

BGer 1C 242/2014 vom 1. Juli 2015

Bundesgericht, 2015-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_242_2014

FR: TF 1C 242/2014 du 1 juillet 2015

IT: TF 1C 242/2014 del 1 luglio 2015

Regeste

décret cantonal | Aménagement du territoire et droit public des constructions

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre une mesure de planification, soit un plan général d'affectation adopté par le parlement cantonal sous la forme d'une loi. Il s'agit d'un acte final (art. 90 LTF) pris en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF). Le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF .

E. 1.1

La qualité pour former un recours en matière de droit public est régie par l' art. 89 LTF . A teneur de l'alinéa premier de cette disposition, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de celle-ci (let. c). Pour satisfaire à ces exigences, le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir (ATF 136 II 281 consid. 2.3.1 p. 285 et les arrêts cités). Il doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée, de manière à exclure l'action populaire (ATF 141 II 50 consid. 2.1 p. 52; 137 II 30 consid. 2.2.3 p. 33). Cet intérêt pratique peut être de nature économique, matérielle ou idéale (cf. ATF 121 II 39 consid. 2 c/aa p. 43 s., 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51). En ce qui concerne les décisions générales portant sur une situation concrète, mais visant un grand nombre, voire un nombre indéterminé de destinataires (cf. ATF 134 II 272 consid. 3.2 p. 280), les recourants doivent être davantage touchés que tout un chacun (cf. ATF 126 II 300 consid. 1c p. 302 s.).

E. 1.2

Parmi les recourants, certains sont propriétaires d'immeubles et/ou domiciliés à proximité des périmètres de sites définis dans l'arrêté (Montagne de Buttes, Mont-de-Boveresse, Crêt-Meuron). L'emplacement des éoliennes n'étant pas encore déterminé à l'intérieur de ces périmètres, il est possible que les installations soient visibles depuis les parcelles de certains recourants, ou que ces derniers puissent être exposés à des nuisances sonores (arrêt 1C_33/2011 du 12 juillet 2011). Dans cette mesure et à ce stade, la qualité pour agir doit leur être reconnue.

E. 1.3

Ne faisant pas partie des entités habilitées à recourir sur la base de l' art. 12 LPN , les deux associations recourantes peuvent agir à titre personnel aux conditions posées par l' art. 89 al. 1 LTF ou dans la mesure où elles ont pour but statutaire la défense des intérêts de leurs membres, que ces intérêts sont communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et que chacun de ceux-ci ont qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 p. 46 s. et les arrêts cités). En l'occurrence, les recourantes se réfèrent à leurs buts statutaires qui sont la protection des crêtes neuchâteloises et du Val-de-Travers. Elles ne fournissent toutefois aucune indication sur la qualité pour agir de leurs membres. Dès lors qu'il convient de toute façon d'entrer en matière sur le recours, la question de la qualité pour agir des deux associations peut demeurer indécise.

E. 2

Les recourants relèvent que la zone de crêtes et forêts constitue une zone à protéger au sens de l' art. 17 al. 1 let. b LAT , par nature inconstructible. La superposition d'une zone de parcs éoliens permettrait de contourner les exigences de l' art. 24 LAT , dès lors que les secteurs en cause seraient comparables à des zones à bâtir telles que des zones industrielles. Le législateur neuchâtelois devrait choisir entre le maintien de la zone protégée (qui tend à la protection du paysage et au déassement) et la création de zones de parc éoliens, les deux étant incompatibles. La modification du décret ne tiendrait pas non plus compte de l'existence de forêts et d'une zone agricole impliquant le respect des exigences de la LFo et de l' art. 24 LAT . Les recourants estiment encore qu'une partie de la Montagne de Buttes aurait été exclue à tort de la zone de protection.

E. 2.1

Comme cela est rappelé ci-dessus, le décret de 1966 est un plan général d'affectation délimitant, à l'échelle du canton, les sites naturels. Parmi ceux-ci, les zones de crêtes et forêts constituent une zone à protéger au sens de l' art. 17 al. 1 let. b LAT , couvrant une partie importante du territoire cantonal. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral dans son arrêt précédent, le décret n'empêche pas l'adoption de plans d'affectations spéciaux prévoyant l'implantation d'éoliennes, pour autant que les conditions de l' art. 21 al. 2 LAT (modifications des circonstances justifiant une adaptation de la planification) et 24 LAT (constructions hors zone à bâtir) sont réalisées.

E. 2.2

En l'occurrence, il n'a pas été procédé par l'adoption d'un plan d'affectation spécial, mais par une modification du décret lui-même, impliquant la création d'un nouveau type de zone. Les recourants considèrent à tort qu'il en résulterait une superposition inadmissible de zone. Une zone de parcs éoliens ne saurait en effet être assimilée à une zone industrielle, comme ils le prétendent. Elle correspond à la notion des "autres zones" que les cantons sont habilités à prévoir dans leur plan d'affectation général en vertu de l' art. 18 al. 1 LAT . Il s'agit de zones en principe inconstructibles, qui peuvent se superposer à la zone agricole (OFEN, OFEV, ARE, Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, Berne 2010 p. 35). Le fait qu'il ne s'agit pas d'une zone à bâtir au sens de l' art. 15 LAT implique que les constructions et les installations qui y sont projetées doivent répondre à la condition de l' art. 24 LAT pour être autorisées et ne pas éluder le droit fédéral et, en particulier, le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti. Ainsi, seules les constructions et les installations qui sont imposées par leur destination dans ce type de zone peuvent en principe

être autorisées, pour autant qu'elles répondent à un besoin objectif à l'emplacement prévu et ne puissent prendre place à proximité, dans une autre zone ouverte à la construction (arrêt 1A.183/2004 du 25 juillet 2005 consid. 2.3). De telles installations peuvent en effet avoir des conséquences notables sur l'organisation du territoire et l'environnement. Dans ce cas, l'obligation de planifier consacrée à l' art. 2 LAT impose que la pesée des intérêts se fasse dans le cadre d'une procédure de planification spéciale comprenant un examen détaillé de leur impact sur l'environnement, si un tel examen n'a pas été effectué lors de l'adoption ou de la modification du plan général d'affectation des zones communal (ATF 129 II 63 consid. 2.1 p. 65; 120 Ib 207 consid. 5 p. 212; OFEN, OFEV, ARE, op. cit. p. 13).

E. 2.3

La modification du décret s'inscrit dans la première phase de planification, reposant sur le plan directeur. Elle permet de préciser les secteurs dans lesquels l'installation de parcs éoliens est envisagée et, a contrario, les parties du territoire où cela est exclu. Cette modification a ainsi pour objectif de redéfinir les zones de protection de crêtes et de forêts afin de permettre l'implantation de parcs éoliens. Contrairement à ce qu'affirment les recourants, compte tenu des exigences relatives au potentiel de vent et des distances à respecter entre chaque éolienne, l'implantation de telles installations en zone à bâtir apparaît le plus souvent comme inappropriée, voire impossible (OFEN, OFEV, ARE, op. cit. p 35). Les conditions de l' art. 24 LAT , respectivement la pesée globale des intérêts, feront nécessairement l'objet d'un examen lors de la planification de détail, voire de l'autorisation de construire. Le grief tiré d'une superposition des zones doit donc être rejeté, tant en ce qui concerne la zone de crêtes et forêts que la zone agricole (parc de la Montagne de Buttes).

E. 2.4

Les recourants soutiennent également en vain que la protection de l'aire forestière serait compromise, dans la mesure où l'emplacement des éoliennes est déjà définitivement fixé. La protection de l'aire forestière est assurée par la législation sur les forêts, dont le respect (distance à la forêt, défrichements, compensation) devra être assuré pour chaque projet. Quant au fait que la Montagne de Buttes aurait, selon les recourants, été soustraite par inadvertance du périmètre de protection du décret, il ne découle pas de la modification attaquée mais remonte au moment de l'adoption du décret et ne saurait dès lors être inclus dans l'objet du litige.

E. 3

Les recourants invoquent ensuite diverses conventions internationales.

E. 3.1

Ils estiment que les autorités françaises auraient dû être consultées conformément à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte frontalière (Convention d'Espoo, RS 0.814.06). Ils perdent toutefois de vue que les éoliennes ne font pas partie de la liste d'activités mentionnées à l'Appendice I de la Convention; la Suisse a certes ratifié, le 15 mars 2013, un amendement du 4 juin 2004 étendant le champ d'application aux "grandes installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne", mais cet amendement n'a pas encore obtenu le nombre requis de ratifications. Les recourants ne sauraient d'ailleurs prétendre que l'obligation de consulter et de dresser un rapport d'impact s'imposerait déjà au stade de la planification générale, alors que l'étude d'impact sur l'environnement imposée par le droit interne n'aura lieu qu'à un stade ultérieur. Au demeurant, le Grand Conseil indique que les autorités françaises ont été consultées par

l'intermédiaire du Conseil régional de Franche-Comté lors de l'élaboration du concept éolien, et n'ont émis aucune remarque.

E. 3.2

L'argumentation tirée de la Convention européenne du paysage (RS 0.451.3, en vigueur pour la Suisse depuis le 1er juin 2013) n'est pas mieux fondée, dès lors que la mise en oeuvre de ce texte, de caractère programmatique, est du ressort des seuls Etats membres. Les recourants se contentent pour leur part de généralités sur la nécessité de protéger le paysage, sans indiquer en quoi la Convention pourrait s'opposer, dans le cas concret, à la planification litigieuse.

E. 3.3

Invoquant enfin la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, RS 0.814.07), les recourants estiment que la participation de la population au processus décisionnel aurait été éludée. L'argument est manifestement mal fondé. L'information et la participation de la population, les droits d'opposition ainsi que l'accès au juge sont assurés par les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, dans une mesure satisfaisant largement aux exigences de la convention. A ce stade précoce, la modification du décret a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une votation populaire ayant donné lieu à une large information.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l' art. 66 al. 1 LTF , les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent.

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