon l'**art. 16 LIE**. En outre, les différentes dispositions invoquées par les recourants ne fixent manifestement que des délais d'ordre, puisqu'il n'est pas prévu qu'un dépassement de ces délais impliquerait automatiquement la péremption ou l'annulation de la procédure dans son ensemble. Les éléments nouveaux et les changements de réglementation dont se prévalent les recourants pouvaient d'ailleurs, dans la mesure de leur pertinence, être pris en compte par l'autorité avant l'approbation des plans, de sorte que la seule durée de la procédure ne saurait constituer un motif d'annulation de la décision d'approbation.

5.

Sur le vu de ce qui précède, c'est à juste titre que le TAF a limité son examen aux seules questions qui n'avaient pas été définitivement traitées et confirmées par les arrêts précédents. Il s'agit des questions liées au changement de faisceaux, au choix de la procédure, à la protection contre le bruit et à l'ampérage de la ligne. Seuls les recourants Gillioz et consorts présentent de tels arguments; ils évoquent le choix de la procédure simplifiée en

rapport avec le courant maximal de la ligne et critiquent le mode de choix du type de câbles, également en rapport avec les dispositions de l'OPB.

5.1. Pour l'essentiel, l'ensemble de ces griefs repose sur la considération que les nouveaux câbles permettraient d'augmenter l'ampérage de la ligne. Les recourants se fondent sur des rapports selon lesquels le nouveau câblage permettrait de doubler l'ampérage. Ils contestent les explications de l'ESTI selon lesquelles les raccordements en amont et en aval ne seraient pas équipés pour supporter un courant plus élevé.

5.2. Reprenant la totalité des charges et conditions posées dans sa décision de 2010, l'OFEN précise notamment, dans sa décision d'approbation du 19 janvier 2015, les conditions relatives à la protection contre le rayonnement ionisant (ch. 8.11). Il en résulte en particulier que la valeur maximale de courant est fixée à 2230 A. L'ESTI est chargée de vérifier régulièrement le respect de cette valeur limite, et Swissgrid devra mettre à disposition les documents nécessaires à cette vérification (ch. 8.11.3). Le respect des valeurs de l'ORNI est entièrement fondé sur la valeur de courant maximal. Il en va de même de l'évaluation du bruit, qui a conduit à l'arrêt de renvoi du TAF. Dès lors, même si le choix de conducteurs plus épais permettrait théoriquement un ampérage plus important, l'exploitante demeure tenue par les valeurs autorisées dans la décision d'approbation. Les griefs des recourants relèvent non pas de la conformité de cette décision au droit, mais de l'exécution et de la surveillance.

5.3. Les recourants se plaignent de l'incertitude quant au type de câble qui sera finalement utilisé. En effet la décision d'approbation prévoit (charge n° 7) qu'"afin d'assurer une protection accrue contre le bruit, l'exploitant est tenu d'utiliser le matériau le plus adapté à réduire le bruit "tel que par exemple le câble Nexans (Aero-Z)". Les décisions précédentes retiennent que les valeurs limite fixées à l'annexe 6 OPB étaient déjà respectées avec le projet précédent. Le TAF a néanmoins considéré dans son arrêt de 2012 qu'une variante à quatre conducteurs permettrait une réduction de bruit importante sous l'angle de la limitation préventive des émissions (**art. 11 al. 2 LPE**); elle permettait en outre une diminution importante des pertes d'énergie. A la suite de cet arrêt, Swissgrid a déposé plusieurs variantes à quatre et trois conducteurs. La variante finalement retenue (3x1000 mm²) permettait une diminution de 3 dB (A), alors que celle à de 4x650 mm² permettait une réduction de 4 dB (A). Toutefois, cette différence (non perceptible, ou à peine perceptible) était considérée comme non décisive. La préférence a été donnée à la variante à trois ternes qui, tout en permettant une réduction des nuisances à titre préventif, présentait un impact visuel nettement moindre, une perte d'énergie moins importante et ne nécessitait pas un renforcement des fondations des pylônes. Force est de constater qu'en dépit de leurs critiques, les recourants ne prétendent nullement qu'une autre variante aurait dû être préférée à celle qui a été retenue. S'agissant du type de câble, la décision d'approbation ne mentionne manifestement qu'un exemple. On ne saurait exclure l'utilisation de câbles offrant de meilleures performances, pour autant que le projet ne se trouve pas modifié et que les exigences posées, en matière de bruit et de rayonnement non ionisant notamment, soient respectées. Comme le relève le TAF, ces exigences feront partie du cahier des charges, l'exploitant étant tenu de respecter la législation en matière de marchés publics. Les doutes soulevés par les recourants relèvent là aussi de l'exécution

de la décision et non de sa conformité au droit. Il y a lieu de relever que conformément à l'**art. 13 OPIE**, l'ESTI est chargée de contrôler, en général au cours de l'année suivant l'achèvement des travaux, que l'exécution de l'installation répond aux prescriptions et respecte les plans approuvés, y compris les mesures exigées pour la protection de l'environnement (décision d'approbation, ch. 8.28).

5.4. Sur le vu de ce qui précède, il apparaît que le projet finalement retenu, soit la variante à trois ternes de 1000 mm², satisfait aux exigences de réduction de bruit posées dans les décisions précédentes. C'est également à juste titre que les instances précédentes ont fait application a contrario de l'**art. 7 OPIE**, qui permet de dispenser d'enquête publique lorsque les modifications apportées après l'approbation des plans ne sont pas importantes. La variante retenue n'implique en effet aucune modification quant au tracé, aux caractéristiques des pylônes, à leur incidence sur l'environnement et à l'ampérage de la ligne.

6.

Sur le vu de ce qui précède, les recours sont rejetés, dans la mesure de leur recevabilité. Conformément aux art. 66 al. 1 et 68 al. 2 LTF, les dépens sont mis à la charge des recourants (ils sont réduit en ce qui concerne la Fondation, compte tenu de sa situation financière), de même que les indemnités allouées à l'intimée Swissgrid SA.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Les causes 1C_41/2017 et 1C_42/2017 sont jointes.

2.

Les recours sont rejetés dans la mesure où ils sont recevables.

3.

Les frais judiciaires, réduits à 1'500 fr., sont mis à la charge de la Fondation A. _____ (cause 1C_41/2017). Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants B. _____ et consorts (cause 1C_42/2017).

4.

Les dépens suivants sont alloués à l'intimée Swissgrid SA:

4.1. 3'000 fr. à la charge de la Fondation A. _____ (cause 1C_41/2017);

4.2. 3'000 fr. à la charge solidaire de B. _____ et consorts (cause 1C_42/2017).

5.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à l'Office fédéral de l'énergie OFEN, au Tribunal administratif fédéral, Cour I, au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, à l'Inspection fédérale des installations à courant fort et à l'Office fédéral de l'environnement.

Lausanne, le 1^{er} septembre 2017
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Merkli

Le Greffier : Kurz