

# **NE\_GERICHTE CDP.2016.31 vom 18. Dezember 2012**

NE Tribunal cantonal, 2012-12-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2016.31\\_d20121218](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2016.31_d20121218)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2016.31 du 18 décembre 2012

IT: NE\_GERICHTE CDP.2016.31 del 18 dicembre 2012

## **Regeste**

Qualité pour recourir d'une association. Installation d'îles solaires sur le lac : planification spéciale ou dérogation?

## **Erwägungen**

### **E. 1**

a) Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux. b) La Cour de droit public examine d'office les conditions formelles de validité et la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes (arrêt de la Cour de droit public du 20.02.2015 [ CDP.2013.361 ] cons. 1 et les références citées). Cet examen porte en particulier sur le point de savoir si c'est à juste titre que l'autorité inférieure est entrée en matière sur le litige dont elle était saisie. La qualité pour recourir de la corporation doit donc être examinée.

### **E. 2**

a) Aux termes de l'article 32 LPJA , a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); toute autre personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir (let. b). Cette disposition s'identifie, malgré quelques divergences de texte, avec l'article 48 PA, dont les principes sont également ceux de l'article 103 aOJ et de l'actuel article 89 al. 1 LTF, de sorte que la jurisprudence cantonale interprète les règles sur la qualité pour recourir en s'en tenant à la jurisprudence fédérale ( RJN 2009, p. 398 -399 et la référence citée). Selon celle-ci, l'intérêt digne de protection représente tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Cet intérêt consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Toujours selon la jurisprudence, cet intérêt doit être direct et concret; en particulier, le recourant doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu ( ATF 135 II 145 cons. 6.1 et les références citées). La jurisprudence prévoit qu'une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à recourir en son nom propre lorsqu'elle est directement touchée comme n'importe quelle personne privée par la décision attaquée dans ses intérêts dignes de protection. De même, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de

ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (arrêt du TF du 16.06.2014 [1C\_388/2013] cons. 1.2 ; ATF 137 II 40 cons. 2.6.4 et les références citées). Ces conditions doivent être remplies cumulativement; elles doivent exclure tout recours populaire. Celui qui ne fait pas valoir ses intérêts propres, mais uniquement l'intérêt général ou l'intérêt public, n'est pas autorisé à recourir. Le droit de recours n'appartient par conséquent pas à toute association qui s'occupe, d'une manière générale, du domaine considéré. Il doit au contraire exister un lien étroit et direct entre le but statutaire de l'association et le domaine dans lequel la décision litigieuse a été prise ( ATF 136 II 539 cons. 1.1 et les références citées). L'association ne peut prendre fait et cause pour un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux ( Moor/Poltier , Droit administratif II, 3 e éd., Berne 2011, p. 750). C'est au recourant lui-même qu'il appartient de démontrer les liens particuliers qui le rattachent à l'objet du litige, dès lors que l'obligation d'exposer les motifs de son recours s'étend aussi à la qualité pour recourir ( ATF 120 Ib 433 ). b) La jurisprudence a admis à plusieurs reprises la qualité pour recourir des associations d'importance cantonale à but idéal qui défendent les intérêts de la pêche, donc de leurs membres pratiquant cette activité et, partant, la protection des rivières ou des milieux piscicoles (arrêt du TF du 01.05.2000 [1A.123/1999] cons. 1b et les références citées). Les statuts de la corporation précisent qu'une association au sens des articles 60 ss du Code civil suisse est créée et que son but est de grouper les pêcheurs du lac de Neuchâtel et de soutenir d'une manière générale tous les intérêts de ces derniers. C'est dès lors avec raison que le Conseil d'Etat a reconnu la qualité pour recourir à ladite corporation.

### **E. 3**

a) En procédure administrative contentieuse, l'objet du litige ("Streitgegenstand") est défini par trois éléments : l'objet du recours ("Anfechtungsobjekt" ou objet de la contestation), les conclusions du recours et, accessoirement, les motifs de celui-ci (arrêts du TF des 07.04.2008 [2C\_612/2007] cons. 4.1 et 28.05.2001 [1P.217/2001] cons. 2a). Le contenu de la décision attaquée – plus particulièrement, son dispositif – délimite l'objet du litige (arrêt du TF du 07.04.2008 [2C\_612/2007] cons. 4.1; Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 118 ). En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est déjà prononcée ou aurait dû le faire. C'est pourquoi, dans ses conclusions, le recourant ne peut en principe que réduire l'objet du litige (en renonçant à remettre en cause certains points de la décision entreprise) et non pas l'élargir ( ATF 132 II 21 cons. 2; Schaer , op.cit., p.118 ). b) Par ailleurs, les autorités en charge de l'aménagement du territoire bénéficient d'une importante liberté d'appréciation dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [LAT]), notamment dans leur tâche de planification. Elles doivent se conformer aux buts et aux principes régissant l'aménagement du territoire, tels qu'ils résultent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst. féd.) et de la loi (art. 1 al. 3 LAT). Elles doivent également prendre en considération les exigences découlant de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (arrêt du TF du 08.10.2012 [1C-246/2012] cons. 3.1.2). Il en résulte que lors d'un projet de construction, l'autorité doit se poser la question de savoir quel est l'instrument de planification le plus adapté, soit, lorsqu'il s'agit d'une construction hors de la zone à bâtir, de se demander si une dérogation suffit ou si un plan spécial doit être adopté. De plus, la Cour de droit public examine d'office les conditions formelles de validité et de régularité de la procédure suivie devant les autorités précédentes, soit notamment si les dérogations à la réglementation du plan d'aménagement peuvent s'effectuer par l'octroi de

dérogations ou nécessitent l'instrument du plan spécial. c) Il ressort de ce qui précède que le grief de la recourante, relatif au fait que c'est à tort qu'un plan spécial n'aurait pas été adopté, fait l'objet du litige puisque les autorités inférieures devaient se poser la question de la nécessité d'un plan spécial et que la Cour de céans doit examiner si la procédure a été menée régulièrement. Ce grief est dès lors recevable.

#### **E. 4**

Selon l'article 75 Cst. féd., les cantons doivent établir des plans d'aménagement en vue d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. La LAT prévoit à cet effet les plans directeurs, les plans d'affectation et la procédure d'autorisation de construire. Ces instruments de planification ont un rapport étroit entre eux et ils doivent former un tout judicieux au sein duquel chaque élément remplit une fonction spécifique. C'est dans une procédure assurant la protection juridique des intéressés (art. 33 LAT) et la participation de la population (art. 4 LAT) que sont élaborés les plans d'affectation à caractère contraignant pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT) après pesée et harmonisation de l'ensemble des intérêts en présence (art. 3 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire [OAT]; arrêt du TF du 15.01.2010 [ 1C\_317/2009 ] ) et selon les indications des plans directeurs (art. 6 ss et 26 al. 2 LAT; arrêt du TC Vaud du 31.01.2008 [AC.2006.0202] cons. 2c). La planification doit se faire en fonction de la cohérence de l'ensemble d'un périmètre qui doit à son tour s'intégrer dans la planification locale, voire régionale, excluant ainsi une appréciation isolée des qualités d'un plan ( ATF 122 II 326 cons. 5b et les références citées; arrêt du TF du 15.04.2008 [1C\_386/2007 et 1C\_388/2007] cons. 4.5). b) L'obligation d'adopter des plans d'affectation pour gérer l'utilisation du sol découle des articles 2 al. 1 et 14 LAT. Le droit fédéral ne se contente pas de prescrire une obligation générale de planifier consistant à répartir le territoire au moins entre les trois types de zones prévus aux articles 15 à 17 LAT (zone à bâtir, zone agricole et zone à protéger; art. 14 al. 2 LAT). Il prévoit également une obligation spéciale de planifier qui vise des objets ou des activités non conformes à l'affectation de la zone dont l'incidence sur la planification locale ou l'environnement est importante. Ces objets ou activités ne peuvent être correctement étudiés que dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un plan d'affectation. La voie d'une simple dérogation au sens des articles 23 LAT (zone à bâtir) ou 24 LAT (hors de la zone à bâtir) est alors inadéquate pour résoudre judicieusement les problèmes d'organisation du territoire qui se posent ( ATF 120 Ib 207 cons. 5, 119 Ib 174 cons. 4, p. 178; Moor , in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [édit.], Commentaire de la LAT, 2010, nos 66 et 84 ad art. 14 LAT; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 126-127). Le fait qu'un projet non conforme à la zone soit important au point d'être soumis à l'obligation d'aménager au sens de l'article 2 LAT se déduit des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire (article 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 LAT) et de la portée du projet au regard des règles de procédure établies par la LAT (art. 4, 33 LAT; ATF 120 Ib 207 cons. 5; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., p. 127; Brandt/Moor , in : Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2009, no 132 ad. art. 18 LAT). En revanche, lorsqu'il s'agit d'un projet, même de grande ampleur, conforme à l'affectation de la zone, le droit fédéral n'oblige pas de procéder par la voie de la planification spéciale ( Brandt/Moor , op. cit., no 137 ad art. 18 LAT; arrêt du TF du 17.10.2011 [1C\_57/2011] cons. 2.1). Selon l'article 18 LAT, le droit cantonal peut, en outre, prévoir d'autres zones d'affectation que les trois zones primaires susdites prévues aux articles 15 à 17 LAT . c) Les communes élaborent leur plan d'affectation dans le cadre du plan directeur et en tenant compte des

mesures cantonales (art. 43 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire [ LCAT ]). Selon l'article 43 al. 2 LCAT , les plans d'affectation communaux comprennent les plans d'aménagement communaux (let. a), les plans spéciaux (let. b), les plans d'alignement (let. c), les plans de quartier et de lotissement (let. d) et les plans d'équipement (let. e). Les plans d'aménagement, les plans spéciaux et les plans d'alignement sont soumis à une même procédure d'adoption détaillée aux articles 89 ss LCAT . C'est le législatif communal qui les adopte (art. 92 LCAT ) après quoi ils sont soumis à approbation du Conseil d'Etat (art. 96 LCAT ). Ils se distinguent en cela du plan de quartier, qui est adopté par le Conseil communal – soit l'exécutif communal – (art. 105 LCAT ). Selon l'article 66 al. 1 LCAT , le plan d'aménagement peut délimiter des secteurs où des plans spéciaux seront établis avant toute construction. Le Conseil communal peut subordonner la construction de bâtiments à l'établissement d'un plan spécial (al. 2). Les plans spéciaux peuvent déroger aux plans d'aménagement (art. 67 al. 1 LCAT ). Parmi les plans spéciaux figurent les plans d'affectation dérogeant à l'affectation de la zone, qui sont liés à un projet de construction ou d'installation déployant des effets importants sur l'aménagement du territoire et l'environnement (par exemple stand de tir, carrière, décharge, installation d'incinération des déchets, installation sportive, installation d'enneigement artificiel) ( Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit. ch. 274, p. 125 et les références citées). d) Le projet litigieux consiste à poser, à environ 70 à 85 mètres de la rive, trois îles de structure gonflable de 24,6 mètres de diamètre chacune. Chaque île comprend cent panneaux photovoltaïques et est amarrée par câbles à des blocs de béton de 12,5 tonnes (dimensions 2,3 m x 2,3 m x 1 m) situés au fond du lac. La distance entre chaque île est de 25 mètres. Le câblage reliant les îles à la rive sera raccordé à des structures déjà validées dans le cadre du projet "freecooling". Enfin les études réalisées n'ont pas démontré d'effets nocifs sur l'environnement. Force est de constater que la surface occupée n'est pas importante au point de nécessiter un plan spécial, ce d'autant plus qu'elle ne constitue qu'une infime partie de la surface du lac de Neuchâtel. Comme il sera démontré ci-après, l'ouvrage n'a pas non plus d'effets importants sur l'environnement ni sur le régime d'affectation du sol. Il ne s'agit dès lors pas d'un ouvrage d'une importance telle qu'il nécessiterait un plan spécial comme cela est par exemple le cas pour des centres nautiques ou des ports. De plus, le projet n'a qu'une durée temporaire de vingt-cinq ans. L'établissement d'un plan spécial ne s'imposait dès lors pas en l'occurrence.

## **E. 5**

Les lacs constituent des zones à protéger (art. 17 LAT , 18 al. 2 LCAT , 10 de la loi cantonale sur la protection de la nature). Il n'en demeure pas moins que, dans les zones à protéger, un projet peut être conforme à l'affectation de la zone (cf. par exemple ATF 132 II 10 , concernant des pontons). Pour les projets non conformes, l'autorité peut veiller à une protection adéquate dans le cadre des conditions posées par l'article 24 LAT si leur implantation sur le lac ou sur la rive est justifiée par des intérêts prépondérants ou si elle est imposée par leur destination ( Moor, op. cit., n. 40 ad art. 17; ATF 132 II 10 cons. 2.4 et la doctrine citée). Par ailleurs, d'autres législations telles que la loi fédérale sur les eaux et la loi fédérale sur la pêche (LFSP) créent des zones de protection. L'article

## **E. 8**

a) Pour procéder à la pesée des intérêts en présence au sens de l'article 24 let. b LAT , plus particulièrement des intérêts relatifs à la pêche, le Conseil d'Etat s'est fondé sur l'autorisation délivrée le 2 décembre 2013 par le SFFN, elle-même basée sur la notice

d'impact réalisée pour Viteos par A., biologiste et docteur es sciences en écologie et ressources naturelles, responsable de l'environnement chez Viteos ( <https://ch.linkedin.com> ). La recourante se prévaut d'une violation du droit d'être entendue au motif que le Conseil d'Etat aurait dû se fonder sur une expertise neutre, la notice précitée, établie de manière unilatérale par Viteos, ne présentant pas toutes les garanties d'objectivité. Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'article 29 al. 2 Cst. féd. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision ( ATF 132 V 368 cons. 3.1, 129 II 497 cons. 2.2 et les références citées). Il y a lieu de relever au préalable que lorsqu'elle a mis en doute l'objectivité de cette notice dans ses observations au Service juridique le 2 octobre 2014, la recourante n'a nullement motivé sa position. Le recours adressé à la Cour de céans ne fait que mentionner que la notice a été établie unilatéralement par Viteos. L'article 14 al. 2 LFAq prévoit que celui qui sollicite une autorisation est tenu de mettre à disposition des données ou études permettant de déterminer l'impact du projet et les mesures à prendre dans l'intérêt de la pêche. Dès lors, le seul fait que l'étude ait été menée par un responsable de l'entreprise Viteos ne permet pas d'en conclure que son analyse manque d'objectivité. Que l'auteur soit lié à Viteos par un contrat de mandat ou de travail, comme spécialiste de questions de l'environnement, implique une objectivité et un devoir de diligence. Le Service de la faune pouvait dès lors se baser sur cette notice, au demeurant complète, dûment motivée et établie par un spécialiste, et c'est avec raison que le Conseil d'Etat n'a pas donné suite aux réquisitions de preuve visant à mettre en œuvre une expertise neutre et à procéder à l'audition de l'inspecteur cantonal de la faune qui a délivré l'autorisation en application de la LFSP et de la LFAq. Le grief de violation du droit d'être entendu est mal fondé. b) La corporation estime que l'intérêt des pêcheurs n'a pas été pris en considération, en violation de l'article

## **E. 9**

Le recours doit être rejeté et les frais mis à charge de la recourante qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA ). Elle ne peut prétendre à l'octroi de dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario). Une indemnité de dépens sera allouée au tiers intéressé qui procède avec l'aide d'un mandataire professionnel (art. 48 LPJA ). Me B. n'ayant pas déposé un état de ses honoraires et frais, les dépens seront chiffrés sur la base du dossier (art. 66 al.2 TFrais). Tout bien considéré, les dépens peuvent être fixés équitablement à 1'500 francs, frais et TVA compris.

## **E. 21**

3Sont notamment soumis à autorisation:

- a. l'utilisation des forces hydrauliques;
- b. la régulation des lacs;
- c. les corrections de cours d'eau et le défrichement des rives;
- d. la création de cours d'eau artificiels;
- e. la pose de conduites dans des eaux;
- f. le curage mécanique des eaux;

- g. l'exploitation et le lavage de gravier, de sable ou d'autres matériaux dans les eaux;
- h. les prélèvements d'eau;
- i. les déversements d'eau;
- k. le drainage des terrains agricoles;
- l. la construction d'ouvrages destinés aux transports et qui sont de nature à compromettre la pêche;
- m. les installations de pisciculture.

4Aucune autorisation en vertu de cette loi n'est exigible pour les prélèvements des eaux selon l'art. 29 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux<sup>2</sup>.

5Les installations qui sont agrandies ou remises en état sont considérées comme de nouvelles installations.

1Abrogé par le ch. I 18 de la LF du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision, avec effet au 1er janv. 2000 (RO19993071;FF19982221).2RS814.20

1Les autorités compétentes pour accorder les autorisations relevant du droit de la pêche doivent, compte tenu des conditions naturelles et, le cas échéant, d'autres intérêts, imposer toutes les mesures propres à:

a. créer des conditions de vie favorables à la faune aquatique en fixant:

1. le débit minimal en cas de prélèvement d'eau,
2. la forme du profil d'écoulement,
3. la structure du lit et des berges,
4. le nombre et la nature des abris pour les poissons,
5. la profondeur et la température de l'eau,
6. la vitesse du courant;

b. assurer la libre migration du poisson;

c. favoriser sa reproduction naturelle;

d. empêcher que les poissons et les écrevisses ne soient tués ou blessés par des constructions ou des machines.

2Si, lors de l'examen d'un projet tendant à modifier les eaux, leur régime, leur cours, les rives ou le fond des eaux, on ne peut trouver aucune mesure permettant d'empêcher que la pêche soit gravement compromise au sens de l'article premier, la décision doit tenir compte de tous les intérêts en présence.

3Les mesures au sens de l'al. 1 doivent être prévues déjà lors de l'élaboration des projets.