

BGer 1C 564/2020 vom 24. Februar 2022

Bundesgericht, 2022-02-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_564_2020

FR: TF 1C 564/2020 du 24 février 2022

IT: TF 1C 564/2020 del 24 febbraio 2022

Regeste

plan d'aménagement détaillé relatif au parc éolien de Charrat | Équilibre écologique

Erwägungen

E. 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 de l'aménagement du territoire, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF .

E. 1.1

S'agissant de la qualité pour agir des recourants, la cour cantonale a considéré que plusieurs d'entre eux étaient propriétaires de parcelles situées entre 118 et 370 mètres de l'éolienne la plus proche, de sorte que les immissions de bruits leur seraient perceptibles. Les autres recourants sont propriétaires de parcelles situées sur les communes de Charrat, Saxon et Fully, soit en des lieux où l'impact visuel des éoliennes peut être considéré comme a priori suffisant pour fonder leur qualité pour recourir au regard de l' art. 89 al. 1 LTF (cf. ATF 147 II 319 consid. 2.2). Dans la mesure où le recours est clairement recevable en ce qui concerne ces personnes, il convient d'entrer en matière sans examiner dans le détail la situation propre à chaque recourant. En vertu de l' art. 42 al. 1 LTF , les mémoires de recours doivent être motivés. A teneur de l' art. 42 al. 2 LTF , les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, la partie recourante doit discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit (ATF 142 I 99 consid. 1.7.1). En outre, si elle entend se plaindre de la violation de ses droits fondamentaux, elle doit respecter le principe d'allégation et indiquer précisément quelle disposition constitutionnelle a été violée en démontrant par une argumentation précise en quoi consiste la violation (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 I 62 consid. 3). Lorsque la décision attaquée est fondée sur plusieurs motivations, indépendantes, alternatives ou subsidiaires, toutes suffisantes pour sceller le sort de la cause, le recourant doit démontrer, sous peine d'irrecevabilité, que chacune d'elles est contraire au droit en se conformant aux exigences de motivation requises (ATF 142 III 364 consid. 2.4). Comme on le verra ci-dessous, certains griefs des recourants ne satisfont pas à ces exigences. Sous cette réserve, il convient d'entrer en matière.

E. 2

La cour cantonale a constaté que les recours qui lui étaient soumis consistaient essentiellement dans la reprise intégrale des griefs présentés au Conseil d'Etat, les recourants considérant que cette autorité se serait abstenue de se déterminer. La cour cantonale a retenu que le Conseil d'Etat s'était prononcé sur les questions relatives à la durée du parc éolien, à l'emprise sur les surfaces agricoles et les SDA, à la protection des oiseaux

et des chiroptères, aux accès, à la protection du paysage, aux ombres clignotantes et au bruit. Selon la cour cantonale, la reproduction des griefs soumis à l'instance précédente et examinés par celle-ci ne satisfaisait pas aux exigences de motivation déduites de l'art. 48 al. 2 de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA, RS/VS 172.6). Dès lors, la cour s'est limitée "à trancher les redites des recourants par référence aux considérants, pertinents, du Conseil d'Etat, complétés dans la mesure nécessaire". Invoquant leur droit d'être entendus et la disposition correspondante du droit cantonal de procédure administrative (art. 19 LPJA), les recourants relèvent que la décision du Conseil d'Etat ne répondait que partiellement, voire pas du tout à leurs griefs, ce qui justifiait leur reprise intégrale dans le recours cantonal. Les recourants se prévalent ainsi de leur droit à une décision motivée.

E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti à l'art. 29 al. 2 Cst. implique notamment le devoir pour l'autorité de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 145 IV 99 consid. 3.1; 143 III 65 consid. 5.2; 141 IV 244 consid. 1.2.1). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel lorsqu'elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). Devant le Tribunal fédéral, les griefs de violation des droits fondamentaux et du droit cantonal ou communal sont, comme on l'a vu, soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal ou communal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 136 II 489 consid. 2.8).

E. 2.2

Selon l'art. 48 al. 2 LPJA (applicable à l'autorité de recours administrative en vertu de l'art. 80 al. 1 let . c LPJA), le mémoire contient un exposé concis des faits, des motifs accompagnés des moyens de preuve, ainsi que des conclusions. Selon la pratique cantonale, la partie recourante doit se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit. Les recourants ne critiquent pas cette exigence de motivation. Avec la cour cantonale, il y a lieu de constater que les décisions du Conseil d'Etat comportent une motivation pour chaque grief soulevé: l'exigence d'une planification directrice (consid. 4), la durée du parc éolien (consid. 5), l'emprise sur les surfaces agricoles et les SDA (consid. 6 et 8), l'impact sur les oiseaux et les chiroptères (consid. 7), l'atteinte au paysage (consid. 9), les ombres clignotantes, les infrasons et la protection contre le bruit (consid. 10-12). Les recourants estiment que la réponse apportée par le Conseil d'Etat à plusieurs de ces griefs

serait incomplète. Cela ne justifie pas pour autant la reprise intégrale des griefs en question devant l'instance de recours. Dans un tel cas, il appartient à la partie recourante de critiquer la motivation retenue par l'instance précédente, et d'expliquer en quoi celle-ci serait insuffisante. La procédure cantonale de recours peut en effet permettre de réparer une éventuelle violation de l'obligation de motiver commise par l'instance précédente (ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; 136 III 174 consid. 5.1.2; 135 I 279 consid. 2.6.1), dans la mesure où la Cour de droit public dispose d'un pouvoir d'examen complet tant en fait qu'en droit (art. 78 et 79 LPJA). La cour cantonale pouvait, dans ces conditions, considérer que les recours ne satisfaisaient pas aux exigences légales. Cela étant, elle n'a pas déclaré les recours irrecevables pour cette raison, mais a statué sur tous les griefs des recourants en se référant aux motifs du Conseil d'Etat, "complétés dans la mesure nécessaire". En dépit de la motivation insuffisante des recours cantonaux, une éventuelle violation de l'obligation de motiver commise par le Conseil d'Etat a ainsi pu être réparée. Les recourants ne soutiennent pas, pour le surplus, que l'arrêt cantonal lui-même serait insuffisamment motivé. Leur grief formel doit par conséquent être écarté.

E. 3

Sur le fond, les recourants avaient fait valoir, dans leurs recours au Conseil d'Etat, qu'il existait des motifs de récusation à l'égard du Président de la Commune de Charrat et d'une municipale, le premier en raison de sa qualité de membre du conseil d'administration de ValEole SA, la seconde en tant que proche parente d'une propriétaire ayant conclu un contrat de mise à disposition de ses terrains pour l'installation d'une éolienne.

E. 3.1

La cour cantonale a considéré que les recourants se limitaient à avancer certains faits dans leurs recours au Conseil d'Etat, sans y revenir dans la motivation en droit de leurs écritures, de sorte que l'on ne pouvait reprocher au Conseil d'Etat d'avoir ignoré ces critiques. Par ailleurs, les motifs de récusation étaient soulevés tardivement, soit après la mise à l'enquête du PAD, les séances de conciliation et l'acceptation du projet en votation communale, alors que les faits invoqués ressortaient du dossier mis à l'enquête. La cour cantonale a par ailleurs rejeté les motifs de récusation sur le fond, considérant que le président de la municipalité siégeait comme d'autres élus de communes environnantes en tant que représentant de la collectivité publique, et défendait à ce titre des intérêts publics. Quant à la conseillère municipale, elle n'avait aucun intérêt personnel dans l'affaire et les exigences en matière de récusation s'appliquaient moins strictement pour une procédure de planification.

E. 3.2

S'agissant de la tardiveté de la demande de récusation, les recourants se contentent d'affirmer que les personnes visées auraient dû se récuser spontanément. Par ailleurs, les relations de la municipale avec un parent propriétaire ne seraient apparues qu'à la consultation du dossier administratif et de l'état des parcelles. Les recourants se gardent cependant d'indiquer à quel moment aurait eu lieu cette consultation. A cet égard, le grief est insuffisamment motivé.

E. 3.3

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, la règle générale, découlant du principe de la bonne foi et de l'interdiction de l'abus de droit, selon laquelle un motif de récusation doit être invoqué aussi tôt que possible (ATF 134 I 20 consid. 4.3.1; 119 Ia 221 consid. 5a in fine), s'applique en principe quelle que soit la cause de récusation, obligatoire ou non (cf.

en matière civile et pénale, les art. 49 CPC et 59 al. 1 CPP, qui s'appliquent aux motifs de récusation obligatoire prévus aux art. 47 al. 1 CPC et 56 CPP). S'agissant du Président de commune, les recourants ne contestent pas qu'il exerçait ses fonctions depuis 2013 et siégeait au sein de ValEole SA depuis 2014; les recourants ne contestent pas non plus que ces informations ont été expressément transmises à l'assemblée primaire du 2 mai 2016. Ils ne pouvaient dès lors attendre leur recours de juillet 2016 au Conseil d'Etat pour faire valoir ce motif de récusation. L'on ne se trouve pas, au demeurant, dans un cas où la cause de récusation alléguée serait d'une telle évidence qu'elle pourrait être invoquée tardivement (cf. arrêt 4A_576/2020 du 10 juin 2021).

E. 3.4

Dès lors que celui-ci était soulevé tardivement, la cour cantonale pouvait se dispenser d'examiner s'il y avait matière à récusation. Elle l'a fait néanmoins et les considérations émises à ce propos échappent à la critique.

E. 3.4.1

L'art. 29 al. 1 Cst. dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité. Seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf. ATF 139 III 120 consid. 3.2.1; arrêt 2C_931/2015 du 12 octobre 2016 consid. 5.1). De manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal des fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas, dès lors que l'autorité s'exprime avec la réserve nécessaire, de conclure à une apparence de partialité et ne sauraient justifier une récusation, au risque sinon de vider de son sens la procédure administrative (ATF 140 I 326 consid. 5.2; 137 II 431 consid. 5.2 et les références citées).

E. 3.4.2

La société ValEole SA promeut l'énergie éolienne dans la région située entre Martigny et Riddes. Ses actionnaires sont pour moitié les sociétés électriques de la région et pour moitié les communes concernées, y compris celle de Charrat avant sa fusion avec Martigny le 1er janvier 2021. Chacune de ces communes avait un représentant au sein du conseil d'administration, chargé de défendre les intérêts des collectivités et ouvertement favorables au développement de l'énergie éolienne dans la région, conformément du reste à l'ensemble de l'ordre juridique (art. 89 al. 1 et 2 Cst.; art. 2 al. 1, 7 al. 3, 10 al. 1 et 19 let. c de la loi fédérale sur l'énergie - LEne, RS 370.0), ainsi qu'au plan directeur cantonal dont les choix et les priorités s'imposent aux autorités (art. 9 al. 1 LAT). Or, selon la jurisprudence, un magistrat chargé de représenter la collectivité publique au sein d'une entreprise de droit public ou mixte, exerce cette fonction dans l'intérêt public et n'est pas récusable (ATF 107 Ia 135 consid. 2b). Il n'y avait dès lors aucun conflit d'intérêts susceptible de justifier une récusation.

E. 3.4.3

S'agissant de la Conseillère municipale, l'arrêt cantonal retient que celle-ci n'a aucun intérêt personnel dans l'affaire au sens de l'art. 90 al. 1 de la loi cantonale sur les communes (LCo, RS/VS 175.1). Les recourants se contentent à ce propos d'affirmer que l'intéressée avait des relations "avec un proche parent qui a signé des contrats très intéressants de mise à disposition de terre agricole pour l'installation de l'éolienne". Ils ne précisent toutefois pas qui serait le proche parent en question, ni le degré de parenté. En particulier, ils ne prétendent pas qu'un des cas prévus à l'art. 90 al. 1 let. b LCo (parents ou alliés d'une partie, en ligne directe, ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, ou unis par mariage, fiançailles ou adoption) serait réalisé. Purement appellatoire, le grief doit être écarté, pour autant que recevable.

E. 4

Sur le fond, les recourants relèvent que le PAD ne reposait pas, lors de son adoption, sur une planification directrice cantonale, alors que cette exigence découlant de l'art. 2 LAT est reconnue depuis longtemps. La cour cantonale a constaté que le nouveau plan directeur cantonal (PDCn) avait été adopté par le Grand Conseil en mars 2018 et approuvé par le Conseil fédéral le 1er mai 2019, ce qui était critiquable du point de vue de la hiérarchie des plans, mais que l'ARE avait finalement considéré que le projet de Charrat pouvait être approuvé en coordination réglée. Les recourants relèvent que la planification directrice devait être adoptée avant le PAD. La première éolienne avait été installée sur la base d'une simple autorisation de construire, en violation de l'art. 22 LAT (avec deux autres machines distantes de 5 à 6 km et qui formeraient de fait un parc), et l'approbation du PDCn douze ans plus tard ne permettrait pas de corriger ce vice. Les recourants relèvent qu'un premier PAD avait été annulé par le Conseil d'Etat car il reposait sur un rapport d'impact relatif à un projet différent (parc du "Grand Chavalard"). En outre, les éoliennes de Charrat se trouvent à la limite des communes de Saxon et de Fully, ce qui justifierait également l'adoption préalable d'une planification directrice.

E. 4.1

A l'échelon cantonal, la coordination de la planification des parcs éoliens est effectuée en premier lieu au niveau du plan directeur. Selon l'art. 8 al. 2 LAT, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent en effet avoir été prévus dans le plan directeur. Ce dernier présente les résultats des études d'aménagement cantonales et l'état de la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins, dans la mesure où ces éléments influent de manière sensible sur le développement spatial souhaité (art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire - OAT, RS 700.1). Les art. 8b LAT et 10 al. 1 LEné précisent que le plan directeur doit désigner les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables. La planification directrice se définit ainsi comme un plan de gestion continu du territoire, avec pour objet la coordination globale de toutes les activités à incidence spatiale (ATF 143 II 276 consid. 4.1) et elle seule est en mesure de traiter de tâches d'aménagement qui s'étendent au-delà du niveau local et concernent plusieurs domaines (TSCHANNEN, Commentaire LAT, 2010, n. 26 ad art. 2 LAT), en particulier lorsqu'il s'agit de délimiter des affectations qui dépassent le simple cadre local, comme pour des centres commerciaux et des installations de loisirs, des territoires à protéger, des gravières ou des décharges, et également, comme le précise désormais l'art. 8b LAT, les installations de production d'énergies renouvelables telles que les éoliennes (

ATF 147 II 164 consid. 3.2; arrêt 1C_32/2020 du 29 décembre 2020 consid. 2.1). Celles-ci nécessitent en effet des études approfondies quant à leurs effets notamment sur le paysage, les sites, la faune; elles requièrent une évaluation des nuisances et mobilisent d'importantes ressources financières; elles sont aussi susceptibles de rencontrer une opposition de la part de la population. Le choix des sites relève donc bien de la planification directrice. Au niveau du plan directeur cantonal, il sera procédé soit à une planification positive, consistant à identifier les sites susceptibles d'accueillir les installations concernées, soit à une planification négative désignant les secteurs dans lesquels aucun grand projet à incidences spatiales n'est admis, soit encore à une combinaison des deux méthodes (cf. ATF 137 II 254 consid. 3.2). Cela n'exclut cependant pas de devoir procéder à un nouvel examen de la justification de chaque projet concret (par exemple quant à la vitesse des vents) lors de l'établissement d'une zone dédiée à un parc éolien, (cf. également TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 31 ad art. 9 LAT), dans le cadre de la pesée des intérêts (cf. art. 3 al. 1 OAT).

E. 4.2

Il n'est pas contesté que le PAD a été élaboré (en 2013 déjà sous la forme du PAD "Grand Chavalard"), puis adopté (en mai 2016 sous la forme du PAD actuel), alors que le PDCn ne prévoyait encore rien au sujet des parcs éoliens. La révision du PDCn approuvée le 1er mai 2019 par le Conseil fédéral ne porte pas non plus sur cette question, puisque l'examen de la Fiche E.6 (installations éoliennes) a fait l'objet d'une procédure séparée. Elle n'a été approuvée que le 27 avril 2020. L'objectif poursuivi est la production de près de 200 GWh/an à l'horizon 2020, ce qui nécessite une soixantaine d'éoliennes d'une puissance moyenne de 2 MW, regroupées dans une dizaine de parcs. Le canton souhaite promouvoir la concentration de grandes éoliennes industrielles sur des sites adéquats et dans des parcs éoliens (principe 1). Le coude du Rhône, ainsi que certains cols, présentent un régime de vents particulièrement favorable. Pour la mise sur pied d'un parc éolien, l'instrument du PAD est exigé, avec une étude d'impact si la puissance installée est supérieure à 5 MW (principe 4). La Fiche E.6 mentionne en annexe les huit parcs éoliens d'une production d'au moins 10 GWh/an (dont celui de Charrat, qui comptait à l'époque cinq éoliennes) en cours de développement; pour certains d'entre eux, dont celui de Charrat, une éolienne-test était déjà en fonction. Dans sa décision d'approbation, le DETEC relève que la Fiche E6 ne contient pas de planification positive ou négative: l'absence d'étude comparative et d'examen de sites alternatifs comporte le risque de privilégier des projets dans des parties du territoire qui pourraient par la suite apparaître suboptimales au terme de la pesée d'intérêts. Sur la base des rapports explicatifs fournis par le canton, le DETEC a considéré que quatre des huit projets pouvaient être approuvés en coordination réglée; il s'agit notamment du parc du Grand Chavalard pour lequel des réserves ont été émises concernant notamment l'impact sur l'avifaune à définir dans l'EIE, y compris pour l'éolienne test déjà installée. Les autres parcs ont été considérés comme en coordination en cours. Le canton était invité à procéder à une évaluation globale du territoire cantonal et à désigner sur cette base dans la partie contraignante du PDCn les sites se prêtant à l'exploitation de l'énergie éolienne. Le rapport d'examen (DETEC/ARE, Canton du Valais, révision du plan directeur cantonal, rapport d'examen des Fiches A.5, B.2, B.3 et E.6, 8 avril 2020) considère qu'il n'est "pas à exclure que la procédure de planification d'affectation (pour le PAD) puisse débuter avant que le site ait été désigné propice par le Conseil d'Etat et que le projet n'ait été classé en état de coordination réglée. Il n'est par contre pas admissible, ou pour le moins risqué (sur les plans financier et juridique pour les porteurs de projet), de terminer ladite procédure ou de

procéder à l'homologation du plan d'affectation correspondant avant la finalisation de ces deux étapes".

E. 4.3

En l'occurrence, l'adoption du site en coordination réglée dans le plan directeur cantonal a eu lieu durant la procédure devant la cour cantonale, soit bien après l'adoption du PAD par la commune et son homologation par le Conseil d'Etat. La cause a été suspendue jusqu'à l'approbation de la Fiche E.6, et les recourants ont alors pu se déterminer à ce sujet avant que la cour cantonale ne statue. Dans ce cadre, les recourants pouvaient, comme on l'a vu, contester le choix des sites confirmés par l'instance fédérale, devant une juridiction examinant librement la question. Les recourants se sont contentés de dénoncer l'antériorité du PAD par rapport à la planification directrice, sans soulever de grief matériel à l'encontre de celle-ci. La cour cantonale n'a pas manqué de constater que l'éolienne test avait été construite sur la base d'une simple autorisation de construire, et que le PAD avait précédé l'approbation du PDCn, ce qui était critiquable au regard du principe de hiérarchie des plans. Il n'en demeure pas moins que le PAD, tel qu'il a été adopté, dispose désormais d'une assise dans la planification cantonale, y compris en ce qui concerne l'éolienne E1. Dans la mesure où cette dernière fait désormais partie intégrante du PAD, il n'y a pas lieu de s'interroger sur la validité de l'autorisation accordée précédemment. Les recourants estiment qu'après avoir autorisé cette première éolienne, le Conseil d'Etat ne disposait plus d'impartialité et se devait d'approuver le PAD sous peine de devoir dédommager les promoteurs. Ils n'expliquent toutefois pas en quoi la responsabilité de l'Etat pourrait se trouver engagée en cas de refus du PAD. Les recourants relèvent également que la proximité d'autres communes rendrait nécessaire la réalisation d'une planification directrice. L'argument tombe lui aussi à faux puisque cette exigence est désormais satisfaite. Même si elle présentait des risques (en cas de refus du site après coup au stade du PDCn), la procédure suivie a abouti à un résultat satisfaisant en l'état aux exigences de l' art. 8 LAT . Le grief doit être écarté.

E. 5

Les recourants estiment ensuite que l'évaluation des émissions de bruit serait insuffisante, le Tribunal cantonal ayant estimé que l'analyse de bruit devait être effectuée à un stade ultérieur. Invoquant la jurisprudence (arrêt 1C_33/2011 du 12 juillet 2011, qui concerne la qualité pour recourir), les recourants soutiennent que cette évaluation devrait être faite dans le cadre du PAD.

E. 5.1

Le parc éolien est une installation fixe nouvelle au sens des art. 7 al. 7 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et 2 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41), dont l'exploitation produit du bruit extérieur. A ce titre, il ne peut être construit, en vertu des art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, que si les immissions sonores dues à cette seule installation de production d'énergie ne dépassent pas les valeurs de planification fixées à l'annexe 6 de l'OPB (ATF 147 II 319 consid. 11.1). Des allègements peuvent être accordés si l'observation des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée pour une installation présentant un intérêt public prépondérant. Les valeurs limites d'immissions ne doivent cependant pas être dépassées (art. 7 al. 2 OPB). En outre, les émissions de bruit doivent être limitées par des mesures préventives dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et

économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB). Au stade de la planification locale, cet examen ne peut avoir lieu de manière définitive; il s'agit d'une étude de faisabilité afin de définir, sur la base des éléments figurant dans le plan, si celui-ci pourra être réalisé conformément aux exigences du droit de protection de l'environnement, moyennant le cas échéant des adaptations à apporter dans la procédure d'autorisation de construire. Toutefois, les mesures qui apparaissent déjà indispensables au respect de l'OPB au stade de la planification doivent y figurer (arrêts 1C_388/2013 du 16 juin 2014 consid. 3.3; 1A.355/1996 du 20 août 1997 consid. 6d, in RDAF 1999 I, p. 612 et DEP 1998, p. 145; 1A.123/2003 7 juin 2004 consid. 3.1; cf. aussi ATF 131 II 103 consid. 3.3).

E. 5.2

Les valeurs limites d'exposition sont fixées dans les annexes de l'OPB (art. 40 al. 1 OPB) en fonction du type d'installation et du degré de sensibilité au bruit attribué à la zone d'affectation. Les valeurs limites de planification sont inférieures aux valeurs limites d'immissions (art. 23 LPE). Lorsque les valeurs limites d'exposition font défaut, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit au sens de l' art. 15 LPE en tenant compte des art. 19 et 23 LPE (art. 40 al. 3 OPB ; ATF 146 II 17 consid. 6.2-6.3; 133 II 292 consid. 3.3). Les valeurs limites d'immissions doivent donc être fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être (art. 15 LPE). Les valeurs applicables sont mentionnées à l'annexe 6 ch. 2 OPB, les installations de production d'énergie étant assimilées aux installations industrielles, artisanales et agricoles (ATF 147 II 319 consid. 11). Le rapport du Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (EMPA) du 22 janvier 2010 ("Evaluation des émissions de bruit et mesures de limitation des émissions pour les installations éoliennes"; rapport EMPA) a pour but de permettre de quantifier les immissions sonores à l'aide d'une mesure de l'exposition au bruit qui reflète les caractéristiques du bruit ressenties comme gênantes par la population. Cette mesure de l'exposition (niveau d'évaluation Lr) se compose du niveau moyen équivalent de l'immission sonore Leq, d'une correction temporelle ainsi que de corrections de niveau (K) qui tiennent compte des différentes caractéristiques de gêne spécifiques du bruit. Le niveau Lr ainsi déterminé est alors comparé aux valeurs limites d'exposition fixées à l'annexe 6 de l'OPB (ATF 147 II 319 consid. 11.3).

E. 5.3

Le RIE se fonde notamment sur un rapport "Protection contre le bruit" de janvier 2016. Même si le modèle d'éolienne n'est pas encore définitivement arrêté, il prend en compte des modèles identiques à l'éolienne test Adonis (Enercon 101), d'une puissance de 3 MW correspondant au rendement annoncé. Les machines sont dépourvues de multiplicateur de vitesse et possèdent des ailerons en bouts de pales; les deux nouvelles éoliennes seront équipées d'un système de peigne de bord de fuite (TES) permettant une atténuation supplémentaire du bruit. Le rapport tient compte en outre des caractéristiques propres au site (notamment les bruits ambiants dus au vent et à la proximité de l'autoroute). Les valeurs de planification sont respectées pour les 25 différents lieux d'immissions, malgré la prise en compte de plusieurs marges de sécurité (pas de prise en compte de l'effet d'écran, puissance acoustique maximale garantie du constructeur surestimée par rapport aux valeurs mesurées, correction du niveau $K3=4$ malgré une composante impulsive inférieure). Pour deux récepteurs (R1 et R10, situés à 242 et 416 m d'une éolienne, le niveau acoustique de nuit atteint la valeur de planification, sans toutefois la dépasser. C'est la raison pour laquelle le

Conseil d'Etat a complété le règlement du PAD en prévoyant un monitoring de bruit après construction, y compris en ce qui concerne les composantes tonales, et un éventuel bridage supplémentaire. Compte tenu des données fournies dans le RIE, validées tant par le service cantonal compétent que par l'OFEN dans sa réponse au recours, les recourants ne sauraient soutenir qu'il n'y a pas de rapport de bruit et que cet examen aurait été repoussé à plus tard. Les recourants ne critiquent notamment pas la méthode de calcul (d'ailleurs confirmée par les mesurages effectués sur l'éolienne déjà construite), et leur grief, essentiellement appellatoire et dépourvu de substance, doit être écarté.

E. 5.4

Il en va de même pour la problématique des infrasons et des ombres clignotantes.

E. 5.4.1

Par atteintes au sens de l' art. 1 al. 1 LPE , on entend notamment le bruit, les vibrations et les rayons (art. 7 al. 1 LPE); les infrasons et les ultrasons sont assimilés au bruit (art. 7 al. 4 LPE). Il convient donc en principe d'appliquer la LPE à la limitation des émissions d'infrasons d'une installation existante ou projetée. En l'état actuel, l'OPB ne régit pas la protection contre les infrasons et les ultrasons (cf. art. 1 al. 3 let. b OPB). Cela implique que les autorités doivent apprécier les éventuelles atteintes causées par les infrasons au cas par cas en se fondant directement sur les prescriptions de la LPE en matière de limitation des nuisances (cf. en particulier art. 11 à 14 et 16 à 18 LPE, art. 40 al. 3 OPB).

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le RIE contient un chapitre relatif aux infrasons. Ceux-ci sont créés par le passage des pales devant la tour, et diminuent en fonction de la distance entre le rotor et le mât. Pour des éoliennes de tailles inférieure à celles qui sont prévues (Enercon E-82), lorsque la puissance acoustique était de 95 dB (A) dans le spectre audible (émissions maximales), elle était de 60 dB (A) pour la fréquence de 20 Hz (seuil supérieur des infrasons), soit un niveau qui n'est pas susceptible de gêner la population. Cette appréciation est confirmée par l'OFEV dans ses déterminations. Se référant à une étude hollandaise récente (FRITS VAN DEN BERG/IRENE VAN KAMP, Health effects related to wind turbine sound, 2017), l'OFEV estime que lorsque les valeurs limites d'exposition sont respectées - ce qui est le cas en l'espèce -, on peut tout au plus s'attendre à des immissions mineures d'infrasons (cf. également arrêt 1C_204/2015 du 18 janvier 2016 consid. 3.6). En l'état actuel des connaissances, il n'existe pas de preuve convaincante, sur le plan scientifique ou statistique, que les infrasons des éoliennes pourraient avoir des effets nuisibles pour la santé, ce que le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler récemment (cf. rapport 1C_575/2019 - parc éolien Jorat-sud consid. 12.3; arrêt 1C_263/2017 du 20 avril 2018 consid. 5 publié in: DEP 2018 p. 721), et sur lequel rien ne commande pour l'heure de revenir. A nouveau, les recourants ne font valoir aucun élément susceptible de remettre en cause cette appréciation.

E. 5.4.2

La problématique des ombres clignotantes a également fait l'objet d'un rapport spécifique de janvier 2016. La rotation des pales entraîne une interruption périodique de la lumière du soleil (effet stroboscopique) qui peut éventuellement être désagréable. Ce phénomène peut facilement être anticipé. Il est mis en évidence lorsque le soleil est bas et lorsque le ciel est dégagé de tout nuage. A défaut de réglementation fédérale, l'Etat du Valais a édicté en octobre 2008 des recommandations à ce sujet (Concept pour la promotion de l'énergie éolienne; Etape 1: Critères d'appréciation de projets d'utilisation de l'énergie éolienne et

procédures; Rapport du groupe interdépartemental de l'Etat du Valais, 15 octobre 2008). Dans les logements et bureaux, les effets d'ombres clignotantes ne doivent pas excéder 30 heures par an ni une heure par jour (p. 15). Se fondant sur les lieux d'immissions retenus en matière de bruit, le rapport constate que ces recommandations ne sont pas respectées en deux endroits: R2 (habitation située 202 m au nord est de l'éolienne E3; durée d'exposition 47h 23/an - durée probable; 106 min./jour - cas le plus défavorable) et R21 (habitation située 263 m à l'ouest de l'éolienne E2; durée d'exposition 18h 18/an - durée probable; 78 min./jour - cas le plus défavorable). Dans ses recommandations, le rapport conclut que le dépassement journalier pour le récepteur R21 est très peu probable (orientation du rotor, présence d'imposants massifs montagneux, distribution des vitesses de vent), alors que l'exposition annuelle est faible. Pour le récepteur R2, un système d'arrêt automatique de l'éolienne R3 est recommandé. L'arrêt annuel est estimé à 17h afin de garantir une durée d'exposition maximale de 30h/an. A nouveau, les recourants se contentent d'affirmer qu'il manquerait une étude pour les ombres clignotantes, affirmation qui est, comme on l'a vu, erronée. Pour le surplus, ils ne critiquent ni les valeurs recommandées, ni les évaluations faites dans le RIE. Le grief doit être écarté.

E. 6

Les recourants contestent ensuite l'évaluation de l'emprise des éoliennes sur les surfaces d'assolement (SDA). Se fondant sur les plans de situation, ils considèrent que l'emprise ne se limiterait pas au socle des éoliennes (1'700 m² au total), mais également à la zone de survol, soit selon eux plusieurs dizaines de mètres carrés. Les recourants estiment ainsi que l'arrêt attaqué procéderait d'un établissement arbitraire des faits. Ils se réfèrent à l' ATF 132 II 408 qui prend en compte un périmètre d'évolution de 50 m de diamètre. Enfin, ils considèrent que le droit cantonal ne permettrait pas d'instituer une zone industrielle qui se superposerait à la zone agricole.

E. 6.1

Les surfaces d'assolement font partie du territoire qui se prête à l'agriculture (art. 6 al. 2 let. a LAT) et qui doivent être préservées en vertu de l' art. 3 al. 2 let. a LAT (cf. également art. 16 al. 1 LAT et 104 al. 1 Cst). Selon l' art. 26 OAT , elles se composent des terres cultivables comprenant avant tout les terres ouvertes, les prairies artificielles intercalaires et les prairies naturelles arables. Elles sont garanties par des mesures d'aménagement du territoire. Selon l' art. 26 al. 3 OAT , une surface totale minimale d'assolement a pour but d'assurer au pays une base d'approvisionnement suffisante, conformément à l' art. 1 al. 2 let . d LAT. Sur la base des surfaces minimales arrêtées dans le plan sectoriel de la Confédération (art. 29 OAT), les cantons définissent les surfaces d'assolement dans leur plan directeur, dans le cadre de la délimitation des autres parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture (art. 28 OAT). La jurisprudence n'exclut pas que des surfaces d'assolement puissent être utilisées à des fins autres qu'agricoles. Toutefois, il convient d'opérer une pesée d'intérêts complète tenant notamment compte du fait que la part cantonale de surface d'assolement doit être garantie à long terme. Un examen des sites alternatifs doit avoir lieu (Office fédéral du développement territorial - ARE, Plan sectoriel des surfaces d'assolement, 8 mai 2020, principe P1, p. 12). Il y a lieu en outre d'évaluer dans quelle mesure le terrain concerné pourrait à nouveau être cultivé et, lorsque la surface minimale cantonale n'est pas atteinte ou ne l'est que de peu, une compensation doit être opérée (ATF 145 II 18 consid. 4.1; 134 II 217 consid. 3.3). Selon l' art. 30 al. 1bis OAT , des surfaces d'assolement ne peuvent être classées en zone à bâtir que lorsqu'un objectif que le canton

également estime important ne peut pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a) et lorsqu'il peut être assuré que les surfaces sollicitées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances (let. b). Cette disposition a pour but de tenir compte de la nécessité de maintenir les SDA et impose de s'assurer que le sacrifice de SDA pour la création de zones à bâtir est absolument nécessaire du point de vue du canton (arrêt 1C_32/2020 du 29 décembre 2020 consid. 4.1).

E. 6.2

Le PAD définit des secteurs d'implantation des éoliennes (figurés en violet sur le plan) et des secteurs agricoles avec ou sans survol théorique (respectivement en jaune foncé ou jaune clair; art. 5 RPAD). Le secteur d'implantation est destiné à la construction, à l'exploitation et à l'entretien des éoliennes; il comprend également les accès et les aires de stationnement (art. 6 let. a et b RPAD). Selon l' art. 6 let. e RPAD, une fois les éoliennes réalisées, la surface du secteur d'implantation non construite sera remis à l'état initial pour permettre l'exploitation agricole. En cas de cessation d'activité, le secteur sera réaffecté à la zone agricole; une garantie dans ce sens est fournie par le constructeur, à définir dans l'autorisation de construire. L'art. 7 let. a RPAD, tout comme l'art. 5 let. b RPAD, prévoient expressément que les secteurs agricoles non utilisés pour les besoins liés aux éoliennes sont réservés pour l'exploitation du sol. Le rapport 47 OAT confirme que les emprises sur les SDA sont limitées aux fondations et aux accès, pour une surface d'environ 1'700 m², soit les surfaces indiquées en gris sur le PAD. Dans son préavis du 23 mai 2017, le Service cantonal du développement territorial indique qu'une fois les travaux terminés, la fondation d'une éolienne occupera quelque 250 m² sous le niveau du sol, l'emprise au sol du mât représentant 50 m². Les chemins et surfaces d'accès sont maintenus, ce qui représente au total une surface de 1700 m² soustraite aux SDA. Une compensation est prévue sur la parcelle n° 5'205 de la commune de Charrat, parcelle répondant aux critères de qualité et déjà partiellement inventoriée en SDA. Rien ne vient dès lors confirmer l'appréciation des recourants quant à la surface soustraite à l'utilisation agricole. Les difficultés alléguées dans l'exploitation agricole (traitements aériens impossibles et sulfatage rendu plus difficile) n'enlèvent rien à l'affectation prévue. Le risque de chute de glace est qualifié de très faible dans le rapport qui y est consacré: les éoliennes sont situées à une altitude de 460 m et aucune projection de glace n'a été constatée pour les trois éoliennes déjà installées dans la vallée du Rhône. L'éolienne test de Charrat est équipée d'un système d'arrêt en cas de formation de glace, qui n'a jamais été actionné depuis la mise en service. En définitive, les recourants ne démontrent pas que la perte en SDA ne serait pas suffisamment compensée, des points de vue quantitatif et qualitatif.

E. 6.3

Contrairement également à ce que soutiennent les recourants, une zone de parc éolien n'est pas assimilable à une zone industrielle. 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 et en particulier être imposées par leur destination (arrêts 1C_242/2014 du 1er juillet 2015 consid. 2.2). L'argument doit lui aussi être écarté.

E. 7

L'ultime grief de fond des recourants a trait à la protection du paysage. Ils relèvent l'importance de l'impact des machines de 150 m de hauteur dans une vallée étroite de 2 km. La présence de haies d'arbres ne pourrait pas diminuer l'impact, de même que les lignes à haute tension, d'une hauteur de 50 à 60 m et en partie dissimulées par le coteau. Le fait que le site soit déjà enlaidi par des installations ne justifierait pas un enlaidissement supplémentaire.

E. 7.1

L'art. 3 al. 1 LPN prescrit aux autorités fédérales et cantonales, lorsqu'elles accomplissent une tâche fédérale, de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité - cas échéant en renonçant à construire (al. 2 let. a in fine). Ce devoir existe quelle que soit l'importance de l'objet, qu'il s'agisse d'un objet d'importance nationale, régionale ou locale (art. 3 al. 3 en relation avec l'art. 4 LPN). L'art. 3 LPN ne prévoit pas une protection absolue du paysage; une atteinte ne peut cependant se justifier qu'en présence d'intérêts publics prépondérants. Il y a dès lors lieu de procéder à une mise en balance de l'ensemble des intérêts publics et privés touchés par le projet litigieux, qui tienne compte du but assigné à la mesure de protection et de l'atteinte qui lui est portée (ATF 137 II 266 consid. 4 et les références; 124 II 146 consid. 5a; arrêts 1C_628/2019 du 22 décembre 2021 - parc éolien "Sur Grati"; 1C_573/2018 du 24 novembre 2021 - Grenchenberg - consid. 5.5; 1C_487/2012 du 13 mai 2013 consid. 10.1).

E. 7.2

Selon la jurisprudence, il est certain que de grandes éoliennes implantées à l'écart des agglomérations - et, comme en l'espèce, dans une plaine dégagée - ont un impact important sur le paysage, mais cela ne permet pas d'exclure, en quelque sorte par principe comme le voudraient les recourants, de tels projets dans des sites non construits, même méritant protection. Il n'est pas rare que d'autres ouvrages servant à la production d'énergie - des barrages avec lacs d'accumulation, des ouvrages hydroélectriques le long des rivières, etc. - doivent eux aussi être réalisés dans des sites naturels méritant d'être préservés, sans pour autant qu'une protection absolue soit prescrite, et l'intérêt public à la conservation du site ne l'emporte pas (ATF 132 II 408 consid. 4.5.4). Depuis l'adoption de l'art. 12 al. 2 et 3 LEn qui confère un intérêt national aux nouvelles éoliennes et aux nouveaux parcs éoliens qui atteignent une production annuelle moyenne attendue d'au moins 20 GWh, le déplacement de l'intérêt public en faveur de la production d'énergie renouvelable s'est encore renforcé, le législateur ayant prévu que les installations en question ont accès au même degré de protection que les objets inscrits dans les inventaires fédéraux de protection de la nature, du paysage, du patrimoine ou des sites construits (IFP).

E. 7.3

Selon le RIE, le site d'implantation du parc éolien se trouve sur la rive gauche du Rhône peu avant le coude près de Martigny. Cette région est essentiellement dédiée aux cultures de fruits, légumes et vignes. La hauteur des sommets environnants fait de cette vallée un couloir visuel interrompu par le coude du Rhône. Les principales voies de communication et infrastructures (autoroute, lignes CFF, lignes à haute tension) empruntent cette voie naturelle. D'une manière générale, les éoliennes seront très visibles dans les communes situées à moins de 2 km, ainsi que depuis les localités situées sur les pentes. L'étude

d'impact paysager annexée au RIE comporte une étude de co-visibilité. Elle considère notamment qu'en raison de la disposition des machines, il n'existe pas d'effet de barrage visuel. L'étude comporte de nombreux photomontages. Elle relève en conclusion que la plaine du Rhône est un lieu de compromis entre agriculture et urbanisation; elle concentre des axes de communication structurants, lignes à haute tension, pôles économiques importants, urbanisation marquée et agriculture très présente. Elle représente la porte d'entrée pour le tourisme alpin. Le site d'implantation du projet se situe en dehors de tout objet inventorié sur le plan fédéral au sens de l' art. 5 LPN . Les sites ISOS les plus proches, Martigny, Martigny-Bourg, Branson et Saillon, sont situés à l'écart et la relation visuelle avec les deux derniers cités est faible. Le parc éolien vient prendre place dans une zone certes peu construite, mais à proximité immédiate de grandes infrastructures (autoroute, chemin de fer, lignes à haute tension) dans un territoire fortement marqué par l'activité humaine. Alors que la production attendue du parc est proche de celle qui permet d'admettre l'existence d'un intérêt national (environ 20G Wh/an), les recourants n'invoquent aucun intérêt qui justifierait de remettre en question la pondération opérée par les instances précédentes. Cet ultime grief doit dès lors être écarté.

E. 7.4

Les recourants mentionnent enfin certains passages des rapports concernant la protection des oiseaux et des chauves-souris (p. 6-7 du recours). Ils persistent à critiquer les décisions du Conseil d'Etat, reprochant à ce dernier de ne pas avoir répondu à leurs griefs. Ils perdent ainsi une nouvelle fois de vue que les décisions de première instance ne constituent pas l'objet du litige, et ne se prononcent en revanche d'aucune manière sur les considérations retenues à ce sujet par le Tribunal cantonal (consid. 9 de l'arrêt attaqué). Le grief est dès lors irrecevable. Au demeurant, la prise de position de l'OFEV ne contient aucune réserve concernant la protection de l'avifaune et des chauves-souris, qui justifierait de revoir d'office la question. Sur le vu de ce qui précède, le recours est 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. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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