

JU_GERICHTE CON 2020 3 vom 17. Juni 2020

JU Tribunal cantonal, 2020-06-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ju_gerichte_CON_2020_3

FR: JU_GERICHTE CON 2020 3 du 17 juin 2020

IT: JU_GERICHTE CON 2020 3 del 17 giugno 2020

Regeste

Requête en contrôle de la constitutionnalité introduite par un député contre un arrêté du Parlement modifiant la fiche 5.06 du plan directeur cantonal déclarée irrecevable, le plan directeur cantonal n'étant pas un acte normatif | requête en contrôle de validité

Erwägungen

E. 2

Article 3 Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement. » L'arrêté comporte en outre le texte complet de la fiche 5.06. B. En résumé, la fiche 5.06 du plan directeur cantonal portant sur l'énergie éolienne a pour objectif d'atteindre une production électrique de 150 GWh/an à l'horizon 2035. Elle fixe différents principes d'aménagement, prévoyant en particulier que les éoliennes de plus de 30 mètres de hauteur totale sont à planter dans des parcs éoliens formés de cinq éoliennes au minimum. En vertu du principe de concentration des installations, seuls trois parcs éoliens sont autorisés sur le territoire cantonal. Les parcs éoliens doivent faire l'objet d'une planification de détail. Les parcs éoliens sont à réaliser sur les sites potentiels définis par le plan directeur ; ils sont interdits hors de ceux-ci. Le plan sectoriel de l'énergie éolienne précise quelles sont les zones potentielles de développement éolien dans le périmètre de chacun des sites retenus. Ils sont localisés sur la carte jointe à la fiche et correspondent aux lieux suivants : Les Boulaies (Basse-Allaine-Coeuve-Damphreux-Lugnez), Champ du Fol (Fahy-Grandfontaine-Haute-Ajoie), La Haute-Borne (Bourrignon-Delémont-Develier- Pleigne), le Peu-Claude (Les Bois-Le Noirmont) et Sur Rosé-Plain Fayen (Courchapoix-Courrendlin-Courroux-Mervelier-Rebeuvelier-Val Terbi). Un projet- modèle est à réaliser sur le site de la Haute-Borne sous la forme d'un plan directeur cantonal. Aucun autre projet ne peut être engagé sur un autre site tant que le plan spécial du projet-modèle n'est pas approuvé par le Gouvernement. La fiche fixe en outre la procédure et l'implantation de petites éoliennes de moins de 30 mètres de hauteur totale. Elle répartit les compétences entre les différents services cantonaux instaurant le Service du développement territorial comme instance responsable. Elle prévoit que les régions prennent en considération les sites éoliens dans leur plan directeur régional. La fiche retient enfin que les communes concernées : a) définissent avec le canton et le porteur de projet les principes généraux concernant l'investissement et la gestion future du parc et donnent leur accord à l'engagement de la procédure de plan spécial cantonal. Les exécutifs communaux peuvent fonder leur décision sur l'avis d'autres organes (commission, législatif, assemblée communale, corps électoral) ; b) collaborent à l'élaboration du rapport de faisabilité et du plan spécial cantonal réalisés par le porteur de projet ; c) donnent leur préavis sur le rapport de faisabilité (phase d'examen de principe) et sur le plan spécial cantonal (phase d'examen préalable et phase d'approbation du dossier) ; d) valident, en collaboration avec le canton, le

déroulement de la démarche participative proposée par le mandataire (gouvernance, objectifs, outils, calendrier) ; e) intègre, lors de la prochaine révision de leur plan d'aménagement local, la zone d'affectation cantonale.

E. 2.1

Le Gouvernement et le Parlement contestent que le requérant dispose de la qualité pour former une requête dans le cas d'espèce dans la mesure où sa seule qualité de député ne saurait lui conférer la qualité pour agir. En outre, le plan directeur cantonal est dénué de toute force juridique contraignante par rapport aux particuliers et on ne discerne pas en quoi le requérant serait personnellement atteint par l'acte attaqué.

E. 2.2

A qualité pour former une requête toute personne qui est particulièrement atteinte par la loi attaquée et qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 178 let. f Cpa applicable par renvoi de l'art. 191 Cpa). En outre, 10 députés ont qualité pour former une requête en contrôle de la constitutionnalité (art. 178 let. c Cpa). En l'espèce, en tant que député agissant seul, le recourant ne dispose pas de la qualité pour former une requête en contrôle de la constitutionnalité, la loi exigeant le recours de 10 députés. En outre, en tant que personne, il n'allègue aucun motif qui justifierait qu'il est personnellement atteint par l'arrêté litigieux. Dans ces conditions, son recours est manifestement irrecevable faute de qualité pour agir au sens de l'art. 178 Cpa. 3. Pour le surplus, dans deux procédures déposées également contre l'arrêté litigieux, la Cour de céans a admis que la fiche 5.06 ne revêtait pas un caractère normatif, condition nécessaire pour que la Cour constitutionnelle puisse entrer en matière sur une requête en contrôle de la constitutionnalité (CST 1/2020 du 17 juin 2020 et CST 2/2020 du 17 juin 2020), de telle sorte que pour ce motif également, la requête est irrecevable.

E. 3

C. L'arrêté du 27 novembre 2019 a été publié au Journal officiel de la République et Canton du Jura no 45 du 5 décembre 2019 (JOJ 2019, p.922s). D. Par mémoire du 2 janvier 2020, posté en France et arrivé en Suisse le 4 janvier 2020, A. _____, député au Parlement jurassien, a déposé « recours » contre l'arrêté précité concluant à son annulation pure et simple. Il fait valoir que les communes de Courtételle, Saulcy et Haute-Sorne n'ont pas été informées de l'adjonction de sites supplémentaires sur leur territoire pour l'implantation d'éoliennes. Le recours a également été déposé par l'intéressé auprès du Consulat général de Suisse à Marseille le 6 janvier 2020. E. L'entrée en vigueur de l'arrêté du Parlement du 27 novembre 2019 a été suspendue jusqu'à ce que la Cour rende son arrêt par ordonnance du 9 janvier 2020 publiée au Journal officiel du 16 janvier 2020 (JOJ 2020 p. 32). F. Par courrier du 23 janvier 2020, le Bureau du Parlement a transmis à la Cour de céans le message du Gouvernement au Parlement du 2 octobre 2018 relatif à la révision de la fiche 5.06 du plan directeur cantonal, les extraits des procès-verbaux de la commission de l'environnement et de l'équipement qui a examiné le projet, l'extrait du Journal des débats de la séance du Parlement du 27 novembre 2019, ainsi que le plan sectoriel éolien. G. Prenant position le 6 février 2020, le Bureau du parlement a conclu à l'irrecevabilité de la requête, respectivement au rejet de toutes les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté contesté, sous suite de frais et dépens. H. Dans sa détermination du 11 février 2020, le Gouvernement a conclu à l'irrecevabilité de la requête en contrôle de la constitutionnalité de l'arrêté du Parlement du 27 novembre 2019 portant ratification de compléments au plan

directeur cantonal, subsidiairement au rejet de la requête et au constat de la conformité au droit supérieur de l'adaptation de la fiche 5.06, sous suite de frais et dépens. Il relève en substance que le requérant ne remplit aucune des conditions de l'art. 178 Cpa. Selon le Gouvernement, dans la mesure où il agit individuellement, son statut de député ne saurait lui ouvrir la qualité pour former une requête. Le plan directeur est en outre dépourvu de toute force juridique contraignante par rapport aux particuliers. Le requérant ne fait valoir aucun intérêt personnel en lien avec la fiche du plan directeur adoptée par le Parlement. Le plan directeur ne présente en outre aucun caractère législatif et ne se prête pas à un contrôle préventif de sa validité par la Cour constitutionnelle. Enfin, l'amendement voté par le Parlement reste pour l'instant sans aucune incidence pour les communes concernées. I. Il sera revenu sur les autres éléments du dossier dans la mesure utile.

E. 3.1

« Le droit jurassien ne définit pas la notion de loi matérielle ni celle de règle de droit. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, confirmée par le Tribunal fédéral (TF 1P.470/2005 du 23 décembre 2005 consid. 3, publié in RJJ 2006, p. 333), la règle de droit est caractérisée par sa généralité et son abstraction, un acte étant général lorsqu'il s'applique à un nombre indéterminé de personnes et abstrait lorsqu'il se rapporte à un nombre indéterminé de situations (cf. RJJ 2000, p. 41, consid. 3b, p. 49 ; RJJ 2002, p. 179, consid. 3b ; RJJ 2009 p. 25 consid. 5.2 ; RJJ 2012, p. 35 consid. 5.1), de manière à la distinguer de l'acte administratif ou de la décision. La Cour constitutionnelle s'est ainsi inspirée de l'article 5 al. 2 de l'ancienne loi fédérale sur les rapports entre les Conseils pour admettre que ce ne sont pas seulement les règles juridiques au sens étroit, à savoir celles qui touchent à la situation juridique des particuliers en leur conférant des droits ou en leur imposant des obligations, qui peuvent faire l'objet du contrôle des normes, mais également celles qui concernent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités, ainsi que celles qui fixent une procédure (cf. RJJ 1991, p. 217, consid. 4 ; RJJ 2009 p. 25 consid. 5.2). Elle a également considéré que, outre les normes de comportement qui déterminent les rapports juridiques entre les particuliers et entre ceux-ci et l'Etat, qui sont des règles de droit au sens étroit, doivent aussi être considérées comme des règles de droit dans le canton du Jura, les règles organisationnelles, c'est-à-dire celles qui concernent les structures et le fonctionnement de l'Etat ainsi que des autres collectivités publiques, ainsi que les normes attributives de tâches. En ce qui concerne les règles organisationnelles qui instituent les organes et autorités de l'Etat, un caractère normatif leur est attaché, bien qu'elles n'aient pas la nature de règles abstraites, non seulement parce qu'elles ne s'adressent pas à des personnes déterminées, mais aussi parce que, en raison de leur nature structurelle, elles sont destinées à façonner l'Etat sur le long terme (RJJ 2009, p. 25 consid. 5.2 reprenant MORITZ, La loi en droit constitutionnel jurassien, Notion et processus d'adoption, 2007, nos 84 et 85 et doctrine citée). Dans ce dernier arrêt, la Cour de céans a considéré que le plan hospitalier était un acte administratif et non un acte normatif, ce qui le soustrayait au contrôle de la Cour constitutionnelle.

E. 3.2

L'instrument du plan directeur cantonal est prévu aux art. 6 ss LAT. Il se définit comme un plan de gestion continue du territoire et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire. La planification directrice montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en regard de l'organisation du territoire souhaitée ; le plan directeur ne se limite pas à

donner une image du développement souhaité, mais propose des moyens propres à atteindre ce but. Cet aspect programmatique du plan correspond au contenu minimum exigé selon les art. 8 LAT et 5 al. 1 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) . Cette définition générale du contenu minimum des plans cantonaux figurant à l'art. 8 al. 1 LAT n'a pas été modifiée par l'entrée en vigueur, le 1er mai 2014 (RO 2014 899), de la révision de la LAT du 15 juin 2012 (ATF 143 II 276 consid. 4.1 et les références citées). En outre,

E. 3.3

Le plan directeur cantonal, respectivement sa fiche 5.06 révisée, n'impose dès lors aucune obligation juridique aux particuliers et aux personnes morales en matière d'énergie éolienne. En outre, les destinataires de la fiche, en l'occurrence les communes concernées, sont précisément mentionnées dans la fiche. En cela, cette dernière ne s'adresse pas à un nombre indéterminé de personnes, c'est-à-dire à des destinataires inconnus tant en ce qui concerne leur nombre qu'en ce qui a trait à leur identité. Elle ne se rapporte pas non plus à un nombre indéterminé de situations puisqu'elle ne définit que cinq zones sur lesquelles un parc éolien pourrait le cas échéant être projeté (cf. not. MORITZ, Contrôle des normes : la juridiction constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne, in RDAF 2005 p. 10 no 20). Elle ne constitue dès lors pas une norme de droit sur laquelle fonder un acte administratif (une décision). Aucun plan d'affectation ni plan sectoriel, aucune concession ni autorisation ne se fonde sur le plan directeur ; leur base juridique se trouve uniquement dans les législations sectorielles et les plans d'affectation (TSCHANNEN, op. cit., no 5 ad art. 9 LAT ; ZEN-RUFFINEN / GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 107 et les références). Par exemple, la seule mention dans le plan directeur de mesures destinées à favoriser l'obligation de construire ne saurait dispenser le législateur d'adopter les mesures adéquates (ATF 143 II 476 consid. 3.7). Dans le même ordre, la fiche contestée ne saurait fixer des règles de procédure particulières qui ne figureraient pas déjà dans une base légale ni modifier des dispositions légales adoptées par le législateur. Le Gouvernement l'a d'ailleurs bien compris dans son message au Parlement relatif à la révision de la fiche 5.06 du plan directeur cantonal consacrée à l'énergie éolienne du 2 octobre 2018, dans lequel il relève la nécessité

7 de procéder à des modifications législatives pour réaliser les parcs éoliens (cf. Message, p. 7 ch. 4.4.). Il a ainsi transmis le 3 juin 2020 son Message au Parlement relatif à la modification de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire pour la planification des parcs éoliens (<https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communique-2020/Planification-des-parcs-eoliens-message-transmis-au-Parlement-pour-reviser-la-loi.html>).

E. 3.4

On peut toutefois se demander si la fiche 5.06 comporte des dispositions organisationnelles, dans la mesure où les requérants relèvent que la fiche oblige les communes à intégrer, lors de la prochaine révision de leur plan d'aménagement local, la zone d'affectation cantonale et qu'elle définit des zones pouvant accueillir des parcs éoliens. Lorsque la fiche 5.06 formule des exigences revêtant un caractère local précis, en l'espèce concernant les périmètres potentiels pour accueillir des parcs éoliens, de telles indications précisent (négativement) des options de planification, mais ne déterminent pas encore (positivement) certaines affectations précises (TSCHANNEN, op. cit., no 7 ad art. 9 LAT). La fiche

litigieuse vise ainsi à coordonner et contrôler l'exercice du pouvoir d'appréciation en matière de planification en fournissant des directives de décision contraignantes aux autorités dont les activités ont des effets sur l'organisation du territoire. Ces directives, à leur tour, sont limitées sur le plan thématique et d'une stabilité relative sur le plan temporel et elles ne s'imposent pas toujours en tant que telles. Le plan directeur ne fixe en aucune manière définitivement les décisions qu'il influence. Il apparaît bien plus comme un acte de politique de planification d'une autorité supérieure, soumis à la réserve d'une procédure ultérieure de planification et d'autorisation de construire dépendant d'une autorité de planification inférieure, comme une étape fixée provisoirement dans le cadre d'une procédure de planification et de décision encore en cours, en d'autres termes : comme un acte préparatoire interne à l'autorité (TSCHANNEN, op. cit., no 6 ad art. 9 LAT et la jurisprudence citée ; dans ce sens également TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, no 1008 p. 383). En délimitant des zones susceptibles d'accueillir un parc éolien, le plan directeur s'apparente plus à un acte concret s'appliquant à un nombre déterminé de situations (cf. AUER/HOTTELIER/MALINVERNI, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3ème éd. 2013, no 1796). Il concrétise ainsi l'obligation découlant de la législation fédérale et de la jurisprudence (cf. consid. 3.2). Quant à l'obligation faite aux communes d'intégrer la zone d'affectation cantonale dans leur plan d'aménagement local lors de sa révision, cela ne constitue pas une règle procédurale ou organisationnelle. Dite déclaration se fonde au contraire notamment sur les art. 9 LAT et 73 al. 2 LCAT et découle également par ricochet des art. 10 LENE et 8b LAT compte tenu des obligations faites aux cantons par ces dispositions. Elle n'a ainsi qu'un caractère déclaratif et devrait être respectée par les communes indépendamment de sa mention dans le plan directeur cantonal. En réalité, le plan directeur cantonal définit les grandes options que doit suivre l'aménagement cantonal et constitue la référence de la politique cantonale dans ce domaine (TANQUEREL, op.cit. no 1103 p. 382). Tel est le cas dans le Jura, dans la mesure où le plan directeur définit la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre

E. 3.5

Enfin, dans leurs remarques finales, les requérants relèvent que leur requête est recevable en se fondant sur l'ATF 136 I 265 = JdT 2011 I 434 consid. 1. Or ce dernier arrêt ne leur est d'aucun secours dans la présente procédure dans la mesure où il concerne un recours direct devant le Tribunal fédéral au sens de l'art. 82 let b LTF sous réserve de l'épuisement d'éventuelles voies de droit cantonales conformément à l'art. 87 LTF. En revanche, au niveau cantonal, dans la mesure où l'arrêté contesté n'est pas de nature normative, donc ne permet pas de déposer une requête en contrôle de la constitutionnalité au sens de l'art. 190 Cpa, il n'existe aucune voie de droit pour le contester. L'art. 162 al. 2 let. a et b Cpa exclut en effet tout recours contre les décisions relatives à l'approbation d'actes législatifs, ainsi qu'à des plans, sauf s'il s'agit de plans d'affectations ou de décisions sur opposition relatives à des expropriations, à des remboursements ou remaniements. Ces dispositions revêtent en principe un caractère politique prépondérant ce qui est le cas du plan directeur cantonal selon la jurisprudence précitée (cf. consid. 3.3 et 3.4 et ATF 136 I 265 précité consid. 1.1 in fine). Dès lors qu'il n'est pas entré en matière sur la requête, la Cour constitutionnelle n'a pas à dire si l'acte attaqué est conforme ou non au droit supérieur, respectivement n'a pas à examiner les griefs soulevés par le requérant à l'encontre de l'arrêté du 27 novembre 2019. » 4. La procédure est gratuite (art. 231 al 1 Cpa). Il n'y a

toutefois pas lieu de considérer la requête comme particulièrement téméraire comme le demande le Parlement, même s'il s'agit d'un cas limite. On ne saurait en effet dire, sur la base des reproches formulés par le requérant, certes député, que celui-ci a agi de façon téméraire ou de mauvaise foi au vu des questions juridiques qui se posent. Il n'est pas alloué de

E. 4

En droit : 1. La Cour constitutionnelle contrôle, sur requête et avant mise en vigueur, la constitutionnalité des lois et leur conformité au droit fédéral, de même que la validité des décrets, arrêtés, ordonnances et règlements, convention de droit public, ainsi que de toute autre prescription législative de rang inférieur à la loi (art. 104 al. 1 et 2 let. a CJU ; art. 177 et 190 Cpa). En d'autres termes, la Cour constitutionnelle est compétente pour procéder, à titre préventif, au contrôle des actes normatifs édictés par les organes et autorités du canton du Jura qui sont de rang inférieur à la Constitution cantonale et au droit fédéral. A contrario, elle n'est pas habilitée à examiner la validité des actes administratifs (RJJ 1995, p. 1 consid. 4). Au plan de la recevabilité, la question centrale est de savoir si le plan directeur cantonal, en particulier la fiche 5.06 ayant fait l'objet de l'arrêté du 27 novembre 2019 est un acte normatif ou un acte de nature administrative. Cette question ne sera examinée que pour autant que les autres conditions de recevabilité soient remplies. 2.

E. 5

La Cour reproduit ci-dessous intégralement les considérants 3.1 à 3.5 de l'arrêt CST 2/2020.

E. 5.3

; RJJ 2005 p. 259 consid. 2.2.1. et les références).

E. 6

conformément à l'art. 10 al. 1 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne ; RS 730.0), les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (art.

E. 8

en œuvre (art. 81 LCAT). Le plan directeur cantonal se fonde en outre sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire qui exprime les orientations fondamentales à long terme de l'aménagement du territoire cantonal et les mesures envisagées (art. 79 al. 1 LCAT ; cf. également art. 6 LAT). En tant qu'instrument de coordination, le plan directeur possède un caractère programmatique se rapportant à des activités localisées sur le territoire (TANQUEREL, op. cit. no 1102 p. 382). Il ne modifie pas de sa propre force la règle de droit, mais montre uniquement de quelle manière les pouvoirs d'appréciation prévus par le droit applicable doivent être utilisés. Le plan directeur formule uniquement des directives d'appréciation, rien de plus ; par conséquent il n'en ressort aucune compétence qui ne soit déjà fondée sur une loi spéciale applicable (TSCHANNEN, op. cit., no 25 ad art.

E. 9

dépens au requérant qui succombe, ni au Gouvernement et au Parlement (art. 227 al. 1 et 230 al. 1 Cpa applicables par analogie).

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