

BGE 149 II 86

Bundesgericht (BGE), 2023-01-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_149_II_86

FR: ATF 149 II 86

IT: DTF 149 II 86

Regeste

Regeste Art. 8 Abs. 2, 8b, 9, 11 und 12 RPG, Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV; Windpark Eoljoux; Aufhebung des Nutzungsplans; Weigerung des Bundesrats, die Richtplanfestsetzung für das Vorhaben zu genehmigen; Rechtsschutz. Richtplanvorbehalt; Verankerung von Projekten mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im kantonalen Richtplan (Zusammenfassung der anwendbaren Grundsätze und der Rechtsprechung; E. 2.1). Es gibt kein Rechtsmittel gegen die Nichtgenehmigung einer Richtplanfestsetzung durch den Bundesrat; in einem solchen Fall kann auch der kantonale Richtplanbeschluss nicht angefochten werden (E. 3.1). Da der kantonale Richtplan für die Gemeinde verbindlich ist (Art. 9 Abs. 1 RPG), muss diese dennoch die Möglichkeit haben, inzident überprüfen zu lassen, ob der Richtplan genügend Aussagen enthält, um den Erlass eines Nutzungsplans für das Projekt zu ermöglichen (E. 3.2). Vorliegend enthält der kantonale Richtplan nicht die nötigen Elemente für die nach Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV gebotene Koordination (E. 3.4.1 und 3.4.2). Das Bereinigungsverfahren gemäss Art. 12 RPG dient der Konfliktlösung und kann die fehlende Abstimmung des Projekts mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes nicht ausgleichen (E. 3.5).

Regeste Art. 8 al. 2, 8b, 9, 11 et 12 LAT, art. 5 al. 2 let. a OAT; parc éolien Eoljoux; annulation du plan d'affectation; refus du Conseil fédéral d'approuver en coordination réglée le projet; contrôle juridictionnel. Réserve du plan directeur; ancrage des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement dans le plan directeur cantonal (rappel des principes applicables et de la jurisprudence; consid. 2.1). Il n'existe pas de recours contre le refus d'approbation en coordination réglée du Conseil fédéral ni, dans ce cas de figure, contre la décision d'adoption cantonale du plan directeur cantonal (consid. 3.1). Dès lors que le plan directeur cantonal est contraignant pour l'autorité communale (art. 9 al. 1 LAT), celle-ci doit néanmoins pouvoir faire contrôler incidemment s'il contient les éléments matériels suffisants pour que le projet puisse faire l'objet d'une planification d'affectation (consid. 3.2). Nié en l'espèce que le plan directeur cantonal renferme les éléments nécessaires à une coordination réglée au sens de l'art. 5 al. 2 let. a OAT (consid. 3.4.1 et 3.4.2). La procédure de conciliation de l'art. 12 LAT a pour objectif de résoudre les conflits et non de pallier l'absence d'éléments démontrant la coordination du projet avec la protection de la nature et du paysage (consid. 3.5).

Regesto Art. 8 cpv. 2, 8b, 9, 11 e 12 LPT, art. 5 cpv. 2 lett. a OPT; parco eolico Eoljoux; annullamento del piano di utilizzazione; rifiuto del Consiglio federale d'approvare i dati acquisiti del progetto; controllo giurisdizionale. Riserva del piano direttore; inserimento dei progetti aventi incidenze importanti sul territorio e sull'ambiente nel piano direttore cantonale (riepilogo dei principi applicabili e della giurisprudenza; consid. 2.1). Non è dato alcun ricorso contro il rifiuto del Consiglio federale d'approvare l'inserimento del progetto né, in questo caso, avverso la decisione d'adozione cantonale del piano direttore cantonale

(consid. 3.1). Poiché il piano direttore cantonale è vincolante per l'autorità comunale (art. 9 cpv. 1 LPT), quest'ultima deve nondimeno poter fare esaminare incidentalmente se esso contiene gli elementi materiali sufficienti affinché il progetto possa essere oggetto di un piano di utilizzazione (consid. 3.2). Nella fattispecie è stato negato che il piano direttore cantonale contenga gli elementi necessari (dati acquisiti) per la coordinazione ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 OPT (consid. 3.4.1 e 3.4.2). La procedura di conciliazione dell'art. 12 LPT persegue lo scopo di risolvere le vertenze e non di ovviare all'assenza di elementi che dimostrino la coordinazione del progetto con la protezione della natura e del paesaggio (consid. 3.5).

Erwägungen

E. 2

(...)

E. 2.1

Aux termes de l' art. 8 al. 2 LAT , les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur. Cette disposition ancre expressément dans la loi la réserve du plan directeur (cf. arrêt 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 2.4). Quant à l' art. 8b LAT , entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018, il prévoit que le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le parc éolien Eoljoux nécessite un ancrage dans le plan directeur cantonal, que ce soit sous l'angle de l' art. 8 al. 2 LAT ou de l' art. 8b LAT (sur cette question, cf. ATF 147 II 164 consid. 3.2 et les références citées). Selon la jurisprudence, l'ancrage dans le plan directeur de projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement au sens de l' art. 8 al. 2 LAT présuppose qu'ils soient approuvés en coordination réglée conformément à l' art. 5 al. 2 let. a OAT (ATF 147 II 164 consid. 3.3; arrêt 1C_346/2014 précité consid. 2.8). Le plan directeur doit montrer comment les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées. Il doit BGE 149 II 86 S. 91 contenir les indications relatives à l'implantation et à l'ampleur de chaque grand projet, qui reposent sur une pesée complète des intérêts, motivée et appropriée au niveau de planification auquel on se trouve (ATF 147 II 164 consid. 3.3; arrêt 1C_346/2014 précité consid. 2.7). De tels projets sont alors susceptibles de faire l'objet d'une décision, car les questions de principe, d'implantation et de dimensionnement ont été éclaircies du point de vue de la collectivité (PIERRE TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, vol. III, 2019, n° 30 ad art. 8 LAT). (...)

E. 3

Se prévalant de la nécessité d'un contrôle juridictionnel (art. 29a Cst.) et se fondant à nouveau sur l'autonomie en matière de planification locale dont elle affirme bénéficier, la recourante estime pouvoir contester, à titre préjudiciel - dans le cadre de la procédure d'adoption du PPA -, le plan directeur cantonal, plus précisément la conformité au droit du refus des autorités fédérales d'approuver le projet Eoljoux en coordination réglée.

E. 3.1

Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT). A teneur de l' art. 11 LAT , le Conseil fédéral approuve les plans directeurs et leurs adaptations s'ils sont

conformes à la LAT, notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate de celles des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (al. 1). L'approbation des plans directeurs par le Conseil fédéral leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (al. 2). Il en découle que, pour les éléments du plan directeur cantonal ayant une portée supracantonale, l'approbation du Conseil fédéral revêt un caractère constitutif (ATF 136 I 265 consid. 1.2; cf. arrêts 1C_536/2019 / 1C_537/2019 du 16 septembre 2020 consid. 5.2; 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2). Dans ce cas, la décision cantonale d'adoption du plan directeur cantonal n'est sur ces points pas contraignante; elle constitue uniquement la condition procédurale nécessaire à l'approbation par le Conseil fédéral (arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2 et les références). Délivrée sur la base d'un premier examen général, l'approbation fédérale n'a toutefois qu'un caractère d'attestation temporaire de conformité au droit fédéral; son octroi ne permet pas de constater de manière contraignante que la décision cantonale est conforme au droit (cf. arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2 et les références; TSCHANNEN, op. cit., n° 34 ad art. 11 LAT). L'approbation du Conseil fédéral BGE 149 II 86 S. 92 n'exclut ainsi pas une contestation ultérieure; non pas de l'approbation en tant que telle, à l'encontre de laquelle il n'existe pas de moyen de recours (cf. art. 189 al. 4 Cst. ; arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2; TSCHANNEN, op. cit., n° 31 ad art. 11 LAT), mais de la décision cantonale d'adoption du plan directeur cantonal (cf. arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2). Dans ce dernier arrêt, le Tribunal fédéral a précisé qu'à l'inverse, en cas de refus d'approbation, il n'est pas possible de contester la décision cantonale d'adoption du plan directeur cantonal, car celle-ci perd alors son existence juridique et n'est plus un objet de contestation (cf. arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2 et la référence; voir également ATF 103 Ia 130 consid. 3a et b p. 133 s.).

E. 3.2

En l'espèce, le Conseil fédéral a refusé d'approuver le parc Eoljoux en coordination réglée. Aussi, dans ce cas très particulier, la commune recourante ne disposait-elle d'aucune voie de droit pour s'en plaindre (cf. arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2 in fine; cf. également art. 189 al. 4 Cst.), alors qu'elle souhaite pourtant voir ce projet éolien s'implanter sur son territoire communal. Elle ne pouvait en particulier pas s'en prendre à la décision cantonale d'adoption du plan directeur, qui allait dans le sens de ses préoccupations (cf. arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2). Or, dès lors que le PDCn est contraignant pour la commune recourante et l'empêche de réaliser sur son territoire le projet Eoljoux (art. 9 al. 1 LAT), celle-ci doit pouvoir le faire contrôler incidemment (cf. ATF 111 Ia 129 consid. 3d; voir également HEINZ AEMISEGGER, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, vol. IV, 2020, n° 36 ad art. 34 LAT). La procédure d'approbation fédérale ne saurait restreindre les possibilités de recours (cf. ATF 103 Ia 130 consid. 3b in fine). En effet, bien que ce soit le refus d'approbation en coordination réglée qui a conduit le Tribunal cantonal à condamner le projet litigieux, c'est bien le PDCn, dans lequel le parc Eoljoux est prévu, qui doit faire l'objet de cet examen: il convient de vérifier préjudiciellement s'il renferme les éléments matériels suffisants pour que ce projet puisse faire l'objet d'une planification d'affectation; en d'autres termes, il faut vérifier si le PDCn montre comment ce projet ayant des effets sur l'organisation du territoire est coordonné avec les autres intérêts en présence et contient les indications relatives à son implantation et à son ampleur, reposant sur une pesée complète des intérêts (cf. ATF 147 II 164 consid. 3.3; arrêt 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 2.7). Or cela n'a jusqu'ici fait l'objet BGE 149 II 86 S. 93 que d'un premier examen juridique provisoire par le Conseil

fédéral (cf. arrêt 1C_388/2015 précité consid. 2).

E. 3.3

En l'occurrence quoi qu'en dise la recourante et bien que la cour cantonale ait dans un premier temps considéré que l'absence de coordination réglée suffisait à admettre les recours cantonaux, celle-ci a néanmoins examiné si c'était à juste titre que le projet n'avait pas été approuvé en coordination réglée. Aussi, l'instance précédente n'a-t-elle pas privé la recourante d'un examen judiciaire de ses griefs, procédant - sans le nommer - à un contrôle incident du degré de coordination revêtu par le projet. Il ne reste partant pas de place pour une violation de l' art. 29a Cst.

E. 3.4

Dans le cadre de ce contrôle préjudiciel, la cour cantonale a, aux termes d'une motivation soignée, souligné que la question de l'inscription du projet en coordination réglée avait fait l'objet d'un examen circonstancié par les offices fédéraux concernés, par le biais du Guichet unique (cf. art. 14 al. 4 LEne et art. 7 OEne). L'OFEN, l'ARE et l'OFEV étaient arrivés à la conclusion qu'en raison des atteintes à la nature et au paysage, spécialement à la population de Grands Tétras, il convenait de renoncer à inscrire le projet Eoljoux en coordination réglée. Ces atteintes sévères avaient également été relevées par la CFNP aux termes notamment de son expertise du 15 juillet 2016. A la suite de son inspection locale, le Tribunal cantonal avait constaté que la zone d'implantation des éoliennes était particulièrement caractéristique de l'objet IFP et confirmé l'existence d'un risque d'atteinte au paysage. Ces différentes atteintes au paysage et à la nature - à tout le moins le risque de telles atteintes - mettaient en péril des intérêts nationaux; la coordination ne pouvait ainsi être considérée comme étant réglée, si bien qu'il ne pouvait être fait grief aux autorités fédérales d'avoir refusé l'approbation du parc Eoljoux.

E. 3.4.1

Devant le Tribunal fédéral, la commune recourante ne prend pas réellement la peine de contester l'appréciation abondamment étayée de la cour cantonale. Elle fait certes valoir que l'OFEV n'aurait pas tenu compte - sans toutefois les décrire - des mesures de compensation prévues par le projet lorsqu'il a rendu son avis négatif du 12 octobre 2016. Sa critique tombe toutefois à faux: il ressort en effet sans conteste de l'arrêt attaqué que l'OFEV s'est déterminé sur la base des documents fournis par le canton, portant en particulier sur la question de la protection du Grand Tétras ("Mesure de limitation des dérangements pour le grand tétras"); dans BGE 149 II 86 S. 94 son nouvel avis du 29 septembre 2017, l'office fédéral n'en a pas pour autant modifié sa position, estimant que si ces mesures étaient de nature à améliorer les conditions de vie de l'espèce, elles ne modifiaient en rien l'impact sur son habitat prioritaire; l'OFEV a persisté dans sa position par un dernier avis du 2 juillet 2018, après avoir examiné le rapport établi, en 2018, par l'ornithologue Lionel Maumary. Au regard de ces avis négatifs successifs, il apparaît que la coordination entre les intérêts nationaux liés à la protection du biotope du Grand Tétras, espèce protégée (art. 7 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages [LChP; RS 922.0]; liste rouge des espèces menacées en Suisse, catégorie "en danger" [EN]; espèce prioritaire au niveau national [OFEV 2019, catégorie 1]), et l'intérêt national à la production d'énergie renouvelable n'a pas été valablement opérée. Selon le Plan d'action Grand Tétras Suisse (OFEV, 2008), la région du projet est qualifiée d'habitat très favorable pour le Grand Tétras; il est de surcroît établi qu'une population de Grands Tétras - que

l'OFEV qualifie de "plus important noyau de population [...] du Jura" (cf. observations du 5 juillet 2021) - habitant en permanence le grand massif forestier situé immédiatement au sud-est des installations éoliennes projetées a été observée; l'existence de places de parade a également été constatée; cela corrobore le statut d'habitat de première importance (P1) au sens du Plan d'action Grand Tétras Suisse (potentiel d'habitat suffisant et effectifs importants; cf. plan d'action, ch. 6.1, p. 21).

E. 3.4.2

Sous l'angle de la protection du paysage, singulièrement de l'objet IFP n o 1022, la coordination avec l'intérêt national à la production d'énergie renouvelable n'apparaît pas non plus réglée au sens de l' art. 5 al. 2 let. a OAT . Selon sa fiche d'inventaire, l'importance nationale du site résulte tant de ses éléments paysagers uniques (forêt de résineux, pâturages boisés, lacs de Joux et Brenet, rivière de l'Orbe, forêt du Risoux au nord, etc.) que des nombreuses espèces - dont le Grand Tétras - auxquelles il fournit un habitat (cf. fiche IFP n o 1022, ch. 1 et 2). La CFNP, intervenant en application de l' art. 7 al. 2 LPN , s'est prononcée défavorablement à l'implantation du projet dans le périmètre de l'objet IFP, non seulement en 2011, dans le cadre de l'approbation de la 1 ère adaptation du PDCn, mais aussi ultérieurement, aux termes d'une expertise circonstanciée du 15 juillet 2016. Elle a ainsi également abouti à la conclusion que le projet portera fortement atteinte aux objectifs de BGE 149 II 86 S. 95 protection de l'objet IFP, que ce soit en matière de protection du paysage ou du point de vue écologique, en particulier de la préservation des milieux naturels, habitats privilégiés d'espèces animales (cf. CFNP, rapport du 15 juillet 2016, ch. 7 ss, p. 13 s.). Outre que les différentes autorités concernées n'ont relevé aucune erreur, lacune ou contradiction dans ce dernier document, la commune recourante ne discute aucunement ses conclusions, dont rien ne commande ainsi de s'affranchir (cf. ATF 127 II 273 consid. 4b). Le risque d'atteinte au paysage a en outre été constaté par la cour cantonale lors de son inspection locale. A l'inverse, on cherche en vain, que ce soit dans les différents rapports et prises de position des autorités fédérales ou dans le PDCn lui-même, des éléments permettant d'expliquer comment l'implantation du projet Eoljoux - et les atteintes qu'il suppose - pourrait être conciliée avec les objectifs de protection de l'objet IFP n o 1022. Force est ainsi de constater que la coordination entre le projet litigieux et les intérêts nationaux liés à la protection de la nature et du paysage n'est en l'occurrence pas réalisée.

E. 3.5

Enfin, en lien avec les critiques qui précèdent, la recourante affirme qu'il eût appartenu au Conseil fédéral, dès lors qu'il n'approuvait pas le projet Eoljoux en coordination réglée, d'entamer une procédure de conciliation au sens de l' art. 12 LAT . A cet égard, on relèvera que le projet Eoljoux demeure formellement suspendu. De plus, comme l'a souligné le Tribunal cantonal, rien n'empêche les autorités cantonales de modifier le PDCn, s'agissant du projet Eoljoux, et d'y apporter les éléments nécessaires manquants, démontrant, le cas échéant, comment celui-ci pourrait être concilié avec les intérêts importants de protection de la nature et du paysage. Au demeurant, la procédure de conciliation a pour objectif la résolution de conflits et non pas celui de pallier d'autres insuffisances (cf.

WALDMANN/HÄNNI, in Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [RPG] 2006, n° 4 ad art. 12 LAT ; voir également TSCHANNEN, op. cit., n° 6 ad art. 12 LAT). Cette procédure ne peut avoir pour but de remédier, en l'occurrence, à l'absence d'éléments permettant de démontrer comment le projet litigieux pourrait être coordonné avec les intérêts de protection du paysage et de la nature. Le grief est rejeté.

E. 3.6

Sur le vu de ce qui précède, le PDCn ne contient pas les éléments suffisants pour que la coordination du projet Eoljoux avec les autres intérêts en présence puisse être qualifiée de réglée au sens de l' art. 5 BGE 149 II 86 S. 96 al. 2 let. a OAT . Le refus d'approbation du Conseil fédéral ne viole pas le droit fédéral. Le grief doit être rejeté. Il n'y a ainsi pas lieu de répondre à la question de savoir si la commune est réellement autonome (s'agissant de l'autonomie reconnues aux communes vaudoises en matière de planification, cf. arrêts 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 7.2; 1C_424/2014 / 1C_425/2014 du 26 mai 2015 consid. 4.1.1), spécialement quant au choix des zones se prêtant à l'utilisation d'énergies renouvelables, ce que contestent les intimés, invoquant l' art. 8b LAT . Au surplus, il n'est sur le principe pas discuté que, faute de coordination réglée, un projet de parc éolien tel que celui ici en litige ne peut faire l'objet d'une planification d'affectation (ni d'ailleurs d'une autorisation de défrichement, la condition de l'art. 5 al. 2 let. b de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts [LFo; RS 921.0] n'apparaissant pas réalisée). C'est dès lors à juste titre que la cour cantonale a, pour ce motif, admis les recours cantonaux et annulé le PPA Eoljoux et les différentes décisions y afférentes; cela scelle le sort de la cause, sans avoir à connaître du grief portant sur le défaut de coordination entre le PPA, plus précisément l'étude de l'impact sur l'environnement menée dans ce cadre, et l'autorisation de défricher (art. 25a LAT et art. 5 LFo).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.