

BGer 1C 115/2022 vom 27. April 2023

Bundesgericht, 2023-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_115_2022

FR: TF 1C 115/2022 du 27 avril 2023

IT: TF 1C 115/2022 del 27 aprile 2023

Regeste

Décision de classement de la zone centrale du Parc naturel du Jorat | Équilibre écologique

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 89 consid. 1).

E. 1.1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 1.2

Selon l' art. 89 al. 2 let . c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale, notamment la garantie de l'autonomie communale ancrée à l' art. 50 al. 1 Cst. La question de savoir si elles sont réellement autonomes dans le domaine considéré relève en revanche du fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4; 135 I 43 consid. 1.2 et les arrêts cités). Au stade de la recevabilité, les Communes de Cugy et de Froideville invoquent notamment les incidences du classement litigieux sur l'aménagement de leur territoire. Le Tribunal cantonal a rappelé qu'en vertu de l' art. 139 al. 1 let . d Cst-VD (RS/VD 101.01), les communes vaudoises étaient autonomes, en particulier dans le domaine de l'aménagement local du territoire (cf. arrêt 1C_267/2019 du 5 mai 2020 consid. 7.2). Les communes recourantes sont ainsi non seulement habilitées, mais également dans l'obligation d'établir leur planification locale (cf. art. 2 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700]; voir également art. 1 al. 2 let. a OAT [RS 700.1]). Or, au vu des obligations de coordination qui découlent des art. 1 al. 1 et 2 al. 1 LAT, de la proximité du périmètre central du PNP des frontières communales des recourantes, la décision de classement est susceptible d'avoir un effet sur leurs prérogatives dans la mesure où elles devront tenir compte de la présence du PNP et de ses objectifs de protection lors de l'élaboration, respectivement de la révision de leurs propres planifications. Les communes recourantes sont donc touchées dans leurs attributions, en particulier dans leur compétence de planification pour l'aménagement local, et ce quand bien même le périmètre classé se trouve entièrement sur le territoire de la commune voisine de Lausanne (cf. ATF 114 IA 466 consid. 1b). La qualité pour recourir peut dès lors leur être reconnue sur la base de la garantie de l'autonomie communale (art. 50 al. 1 Cst.).

E. 1.3

Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière. La question de la qualité pour recourir de A. _____, agissant conjointement avec les deux communes recourantes, peut ainsi demeurer indécise, d'autant que le recours ne renferme pas de grief propre à sa situation.

E. 2

Les recourants reprochent à la Cour cantonale d'avoir considéré qu'il n'y avait pas lieu d'examiner le grief des Communes de Cugy et de Froideville, selon lequel le classement d'une zone centrale n'était pas admissible en l'absence de zone de transition; ils y voient une violation du droit d'être entendu, en particulier sous l'angle des exigences de motivation (art. 29 al. 2 Cst.). Sur le fond, par une critique analogue, les recourants répètent qu'il serait contraire au droit de n'avoir classé que la zone centrale du PNP Jorat, à l'exclusion d'une zone de transition, pourtant nécessaire - à les suivre - à la protection de celle-là; dépourvue d'une zone de transition conforme, la zone centrale n'aurait aucun sens ni aucune légitimité. Il serait par ailleurs arbitraire de considérer que la planification communale en vigueur suffirait à garantir l'existence d'une zone de transition. Ils reprochent enfin à la cour cantonale d'avoir validé une zone centrale destinée à la création d'un PNP dont l'inscription au PDCn ferait défaut: le PNP figurant au PDCn serait un projet différent puisqu'il englobe le territoire de plusieurs communes, autres que celle de Lausanne, sur le territoire de laquelle se cantonne finalement le PNP Jorat. A l'appui de ces critiques, les recourants font valoir une violation de l' art. 23h LPN ainsi que des art. 22 à 24 et 27 OParcs; sur le plan cantonal, ils invoquent encore une application arbitraire des art. 21 let . c de l'ancienne loi cantonale du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; RS/VD 450.11; abrogée par l'entrée en vigueur, le 1 er janvier 2023, de la loi cantonale du 30 août 2022 sur la protection du patrimoine naturel et paysager [LPrPNP; RS/VD 450.11]) et 11 de la loi d'application sur les parcs d'importance nationale du 17 décembre 2008 (LVOParcs; RS/VD 451.15).

E. 2.1

Les art. 23 ss LPN permettent la création de parcs d'importance nationale (art. 23e ss LPN). La loi fédérale prévoit trois catégories: les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains (art. 23e al. 2 LPN). Aux termes de l' art. 23h al. 1 LPN , un parc naturel périurbain est un territoire situé à proximité d'une région très urbanisée, qui offre un milieu naturel préservé à la faune et à la flore indigènes et des activités de découverte de la nature au public. Un tel parc doit comprendre une zone centrale où la nature est livrée à elle-même et à laquelle le public a un accès limité (art. 23h al. 3 let. a LPN), et une zone de transition qui permet des activités de découverte de la nature et qui sert de tampon contre les atteintes pouvant nuire à la zone centrale (let. b).

E. 2.1.1

Le Conseil fédéral a précisé, à l'art. 23 al. 1 let. a à f OParcs les interdictions strictes d'utilisation à observer dans la zone centrale pour réaliser les objectifs prévus à l' art. 23h al. 3 let. a LPN . L' art. 24 OParcs définit quant à lui la zone de transition, plus particulièrement les mesures appropriées permettant des activités de découverte de la nature et de garantir la fonction tampon par rapport à la zone centrale. Pour assurer ces objectifs, il faut en particulier interdire l'exploitation agricole et sylvicole et la construction de nouveaux bâtiments et installations qui portent atteinte à l'évolution des habitats intacts des espèces

animales et végétales indigènes (cf. art. 24 let. b OParcs). Les interdictions de l' art. 24 OParcs ne sont toutefois pas directement applicables; cette disposition concrétise les exigences posées au territoire du parc en ce qui concerne la zone de transition. La construction de bâtiments et d'installations reste en principe autorisée, tout comme l'agriculture, la sylviculture et la randonnée, tant qu'elles sont en accord avec les objectifs de protection et de développement du parc (WALDMANN/BORLAT, in Commentaire LPN, 2e éd. 2019, n. 17 ad art. 23h LPN ; DETEC, Commentaire de l'OParcs du 25 janvier 2007, p. 23).

E. 2.1.2

Figurant à la Section 5 de l'ordonnance "Garantie à long terme", l' art. 25 al. 1 OParcs demande que la forme juridique, l'organisation et les ressources financières de l'organe responsable du parc garantissent la création, la gestion et l'assurance de la qualité du parc. Sur le plan cantonal, l'art. 4 al. 1 LVOParcs prévoit que le parc est constitué en association au sens des art. 60 ss CC (RS 210). L'organe responsable et les communes concernées doivent, en accord avec le canton, conclure une charte sur la gestion et l'assurance de la qualité du parc (art. 26 al. 1 OParcs). L' art. 27 OParcs , intitulé "Garantie territoriale et activités ayant un effet sur l'organisation du territoire", exige que le parc soit inscrit au plan directeur approuvé conformément à l' art. 11 al. 1 LAT (al. 1). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire conformément à la LAT doivent adapter les plans d'affectation conformément à la LAT, pour autant que le respect des exigences à remplir par le parc l'exige (al. 2 let. a). Au niveau cantonal, l'art. 11 al. 1 LVOParcs dispose que la création de parcs doit être coordonnée avec les planifications directrices tant cantonales que régionales et communales. Selon l'al. 2, l'affectation du sol doit être adaptée lorsque l'usage prévu du territoire le nécessite.

E. 2.1.3

Sur demande de l'organe responsable du parc au sens de l' art. 25 OParcs , l'OFEV attribue le label "Parc" lorsque les exigences à remplir par le parc sont respectées (cf. art. 7, 8 et 9 al. 1 OParcs). Le label est attribué pour dix ans (art. 9 al. 2 OParcs). Si les conditions d'octroi ou d'utilisation ne sont plus remplies, l'OFEV fixe un délai en vue du rétablissement de la situation. Si la situation n'est pas rétablie à l'échéance de ce délai, il retire le label (art. 10 al. 3 OParcs).

E. 2.1.4

Par décision du 5 janvier 2021, le département cantonal compétent (DES) a, en application des art. 20 ss LPNMS, adopté la décision de classement de la zone centrale - au sens des art. 23h al. 3 let. a LPN et 23 OParcs - du PNP Jorat. Aux termes de l'art. 20 al. 1 LPNMS, pour assurer la protection d'un objet d'intérêt au sens de l'art. 4 LPNMS, il peut être procédé à son classement, par voie de décision, assorti au besoin d'un plan de classement. L'art. 21 al. 1 LPNMS prévoit que la décision de classement définit l'objet classé et l'intérêt qu'il présente (let. a); les mesures de protection déjà prises (let. b); les mesures de protection prévues pour sa sauvegarde, sa restauration, son développement et son entretien (let. c).

E. 2.2

Le Tribunal cantonal a reconnu que le département cantonal compétent ne s'était pas expressément prononcé sur la zone de transition; il n'avait toutefois pas à le faire, le processus de création du parc ne relevant pas de sa compétence. La décision de classement litigieuse portait uniquement sur la zone centrale, si bien que les griefs concernant la zone

de transition, ne faisaient " a priori pas partie de l'objet du litige" et n'avaient pas à être examinés. La cour cantonale a toutefois relevé que, par décision du 4 mai 2021, l'OFEV avait accepté la demande d'attribution du label "Parc" au PNP; sous réserve de son inscription au PDCn, le PNP Jorat remplissait toute les exigences des art. 23h LPN et 22 ss OParcs, notamment s'agissant de la zone de transition. L'octroi du label était toutefois formellement soumis à la condition résolutoire de l'inscription du PNP dans le PDCn au plus tard à fin mai 2022. L'adaptation 4ter du PDCn, mise en consultation publique en automne 2020, prévoyait notamment cette intégration (PDCn, mesure E12); le rapport d'examen préalable de l'ARE du 1er avril 2021 établi dans ce cadre indiquait que le PNP Jorat pouvait être adopté en coordination réglée (rapport, p. 10; cf. art. 5 al. 2 let. a OAT). Les exigences de garanties territoriales de l' art. 27 al. 1 OParcs étaient ainsi également observées. Au surplus, la décision de classement, qui reprenait les exigences de l' art. 23 OParcs , reposait notamment sur un intérêt public suffisant et permettait d'atteindre les objectifs de préservation du site. Ces objectifs n'étaient enfin pas compromis par le projet éolien prévu dans le secteur (EolJorat Sud). Il n'y avait ainsi en définitive pas de motif de renoncer au classement de la zone centrale du PNP Jorat telle que prévue.

E. 2.3

Sous l'angle du droit d'être entendu et quoi qu'en disent les recourants, ces considérations leur permettaient de saisir les motifs pour lesquels leurs critiques en lien avec la zone de transition n'ont pas été examinées, respectivement ont été déclarées irrecevables. Ils ne s'y trompent d'ailleurs pas: à l'appui de leur recours et sur le fond, ils reprochent expressément à la décision de classement de ne porter que sur la création d'une zone centrale, sans prévoir, en parallèle, une zone de transition, aspect examiné ci-dessous. Il s'ensuit que, sous l'angle des exigences de motivation de l' art. 29 al. 2 Cst. , l'arrêt attaqué ne prête pas le flanc à la critique et le grief doit être rejeté (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; arrêt 6B_958/2021 du 26 octobre 2022 consid. 3.1.1).

E. 2.4

Sur le fond, si les recourants contestent certes le classement de la zone centrale du PNP Jorat, ils n'en discutent cependant pas en tant que telle la conformité aux dispositions de la LPN et de l'OParcs; ils ne prétendent en particulier pas que les restrictions prévues à l'art. 7 du règlement de classement ne seraient pas à même de garantir la protection adéquate de la zone centrale; il n'y a dès lors pas de motif de douter de sa conformité au droit fédéral, sur laquelle les autorités fédérale et cantonale spécialisées ne reviennent au demeurant pas. Les critiques des recourants se concentrent sur l'absence de classement en parallèle d'une zone de transition au sens de l' art. 24 OParcs , sans laquelle, à les suivre, la zone centrale ne pourrait remplir les fonctions de protection que lui confie l' art. 23h al. 3 LPN . Et de poursuivre qu'en l'absence d'une zone de transition, une zone centrale ne serait pas propre à constituer un parc national périurbain au sens des art. 23h LPN et 22 OParcs, si bien qu'il n'y aurait pas d'intérêt public à classer cette zone centrale.

E. 2.4.1

Par cette critique, en demandant le classement de la zone de transition, les recourants partent implicitement du principe que la création du PNP interviendrait pas le biais de l'adaptation de la planification d'affectation, respectivement par le classement de l'ensemble des zones qui le composent, au sens où l'entend la LAT (cf. art. 17 LAT ; art. 20 ss LPNMS; JEANNERAT/MOOR, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 35 ad

art. 17 LAT). Ils perdent cependant de vue que la création du parc intervient par le biais d'une convention, singulièrement - en droit vaudois - par la constitution d'une association au sens des art. 60 ss CC , avant que ses limites soient reportées sur un plan (cf. art. 4 al. 1 LVOParcs), et par l'adoption d'une charte (cf. art. 26 OParcs ; DETEC, Commentaire de l'OParcs du 25 janvier 2007, p. 6). Le droit fédéral n'exige une garantie contraignante - notamment par le biais d'une planification d'affectation - qu'en ce qui concerne la zone centrale (cf. ARE, Notice explicative: Inscription des parcs selon la LPN dans le plan directeur cantonal du 31 août 2009, p. 2; DGTL/VD, Fiche d'application - patrimoine naturel: Comment établir un projet de planification situé dans un parc d'importance nationale, février 2020, ch. 1, p. 1); cela découle de la nature des restrictions d'utilisation exigées pour la zone centrale d'un PNP (cf. art. 23 OParcs , art. 27 al. 2 let. b OParcs ; WALDMANN/BORLAT, op. cit., n. 16 ad art. 23j LPN ; DETEC, Commentaire de l'OParcs du 25 janvier 2007, p. 24). Si l'existence d'un parc présuppose certes aussi la présence d'une zone de transition, celle-ci ne se concrétise pas nécessairement par la révision de la planification d'affectation en vigueur, en particulier si cette dernière permet déjà de répondre aux exigences de l' art. 24 OParcs (cf. art. 27 al. 2 OParcs ; voir aussi art. 11 al. 2 LVOParcs; DGTL/VD, Fiche d'application - patrimoine naturel: Comment établir un projet de planification situé dans un parc d'importance nationale, février 2020, ch. 4, p. 2).

E. 2.4.2

On pourrait ainsi à première vue adhérer aux motifs pour lesquels la cour cantonale a, sur le principe, refusé d'examiner les griefs des recourants portant sur la zone de transition, et s'en tenir au seul classement de la zone centrale. Il faut cependant concéder aux recourants que l' art. 23h LPN exige, pour reconnaître l'existence d'un PNP, que celui-ci soit composé non seulement d'une zone centrale, mais également d'une zone de transition. Ainsi, en l'absence d'une zone de transition, le classement d'une zone centrale ne peut pas se justifier par l'intérêt public lié à la concrétisation d'un PNP, l'une des composantes essentielles du parc faisant alors défaut. La question du classement de la zone centrale ne peut ainsi être résolue sans tenir compte de la zone de transition. Or, en l'espèce et sur ce point, quand bien même elle a déclaré cet aspect irrecevable, la cour cantonale s'est néanmoins saisie de la question.

E. 2.4.3

C'est à juste titre que l'instance précédente s'est sur ce point référée aux motifs développés par l'OFEV dans sa décision de labellisation du 4 mai 2021. En effet, savoir si les exigences prévues par la LPN et l'OParcs sont réalisées, en particulier s'agissant de la conformité de la zone de transition aux art. 23h LPN et 24 OParcs, appartient au premier chef à l'office fédéral dans le cadre de la procédure de délivrance du label "Parc" (cf. art. 9 al. 1 OParcs en lien avec l' art. 7 OParcs ; DETEC, Commentaire de l'OParcs du 25 janvier 2007, p. 11 s.). Dans le cadre de son examen, l'OFEV a constaté que la zone de transition proposée disposait d'un concept de biodiversité assurant les objectifs liés aux bases légales et garantissant la fonction de tampon (cf. rapport d'évaluation de l'OFEV relatif à la demande d'attribution du label "Parc" produit le 3 juin 2021 devant le Tribunal cantonal). A cela s'ajoute que le territoire sur lequel se superpose la zone de transition est composé - selon les constatations cantonales - de terrains propriétés de la Commune de Lausanne, affectés à la zone de forêt ainsi qu'à la zone agricole; aussi les exigences strictes de protection découlant de la législation forestière contribueront-elles à assurer à la zone de transition sa fonctionnalité écologique (cf. art. 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts [LFo;

RS 921.0]; sur le plan cantonal, voir art. 1 de loi forestière du 8 mai 2012 [LVLFo; RS/VD 921.01]); au surplus, s'agissant de la portion agricole de la zone de transition, les mesures nécessaires pourront au besoin être prises par la commune propriétaire (cf. notamment sur ce point Parc naturel périurbain du Jorat, Plan stratégique 2021-2030, ch. 2.3.3 p. 50 ss). Les interdictions prévues à l' art. 24 OParcs ne sont à cet égard d'aucun secours aux recourants: celles-ci ne valent - on l'a dit (consid. 2.1.1) - que pour autant que les activités considérées soient contraires aux objectifs de protection; or, les recourants ne procèdent pas à une telle démonstration, en particulier s'agissant de l'activité agricole existante. Sur le vu de ce qui précède, rien ne commande de douter que l'affectation actuelle permette de garantir une zone de transition conforme au droit fédéral. Le reproche fait aux autorités cantonales de n'avoir pas classé la zone de transition en application des art. 20 ss LPNMS tombe partant également à faux, une telle mesure n'apparaissant pas nécessaire (cf. art. 27 al. 2 OParcs , art. 11 al. 2 LVOParcs).

E. 2.4.4

En ce qui concerne le parc éolien (EolJorat Sud) prévu dans le secteur, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion, dans son arrêt du 1er mars 2022, d'en vérifier la compatibilité avec le PNP Jorat (arrêt 1C_579/2019 du 1er mars 2022 consid. 14-14.6). Le Tribunal fédéral a souligné que tant le PNP que le parc éolien figuraient au PDCn, ce qui attestait d'une compatibilité de principe. Dans cette première affaire, l'OFEV avait d'ailleurs confirmé, comme le souligne le Tribunal cantonal dans l'arrêt attaqué, que les emplacements pour les éoliennes ne se trouvent pas en zone centrale, mais dans la zone de transition. On ne voyait dès lors pas en quoi l'installation d'éoliennes serait incompatible avec les objectifs du PNP; les machines prévues pouvaient être réalisées sans compromettre le réseau de liaisons biologiques dans le Jorat ni porter atteinte à des biotopes dignes de protection, compte tenu de leur emplacement en zone agricole ou prairies, et de leur faible assise au sol (cf. arrêt 1C_575/2019 du 1er mars 2022 consid. 14.3). Contrairement à ce que soutiennent les recourants dans une critique développée au stade d'ultimes observations - dont la recevabilité apparaît douteuse (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3) - le fait que l'approbation de la planification d'affectation du parc éolien ne repose que sur la première étape de l'étude de l'impact de l'environnement (EIE; cf. art. 6 OEIE [RS 814.011]) ne condamne pas la zone centrale litigieuse. Les éoliennes ne sont pas prévues dans celle-ci, mais en zone de transition, dans laquelle les constructions sont possibles, pour autant qu'elles ne compromettent pas les objectifs de protection et de développement du parc (WALDMANN/BORLAT, in Commentaire LPN, 2e éd. 2019, n. 17 ad art. 23h LPN ; DETEC, Commentaire de l'OParcs du 25 janvier 2007, p. 23). Or cet aspect devra être observé au stade du permis de construire, singulièrement de la deuxième étape de l'EIE en lien avec la question de la conformité des différentes machines aux valeurs environnementales et naturelles du site (cf. art. 3 al. 1 OEIE), sans que cela n'affecte en tant que tel le classement de la zone centrale. Il est vrai par ailleurs, comme le soulignent les recourants, que l'analyse du Tribunal fédéral portait sur l'ancienne délimitation géographique du PNP au plan directeur cantonal vaudois. Il n'en demeure pas moins que les deux projets se côtoient toujours dans la planification directrice actuelle. Les autorités spécialisées cantonale et fédérale renvoient d'ailleurs expressément à ce premier arrêt dans leurs déterminations respectives. A cela s'ajoute que le label "Parc" a été octroyé postérieurement à la décision de classement tenant compte des nouvelles limites du parc, sans que pour autant la décision de l'OFEV du 4 mai 2021 ne pointe une incompatibilité entre le PNP Jorat et l'implantation d'éoliennes dans le secteur.

E. 2.4.5

Le classement de la zone centrale repose enfin sur une garantie territoriale suffisante. On a vu que les limites cartographiques du PNP figurant dans le PDCn au moment de l'arrêt attaqué (PDCn, adaptation 4bis) ne correspondaient certes pas au projet de PNP géographiquement modifié et limité à la seule Commune de Lausanne. Toutefois, le PNP Jorat, dans ses nouvelles frontières, avait alors déjà fait l'objet d'un examen par l'office fédéral compétent: dans son rapport d'examen préalable du 1^{er} avril 2021, l'ARE considère que le PNP Jorat peut être approuvé en coordination réglée (Plan directeur du canton de Vaud, Adaptation 4ter, Rapport d'examen préalable de l'ARE du 1^{er} avril 2021, p. 10). Dans ces conditions et compte tenu du retard pris par l'adaptation partielle 4ter du PDCn (cf. décision de l'OFEV du 4 mai 2021, p. 2), la garantie territoriale au sens de l'art. 27 OParcs pouvait exceptionnellement être admise indépendamment de la condition résolutoire figurant dans la décision de l'OFEV et quand bien même le PNP Jorat ne figurait pas encore formellement en coordination réglée au PDCn à la date de l'arrêt attaqué. On observe avec l'OFEV - et indépendamment de la recevabilité de sa remarque (cf. art. 99 al. 1 LTF) -, que l'adaptation 4ter du PDCn a finalement été approuvée le 18 mai 2022 sur le plan fédéral, plus particulièrement que le PNP Jorat (mesure E12) a été approuvé en coordination réglée (art. 5 al. 2 let. a OAT) par le DETEC (cf. art. 11 al. 2 OAT ; décision du DETEC du 18 mai 2022, FF 2022 p. 1232).

E. 2.5

Sur le vu de ce qui précède, la mesure de classement repose sur une application conforme, respectivement exempte d'arbitraire, des dispositions fédérales et cantonales applicables. Le grief est rejeté.

E. 3

Cela conduit au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Compte tenu de l'issue de la procédure, les frais de justice doivent être répartis entre les recourants. Les communes recourantes en étant exemptées (art. 66 al. 4 LTF), leurs parts seront supportées par la Caisse du Tribunal fédéral, le solde étant à la charge de A. _____ (art. 66 al. 1 LTF). La Commune de Lausanne, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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