

**LA PROBLEMATIQUE EOLIENNE EN SUISSE ET PARTICULIEREMENT DANS LE  
CANTON DE NEUCHATEL**

Analyse sous l'angle du droit public

Mémoire de Master

Présenté par SOPHIE PIQUEREZ

Sous la direction du Professeur MINH SON NGUYEN

Juin 2015

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES ABREVIATIONS .....</b>	<b>IV</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>VII</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I : LES ÉOLIENNES ET LEUR CONTEXTE EN SUISSE.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Généralités .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Problématique énergétique en Suisse .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Approvisionnement énergétique .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Politiques énergétiques .....</b>	<b>5</b>
2.2.1 Stratégie pour le développement durable .....	5
2.2.2 Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral .....	6
<b>2.3 Énergie éolienne en tant qu'énergie renouvelable .....</b>	<b>7</b>
2.3.1 Rôle des énergies renouvelables .....	7
2.3.2 Promotion des énergies renouvelables .....	7
2.3.2.1 Généralités.....	7
2.3.2.2 Mesures prévues dans la loi sur l'énergie.....	8
2.3.2.3 Système de la rétribution à prix coûtant .....	8
2.3.2.4 Programme SuisseEnergie .....	9
2.3.3 Statistiques et perspectives d'avenir .....	10
<b>3 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons .....</b>	<b>11</b>
3.1 Généralités .....	11
3.2 Compétences en matière énergétique.....	12
3.3 Compétences en matière d'aménagement du territoire .....	13
3.4 Compétences en matière de protection du paysage .....	14
3.5 Compétences en matière de protection de l'environnement.....	15
3.6 Synthèse intermédiaire.....	16
<b>4 Intérêts en présence lors de l'implantation d'éoliennes .....</b>	<b>17</b>
4.1 Généralités .....	17
4.2 Avantages.....	17
4.2.1 Énergie propre, renouvelable et indigène .....	17
4.2.2 Solution alternative à l'énergie nucléaire ? .....	18
4.2.3 Apport en tourisme.....	20
4.3 Inconvénients .....	21
4.3.1 Impact sur le paysage.....	21

4.3.2	Nuisances sonores .....	24
4.3.3	Production de courant de manière intermittente et conditions de vent .....	26
4.3.4	Coût et productivité .....	27
<b>4.4</b>	<b>Synthèse intermédiaire .....</b>	<b>28</b>
4.4.1	Exigence de coordination matérielle et pesée des intérêts .....	28
4.4.2	Evolution avec l'arrêt du Crêt-Meuron .....	32
4.4.3	Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050.....	33

## **CHAPITRE II : LES EOLIENNES AU REGARD DU DROIT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT..... 35**

<b>1</b>	<b>Généralités .....</b>	<b>35</b>
<b>2</b>	<b>Analyse sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire.....</b>	<b>38</b>
<b>2.1</b>	<b>Bases de planification en général et en matière d'énergie éolienne .....</b>	<b>38</b>
2.1.1	Bases de planification issues d'une collaboration.....	38
2.1.1.1	Projet de territoire Suisse .....	38
2.1.1.2	Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050.....	40
2.1.2	Bases de planification issues de la Confédération .....	41
2.1.2.1	Recommandations pour la planification d'installations éoliennes .....	41
2.1.2.2	Conception de l'énergie éolienne .....	42
<b>2.2</b>	<b>Planification cantonale et communale .....</b>	<b>43</b>
2.2.1	Planification directrice et plan directeur cantonal.....	43
2.2.1.1	En général .....	43
2.2.1.2	En matière d'énergie éolienne.....	46
2.2.1.3	Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050.....	48
2.2.2	Plans d'affectation .....	49
2.2.2.1	En général .....	49
2.2.2.2	En matière d'énergie éolienne.....	52
<b>2.3</b>	<b>Autorisation de construire .....</b>	<b>53</b>
2.3.1	En général .....	53
2.3.2	En matière d'énergie éolienne.....	56
2.3.3	Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050.....	57
<b>2.4</b>	<b>Voies de droit .....</b>	<b>58</b>
2.4.1	Contre un plan directeur.....	58
2.4.2	Contre un plan d'affectation ou une décision.....	58
<b>3</b>	<b>Analyse sous l'angle du droit de l'environnement.....</b>	<b>59</b>
<b>3.1</b>	<b>Etude d'impact sur l'environnement .....</b>	<b>59</b>
<b>3.2</b>	<b>Voies de droit des organisations à but idéal .....</b>	<b>61</b>
<b>4</b>	<b>Synthèse intermédiaire.....</b>	<b>63</b>
<b>4.1</b>	<b>Remarques générales.....</b>	<b>63</b>

<b>4.2 Exigence de coordination formelle</b> .....	<b>64</b>
4.2.1 Coordination minimale assurée par la LAT .....	64
4.2.2 Coordination assurée par l'étude d'impact sur l'environnement.....	66
<b>CHAPITRE III : LES EOLIENNES DANS LE CANTON DE NEUCHATEL</b> .....	<b>68</b>
<b>1 Généralités</b> .....	<b>68</b>
<b>2 Contexte politique</b> .....	<b>69</b>
<b>3 Eoliennes au regard du droit de l'aménagement du territoire et droit de l'environnement neuchâtelois</b> .....	<b>70</b>
<b>3.1 Analyse sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire</b> .....	<b>70</b>
3.1.1 Conception directrice de l'aménagement du territoire .....	70
3.1.2 Plan directeur cantonal.....	70
3.1.3 Plan d'affectation cantonal .....	72
3.1.4 Autorisation de construire .....	73
3.1.5 Voies de droit.....	74
<b>3.2 Analyse sous l'angle du droit de l'environnement</b> .....	<b>76</b>
3.2.1 Etude d'impact sur l'environnement .....	76
3.2.2 Voies de droit des organisations à but idéal .....	77
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>78</b>

## LISTE DES ABREVIATIONS

ACS	Association des Communes Suisses
al.	alinéa(s)
ARE	Office fédéral du développement territorial
art.	article(s)
ASPAN	Association Suisse pour l'aménagement national
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CE	Conseil des Etats
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CF	Conseil fédéral
cf.	<i>confer</i> (se référer à)
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
chap.	chapitre
CIDD	Comité interdépartemental pour le développement durable
CN	Conseil national
consid.	considérant(s)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst.-NE	Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RSN 101)
ct./kWh	centime(s) par kilowattheure
dB(A)	décibels audibles
DDTE	Département du développement territorial et de l'environnement du canton de Neuchâtel
DEP	Droit de l'environnement dans la pratique
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DGT	Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
EIE	étude d'impact sur l'environnement
et al.	et alii (et autres)
etc.	<i>et cætera</i>

FF	Feuille fédérale
FP	Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
GW	gigawatt
GWh	gigawattheure
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i> (au même endroit)
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
JdT	Journal des Tribunaux
km/h	kilomètre(s) par heure
kW	kilowatt
kWh	kilowattheure
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (RS 700)
LCAT-NE	Loi cantonale neuchâteloise sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991 (RSN 701.0)
LCEn-NE	Loi cantonale neuchâteloise sur l'énergie du 18 juin 2001 (RSN 740.1)
LConstr.-NE	Loi cantonale neuchâteloise sur les constructions du 25 mars 1996 (RSN 720.0)
LCPN-NE	Loi cantonale neuchâteloise sur la protection de la nature du 22 juin 1994 (RSN 461.10)
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (RS 814.20)
LEne	Loi fédérale sur l'énergie du 26 juin 1998 (RS 730.0)
let.	lettre(s)
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01)
LPJA-NE	Loi cantonale neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administratives du 27 juin 1979 (RSN 152.130)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 <sup>er</sup> juillet 1966 (RS 451)
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110)
m/s	mètre(s) par seconde
MW	mégawatt
MWh	mégawatt par heure
n <sup>o</sup>	numéro
n <sup>os</sup>	numéros
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (RS 700.1)
ODO	Ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage du 27 juin 1990 (RS 814.076)
OEaux	Ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 (RS 814.201)

---

OEIE	Ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (RS 814.011)
OENE	Ordonnance sur l'énergie du 7 décembre 1998 (RS 730.01)
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
p.	page(s)
PA	plan d'affectation
PAC	plan d'affectation cantonal
PDC	plan directeur cantonal
PGA	plan général d'affectation
pt.	point
PTS	Projet de territoire Suisse
RELCAT-NE	Règlement d'exécution de la loi cantonale neuchâteloise sur l'aménagement du territoire du 16 octobre 1996 (RSN 701.02)
RELConstr.-NE	Règlement d'exécution de la loi cantonale neuchâteloise sur les constructions du 16 octobre 1996 (RSN 720.1)
RPC	rétribution à prix coûtant de l'électricité issue d'énergies renouvelables
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
s.	suivant(e)
SAT	Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel
SATAC	système automatisé de traitement des autorisations de construire
SCPE	Service cantonal de protection de l'environnement du canton de Neuchâtel
SENE	Service de l'énergie et de l'environnement du canton de Neuchâtel
s.l.	<i>sine loco</i> (sans lieu)
ss	suivant(e)s
TF	Tribunal fédéral suisse
UVS	Union des villes suisses
vol.	volume

## BIBLIOGRAPHIE

### Doctrine suisse

- AEMISEGGER Heinz / HAAG Stephan, *Art. 33 LAT*, in : AEMISEGGER Heinz / KUTTLER Alfred / MOOR Pierre / RUCH Alexandre / TSCHANNEN Pierre (édit.), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 3<sup>ème</sup> éd., Genève/Zurich/Bâle 2010.
- AGENCE DES ENERGIES RENOUVELABLES ET DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE (AEE), *Energies renouvelables : tenir compte des avantages plutôt que des préjugés – Faits sur les principales sources d'énergie du futur*, consultable depuis « [www.minergie.ch](http://www.minergie.ch) », Berne 2010, p. « [https://www.minergie.ch/publications\\_minergie.html](https://www.minergie.ch/publications_minergie.html) » (03.08.15).
- ALLIANCE-ENVIRONNEMENT, *Tournant énergétique, état 2014 : Soleil, vent et Cie remplacent la centrale nucléaire de Mühleberg*, communiqué de presse, consultable depuis « [www.wwf.ch](http://www.wwf.ch) », s.l. le 25.08.2014, p. « <http://www.wwf.ch/fr/actualites/medias/communiques/?1840/Tournant-eacutenergeacutetique-eacutetat-2014-Soleil-vent-et-Cie-remplacent-la-centrale-nucleacuteaire-de-Muumhleberg> » (03.08.15).
- ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMENAGEMENT NATIONAL (ASPAN), *L'aménagement du territoire en Suisse : brève introduction*, consultable depuis « [www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch) », Berne s.d., p. « <http://www.vlp-aspan.ch/fr/information/lamenagement-du-territoire-en-suisse> » (03.08.15). Cité : ASPAN, *L'aménagement du territoire en Suisse*.
- ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMENAGEMENT NATIONAL (ASPAN), *Territoire & Environnement 2006 – Informations du Service de documentation pour le droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, Berne 2006. Cité : ASPAN, *Territoire & Environnement 2006*.
- AUBERT Jean-François, *Art. 3 Cst., Art. 42 Cst., Art. 43 Cst., Art. 89 Cst.*, in : AUBERT Jean-François / MAHON Pascal (édit.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève 2003.
- BENOIT Anne, *Le partage vertical des compétences en tant que garant de l'autonomie des Etats fédérés en droit suisse et en droit américain*, thèse, Genève/Zurich/Bâle 2009.
- BOVAY Benoît, *Autorisation de construire et droit de l'environnement – Exposé de la pratique du Tribunal administratif vaudois*, RDAF 1995 p. 93 – 117.
- CHEVALLEY Isabelle, *L'éolien – Entre mythes et réalités*, Le Locle 2012.
- COMITE D'INITIATIVE AVENIR DES CRETES, AU PEUPLE DE DECIDER !, *L'énergie éolienne en Suisse : le non-sens et la nuisance – Argumentaire, mars 2013*, consultable depuis « [www.avenir-des-cretes.ch](http://www.avenir-des-cretes.ch) », La Sagne 2013, p. « [http://www.avenir-des-cretes.ch/download/doc\\_de\\_r%C3%A9f%C3%A9rence/Le%20non-sens%20et%20la%20nuisance.pdf](http://www.avenir-des-cretes.ch/download/doc_de_r%C3%A9f%C3%A9rence/Le%20non-sens%20et%20la%20nuisance.pdf) » (03.08.15).
- FELLE Y Yanick, *Ouverture du marché de l'électricité – Quelques considérations juridiques*, RDAF 2002 I p. 65 – 108.
- FLÜCKIGER Alexandre, *Le développement durable en droit constitutionnel suisse*, DEP 2006 p. 471 – 526.
- FONDATION SUISSE POUR LA PROTECTION ET L'AMENAGEMENT DU PAYSAGE (FP), *Grille d'évaluation de la Fondation suisse pour la protection du paysage pour les projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables*, consultable depuis « [www.sl-fp.ch](http://www.sl-fp.ch) », Berne 2013, p. « <http://www.sl-fp.ch/index.php?bereich=service&sprache=f&bild=1> » (03.08.15).

- GUY-ECABERT Christine, *Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux*, in : BELLANGER François ET AL., *Planification territoriale – Droit fédéral et spécificités cantonales*, Genève/Zurich/Bâle 2013, p. 23 – 45.
- JOMINI André, *Coordination matérielle : l'approche de la jurisprudence du Tribunal fédéral*, DEP 2005 p. 444 – 464.
- LÜTHI Fabien, *Energie éolienne – Un vent digne du bord de mer*, in : OFFICE FEDERAL DE L'ÉNERGIE (OFEN), *Energeia – Bulletin de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) numéro 6*, Berne 2014.
- MAHON Pascal, *Art. 74 Cst., Art. 75 Cst., Art. 78 Cst.*, in : AUBERT Jean-François / MAHON Pascal (édit.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève 2003.
- MAHON Pascal, *Droit constitutionnel – Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*, vol. I, 3<sup>ème</sup> éd., Neuchâtel 2014. Cité : MAHON, *Droit constitutionnel*.
- MARTI Arnold, *Art. 25a LAT*, in : AEMISEGGER Heinz / KUTTLER Alfred / MOOR Pierre / RUCH Alexandre / TSCHANNEN Pierre (édit.), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 3<sup>ème</sup> éd., Genève/Zurich/Bâle 2010.
- MEULI Kaspar, *Autant en emporte le vent*, in : SUISSEENERGIE (édit.), *Edition spéciale pour les propriétaires fonciers*, s.l. octobre 2014, p. 26 – 27.
- MOOR Pierre, *Art. 14 LAT*, in : AEMISEGGER Heinz / KUTTLER Alfred / MOOR Pierre / RUCH Alexandre / TSCHANNEN Pierre (édit.), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 3<sup>ème</sup> éd., Genève/Zurich/Bâle 2010.
- MOOR Pierre / POLTIER Etienne, *Droit administratif – Volume II : Les actes administratifs et leur contrôle*, 3<sup>ème</sup> éd., Berne 2011.
- MORAND Charles-Albert, *Pesée d'intérêts et décisions complexes*, in : MORAND Charles-Albert (édit.), *La pesée globale des intérêts – Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1996, p. 41 – 86.
- MÜLLER Georg / HÖSLI Peter / VOUILLOZ François, *Introduction au droit énergétique suisse*, Zurich/Sion 1996.
- RUCH Alexandre, *Art. 22 LAT*, in : AEMISEGGER Heinz / KUTTLER Alfred / MOOR Pierre / RUCH Alexandre / TSCHANNEN Pierre (édit.), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 3<sup>ème</sup> éd., Genève/Zurich/Bâle 2010.
- SCHAEER Robert, *Juridiction administrative neuchâteloise – Commentaire de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 27 juin 1979*, Neuchâtel 1995.
- SPORI Niklaus, *Du plan d'affectation spécial au plan d'affectation général*, Inforum n° 3/2009, p. 9 – 14.
- SUISSE EOLE, *2014 : une année record pour l'éolien à travers le monde*, communiqué de presse, consultable depuis « [www.suisse-eole.ch](http://www.suisse-eole.ch) », La Sagne le 19.02.2015, p. « <http://www.suisse-eole.ch/fr/medias/communiques/> » (03.08.15). Cité : SUISSE EOLE, *2014 : une année record*.
- SUISSE EOLE, *L'éolien dans le canton du Jura : dans l'intérêt de chacun*, La Sagne 2011. Cité : SUISSE EOLE, *L'éolien dans le canton du Jura : dans l'intérêt de chacun*.
- SUISSE EOLE, *Un pas important pour l'éolien*, communiqué de presse, consultable depuis « [www.suisse-eole.ch](http://www.suisse-eole.ch) », La Sagne le 15.05.2014, p. « <http://www.suisse-eole.ch/fr/medias/communiques/> » (03.08.15). Cité : SUISSE EOLE, *Un pas important pour l'éolien*.

- SUISSE EOLE, *Une technologie paisible*, consultable depuis « [www.suisse-eole.ch](http://www.suisse-eole.ch) », s.l. 2010, p. « <http://www.suisse-eole.ch/fr/support/documentation/> » (03.08.15). Cité : SUISSE EOLE, *Une technologie paisible*.
- TANQUEREL Thierry, *Manuel de droit administratif*, Genève/Zurich/Bâle 2011.
- TSCHANNEN Pierre, Art. 2 LAT, Art. 6 – 12 LAT, in : AEMISEGGER Heinz / KUTTLER Alfred / MOOR Pierre / RUCH Alexandre / TSCHANNEN Pierre (édit.), *Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, 3<sup>ème</sup> éd., Genève/Zurich/Bâle 2010.
- ZEN-RUFFINEN Piermarco / GUY-ECABERT Christine, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne 2001.
- ZUFFEREY Jean-Baptiste, Art. 2 LPN, in : M. KELLER Peter / ZUFFEREY Jean-Baptiste / LUDWIG FAHRLÄNDER Karl (édit.), *Commentaire LPN*, Zurich 1997.
- ZUFFEREY Jean-Baptiste / ROMY Isabelle, *La construction et son environnement en droit public – Éléments choisis pour les architectes, les ingénieurs et les experts de l'immobilier*, Lausanne/Genève/Zurich/Bâle 2010.

## Documents officiels

- COMITE INTERDEPARTEMENTAL POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (CIDD), *La Suisse sur la voie du développement durable – Points de repères*, consultable depuis « [www.aren.admin.ch](http://www.aren.admin.ch) », Berne 2012, p. « <http://www.aren.admin.ch/dokumentation/publikationen/00014/index.html?lang=fr> » (03.08.15).
- CONSEIL D'ÉTAT NEUCHÂTELOIS, *Protection des sites naturels du canton – Rapport n° 12.031 du Conseil d'Etat au Grand Conseil*, consultable depuis « [www.ne.ch](http://www.ne.ch) », Neuchâtel le 13 juin 2012, p. « <http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/rapports/Pages/accueil.aspx?p=19> » (03.08.15). Cité : NE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil*.
- CONSEIL D'ÉTAT NEUCHÂTELOIS, *Votation cantonale sur la protection des sites naturels – Le Conseil d'Etat se réjouit du OUI au contre-projet du Grand Conseil*, communiqué de presse, consultable depuis « [www.ne.ch](http://www.ne.ch) », Neuchâtel le 18.05.2014, p. « [http://www.ne.ch/medias/Pages/140518\\_EOLIENNES.aspx](http://www.ne.ch/medias/Pages/140518_EOLIENNES.aspx) » (03.08.15). Cité : NE, *Votation cantonale*.
- CONSEIL FEDERAL, *Message du 21 août 1996 concernant la loi sur l'énergie (LEn)*, FF 1996 IV 1012.
- CONSEIL FEDERAL, *Message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale « Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative « Sortir du nucléaire ») »*, FF 2013 6771.
- CONSEIL FEDERAL, *Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*, FF 2002 2155.
- CONSEIL FEDERAL, *Message du 3 décembre 2004 relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité*, FF 2005 1493.
- CONSEIL FEDERAL, *Stratégie pour le développement durable 2012 – 2015*, consultable depuis « [www.aren.admin.ch](http://www.aren.admin.ch) », Berne 2012, p. « <http://www.aren.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=fr> » (03.08.15).

- CONSEIL FEDERAL SUISSE / CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (CdC) / CONFERENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (DTAP) / UNION DES VILLES SUISSE (UVS) / ASSOCIATION DES COMMUNES SUISSES (ACS), *Projet de territoire Suisse – Version remaniée*, consultable depuis « [www.aren.admin.ch](http://www.aren.admin.ch) », Berne 2012, p. « <http://www.aren.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/?lang=fr> » (03.08.15). Cité : CF/CdC/DTAP/UVS/ACS, PTS.
- DEPARTEMENT DE LA GESTION DU TERRITOIRE CANTON DE NEUCHÂTEL (DGT), *Concept éolien du canton de Neuchâtel*, version 5.6, consultable depuis « [www.ne.ch](http://www.ne.ch) », Neuchâtel 2010, p. « <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SENE/energie/Pages/efficacite-energies-renouvelables.aspx> » (03.08.15).
- DEPARTEMENT DE LA GESTION DU TERRITOIRE CANTON DE NEUCHÂTEL (DGT) / SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, *Etudes d'impact sur l'environnement – Guide méthodologique*, consultable depuis « [www.ne.ch](http://www.ne.ch) », Neuchâtel 2004, p. « <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SENE/planification-construction/Pages/etude-impact.aspx> » (03.08.15).
- DEPARTEMENT DE LA GESTION DU TERRITOIRE CANTON DE NEUCHÂTEL (DGT) / SERVICE DE L'ENERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT (SENE) / SERVICE CANTONAL DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (SCAT) / SERVICE DE LA FAUNE, DES FORETS ET DE LA NATURE (SFFN), *Cahier des charges pour projets de parcs éoliens et grandes éoliennes isolées*, consultable depuis « [www.ne.ch](http://www.ne.ch) », octobre 2010, p. « <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SENE/planification-construction/Pages/etude-impact.aspx> » (03.08.15).
- DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'ENERGIE ET DE LA COMMUNICATION (DETEC), *Concept SuisseEnergie 2013 – 2020 en tant que partie intégrante du premier paquet de mesures de la stratégie énergétique 2050*, consultable depuis « [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) », s.l. 2012, p. « [http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?dossier\\_id=05024&lang=fr](http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?dossier_id=05024&lang=fr) » (03.08.15).
- OFFICE FEDERAL DE L'ENERGIE (OFEN), *Energeia – Bulletin de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) numéro 6*, consultable depuis « [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) », Berne 2014, p. « [http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/00620/index.html?lang=fr&dossier\\_id=06080](http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/00620/index.html?lang=fr&dossier_id=06080) » (03.08.15). Cité : OFEN, *Energeia*.
- OFFICE FEDERAL DE L'ENERGIE (OFEN), *Le Conseil fédéral adopte le message sur la Stratégie énergétique 2050*, communiqué de presse, consultable depuis « [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) », Berne le 04.09.2013, p. « <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=50123> » (03.08.15). Cité : OFEN, *Le CF adopte le message sur la Stratégie énergétique 2050*.
- OFFICE FEDERAL DE L'ENERGIE (OFEN) / OFFICE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT (OFEV) / OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE), *Recommandations pour la planification d'installations éoliennes – Utilisation des instruments de l'aménagement du territoire et critère de sélection des sites*, consultable depuis « [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) », Berne 2010, p. « [http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier\\_id=04426](http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier_id=04426) » (03.08.15).
- OFFICE FEDERAL DE L'ENERGIE (OFEN) / OFFICE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DES FORETS ET DU PAYSAGE (OFEFP) / OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE), *Concept d'énergie éolienne pour la Suisse – Bases pour la localisation de parcs éoliens*, consultable depuis « [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) », Berne 2004, p. « [http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier\\_id=05810](http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier_id=05810) » (03.08.15).

- OFFICE FEDERAL DE L'ENERGIE (OFEN), *Ökobilanzierung von Schweizer Windenergie*, consultable depuis « [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) », Berne 2015, p. « [http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier\\_id=06305](http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier_id=06305) » (03.08.15). Cité : OFEN, *Ökobilanzierung von Schweizer Windenergie*.
- OFFICE FEDERAL DE L'ENERGIE (OFEN), *Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien – Ausgabe 2013*, consultable depuis « [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) », Berne 2014, p. « [http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier\\_id=00772](http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr&dossier_id=00772) » (03.08.15). Cité : OFEN, *Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien – Ausgabe 2013*.
- OFFICE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT (OFEV), *Fiche d'information sur le bruit des installations éoliennes*, consultable depuis « [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) », s.l. 2011, p. « [http://www.bafu.admin.ch/laerm/10312/10313/10325/index.html?lang=fr#sprungmarke1\\_13](http://www.bafu.admin.ch/laerm/10312/10313/10325/index.html?lang=fr#sprungmarke1_13) » (03.08.15). Cité : OFEV, *Fiche d'information sur le bruit des installations éoliennes*.
- OFFICE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT (OFEV), *Manuel EIE – Directives de la Confédération sur l'étude d'impact sur l'environnement (art. 10b al. 2 LPE et art. 10 al. 1 OEIE)*, consultable depuis « [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) », Berne 2009, p. « <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01067/index.html?lang=fr> » (03.08.15). Cité : OFEV, *Manuel EIE*.
- OFFICE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT (OFEV), *Position de l'OFEV sur l'énergie éolienne*, consultable depuis « [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) », Berne 2010, p. « <http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00522/01659/01662/index.html?lang=fr> » (03.08.15). Cité : OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*.
- OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE) / CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (CDC) / CONFERENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (DTAP) / UNION DES VILLES SUISSE (UVS) / ASSOCIATION DES COMMUNES SUISSES (ACS) (édit.), *Projet de territoire Suisse – Rapport annuel 2013*, consultable depuis « [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) », s.l. 2014, p. « <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/?lang=fr> » (03.08.15).
- OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE), *Le Conseil fédéral approuve le plan directeur du canton de Neuchâtel*, communiqué de presse, consultable depuis « [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) », Berne le 26.06.2013, p. « <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/04925/index.html?lang=fr> » (03.08.15). Cité : ARE, *Le CF approuve le PDC neuchâtelois*.
- REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire*, consultable depuis « [www.ne.ch](http://www.ne.ch) », Neuchâtel 2005, p. « <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/pdc/Pages/accueil.aspx> » (03.08.15). Cité : NE, *Conception directrice*.
- REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, *Plan directeur cantonal – Consultation officielle*, consultable depuis « [www.ne.ch](http://www.ne.ch) », juin 2015, p. « <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/pdc/Pages/accueil.aspx> » (03.08.15). Cité : NE, *PDC*.
- SUISSE ENERGIE, *EnergieSchweiz 2013 – 2020 – Detailkonzept Juli 2013 avec résumé en français*, consultable depuis « [www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) », Berne 2013, p. « [http://www.bfe.admin.ch/energie/00552/index.html?lang=fr&dossier\\_id=04650](http://www.bfe.admin.ch/energie/00552/index.html?lang=fr&dossier_id=04650) » (03.08.15).

## INTRODUCTION

« Une nouvelle manière de penser est nécessaire si l'humanité veut survivre » ; Albert EINSTEIN, scientifique et visionnaire du XX<sup>e</sup> siècle, avait déjà vu juste. Bien que nous ne nous revendiquions pas écologistes, nous ne pouvons continuer à vivre ainsi, en ne voyant pas plus loin que le bout de notre nez. En effet, se tourner vers l'avenir et penser davantage aux intérêts des générations futures paraît aujourd'hui être une priorité. Dans le concept de développement durable, cela s'appelle la « solidarité intergénérationnelle »<sup>1</sup>.

De cette vision bien générale, nous en tirons des solutions beaucoup plus concrètes. La problématique écologique que représente celle des énergies renouvelables est plus que jamais d'actualité et mérite toute notre attention. Actuellement en Suisse, près de 80% des besoins énergétiques sont couverts par des ressources non-renouvelables, ce qui nuit considérablement à l'environnement et au climat. Malgré cela, seul environ un cinquième de l'énergie que nous consommons provient d'énergies renouvelables<sup>2</sup>. Parmi celles-ci, il y a notamment l'énergie éolienne qui a joué un rôle plutôt discret dans notre pays, où la toute première installation date de 1986<sup>3</sup>. Pourtant, le potentiel de l'éolien est bien réel. Alors pourquoi est-il si difficile de construire des éoliennes en Suisse ? Quels sont les obstacles qui se dressent face à l'élaboration de telles installations ? Véritables ventilateurs à colère, les éoliennes suscitent bien des débats. En effet, la thématique de l'énergie éolienne soulève des questions politiques, juridiques, économiques et bien d'autres.

Notre travail est divisé en trois chapitres qui, ensemble, ont pour vocation de présenter de manière générale l'énergie éolienne en Suisse. Nous verrons, tout au long de notre premier chapitre, que la Confédération tente, à travers des stratégies et des programmes, de fixer des objectifs communs à toutes les collectivités afin de parvenir à une société plus écologique. Nous expliquerons également le rôle des énergies renouvelables et, particulièrement de l'énergie éolienne, dans la poursuite de ces objectifs. Puis, nous mettrons en avant la complexité de la répartition des compétences en rapport avec les éoliennes avant d'exposer sommairement les avantages et les inconvénients que présentent ces engins. Au terme de ce chapitre, nous remarquerons qu'il est difficile de trouver une solution qui soit la meilleure pour tous, ou pour la majorité d'entre nous du moins. Au-delà des débats politiques induits par l'implantation d'éoliennes, il ressortira de notre deuxième chapitre qu'il y a également des questions davantage juridiques et techniques à résoudre, comme celles, principalement procédurales, soulevées par les règles sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement. Nous constaterons que les collectivités publiques disposent de plusieurs instruments permettant de coordonner leurs activités à incidences spatiales et de procéder à une pesée des intérêts en présence. Finalement, dans notre troisième et dernier chapitre, nous explorerons plus précisément les solutions choisies par le canton de Neuchâtel dans ce domaine.

<sup>1</sup> CIDD, *La Suisse sur la voie du développement durable*, p. 10.

<sup>2</sup> OFEN, *Energieia*, p. 1.

<sup>3</sup> <http://www.eolien-valais.ch/energie-eolienne/en-suisse> (consulté le 9 février 2015).

Précisons encore que ce travail n'a pas pour vocation d'être exhaustif sur toutes les questions qui se posent en relation avec l'énergie éolienne. En effet, il s'agit d'un sujet vaste et complexe ; il serait ainsi ambitieux – voire même prétentieux – que de vouloir traiter toute la matière sur si peu de pages. Il a plutôt pour but d'établir une vue d'ensemble et, partant, de mettre en avant la multitude de questions et de problèmes soulevés, d'une part, par la volonté d'implanter des éoliennes sur le territoire suisse et, d'autre part, par leur construction proprement dite.

# CHAPITRE I : LES EOLIENNES ET LEUR CONTEXTE EN SUISSE

## 1 Généralités

La racine étymologique du terme « éolien » provient du nom du personnage mythologique Eole, connu en Grèce antique comme le Dieu des vents. L'homme a très vite compris le profit qu'il pouvait tirer de la force du vent. Le moulin à vent, ancêtre de l'éolienne, a ainsi permis de remplacer le travail des hommes et des animaux. Au XII<sup>ème</sup> siècle, les premiers moulins apparaissent en Europe et sont utilisés pour pomper l'eau, moulin les céréales, scier, etc.<sup>4</sup>. Pendant la Révolution industrielle, entre le XVIII<sup>ème</sup> et le XIX<sup>ème</sup> siècle, l'homme s'est rendu compte que le vent pouvait également être producteur d'électricité.

L'énergie éolienne est une énergie renouvelable, indigène et qui ne rejette ni CO<sup>2</sup>, ni déchets toxiques. Une énergie renouvelable est une énergie produite continuellement par la nature, et donc inépuisable, qui peut être transformée en énergie utilisable ou utilisée directement comme énergie finale<sup>5</sup>. Etant donné qu'elle ne rejette pas de CO<sup>2</sup>, c'est une énergie propre et donc durable<sup>6</sup>. Le vent fait partie des nouvelles énergies renouvelables comme le soleil, la biomasse, le biogaz, les déchets et la géothermie<sup>7</sup>. L'énergie hydraulique, quant à elle, sert à produire de l'électricité en Suisse depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et n'est, à ce titre, pas considérée comme « nouvelle » énergie renouvelable<sup>8</sup>.

Aujourd'hui, l'éolien est principalement utilisé pour produire de l'électricité<sup>9</sup>. Les masses d'air qui se déplacent font tourner les pales des éoliennes et produisent ainsi de l'énergie mécanique. Celle-ci est ensuite transformée en énergie électrique grâce à un générateur<sup>10</sup>. En Suisse, tous les sites ne bénéficient pas de la même situation en matière de vent. Les sites les plus intéressants se trouvent sur les hauteurs du Jura et des Préalpes, dans les vallées et sur les cols des Alpes<sup>11</sup>. Selon l'Association suisse pour la promotion de l'énergie éolienne (Suisse Eole), les vents en Suisse sont même plus favorables que ce que l'on imagine et parfois comparables aux vents des côtes de la mer du Nord<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> CHEVALLEY, p. 7.

<sup>5</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/00/10/blank/ind44.informations.30120304.4405.html> (consulté le 20 janvier 2015).

<sup>6</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/avantages/> (consulté le 2 février 2015).

<sup>7</sup> OFEN, *Le CF adopte le message sur la Stratégie énergétique 2050*.

<sup>8</sup> AEE, p. 19.

<sup>9</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/technique/> (consulté le 2 février 2015).

<sup>10</sup> <http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr> (consulté le 20 janvier 2015).

<sup>11</sup> <http://www.suisse-eole.ch/tout-sur-l-eolien/l-eolien-en-suisse.html> (consulté le 14 janvier 2015).

<sup>12</sup> [http://www.suisse-eole.ch/fileadmin/PDF/Communiqués/2013/SEO\\_CP-ProductionEolienne-2012.pdf](http://www.suisse-eole.ch/fileadmin/PDF/Communiqués/2013/SEO_CP-ProductionEolienne-2012.pdf) (consulté le 14 janvier 2015).

## 2 Problématique énergétique en Suisse

### 2.1 Approvisionnement énergétique

En Suisse, environ 80% de l'énergie primaire est importée alors que les 20% restants sont couverts par des agents énergétiques indigènes soit l'eau, le bois, les déchets ménagers, les déchets industriels et les autres énergies renouvelables comme le soleil, le biogaz, les biocarburants, la chaleur ambiante et bien sûr le vent. L'approvisionnement énergétique de la Suisse se caractérise ainsi par une haute sécurité de l'approvisionnement mais aussi par une forte dépendance vis-à-vis de l'étranger<sup>13</sup>.

Toute cette énergie est utilisée principalement à trois fins : le chauffage, la mobilité et l'électricité<sup>14</sup>. Véritable « château d'eau de l'Europe », la Suisse possède un grand avantage avec sa force hydraulique. En 2013, la production indigène annuelle d'électricité était d'ailleurs, surtout grâce aux barrages, à 60% d'origine renouvelable<sup>15</sup>. Cependant, l'existence de ressources fossiles limitées, la problématique du CO<sup>2</sup> et la forte dépendance à l'égard de l'étranger sont des motifs qui justifient d'accorder plus d'importance au développement des énergies renouvelables. En 2004, le Conseil fédéral en a d'ailleurs déduit qu'un passage à des systèmes énergétiques nouveaux était inévitable à long terme. L'introduction de nouvelles technologies sur le marché, notamment pour produire de l'électricité à partir d'énergie renouvelable, est donc nécessaire<sup>16</sup>.

L'approvisionnement énergétique en Suisse se caractérise par sa grande mixité en raison de l'utilisation de diverses énergies, renouvelables ou non. Les énergies *non-renouvelables* regroupent entre autres le pétrole, le gaz naturel et le charbon et sont aussi appelées « énergies fossiles » car elles proviennent de la terre. Le pétrole, le gaz naturel et le charbon résultent de transformations géologiques de matières organiques mortes qui ont pris des millions d'années pour s'effectuer. Ainsi, aucune énergie fossile ne peut être créée depuis l'apparition de l'être humain, raison pour laquelle elles sont qualifiées d'énergies non-renouvelables<sup>17</sup>. Dans cette catégorie se trouve également l'énergie nucléaire, basée sur la radioactivité et dépendante d'une source dont les gisements sont aujourd'hui limités<sup>18</sup>. Aujourd'hui, le défi principal de la Suisse est de remplacer l'énergie nucléaire par des énergies renouvelables. Sont *renouvelables* notamment la force hydraulique, la biomasse, le vent, le soleil et la chaleur de la terre<sup>19</sup>. L'énergie hydraulique occupe une place centrale en Suisse qui possède une topographie idéale son exploitation. Les centrales hydrauliques ont ainsi produit 56.6% de l'électricité indigène en 2013<sup>20</sup>. La biomasse comprend quant à elle tout ce qui se compose de matières organiques, comme les peaux de bananes, les déchets du jardin ou encore le fumier des vaches par exemple. L'énergie de la biomasse est produite

<sup>13</sup> FF 2013, p. 6782.

<sup>14</sup> Selon correspondances avec M. CHEVILLAT Yves, chef de projet, Suisse Eole Centre Info Romandie.

<sup>15</sup> Le 100% étant approximativement couvert par : 56.6% d'hydraulique, 3.4% d'énergie solaire, de biomasse, de biogaz, d'énergie éolienne et des déchets et 40% d'énergie non-renouvelable dont 36.4% d'énergie nucléaire ; OFEN, *Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien – Ausgabe 2013*, p. V ; FF 2013, p. 6784.

<sup>16</sup> FF 2005, p. 1506.

<sup>17</sup> <http://www.bfe.admin.ch/themen/00486/index.html?lang=fr> (consulté le 2 février 2015).

<sup>18</sup> La source primaire d'une centrale nucléaire est l'uranium 235 ou le plutonium 239 ; [http://www.fmv.ch/fr/cahiers\\_electricite/energie\\_nucleaire.htm](http://www.fmv.ch/fr/cahiers_electricite/energie_nucleaire.htm) (consulté le 17 juin 2015).

<sup>19</sup> AUBERT, Art. 89 Cst., n° 12.

<sup>20</sup> OFEN, *Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien – Ausgabe 2013*, p. V.

à partir de ces différentes matières et est utilisable sous forme de chaleur, d'électricité et de carburant<sup>21</sup>.

## 2.2 Politiques énergétiques

### 2.2.1 Stratégie pour le développement durable

C'est dans une perspective de développement durable que s'inscrit l'utilisation de l'énergie éolienne en Suisse. En 1987, la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement publiait le rapport « Notre avenir à tous » qui définit le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations à venir, de pouvoir répondre à leurs propres besoins »<sup>22</sup>. Bien que le développement durable ne concerne pas exclusivement l'environnement<sup>23</sup>, la protection de celui-ci reste une tâche essentielle de notre Etat.

Dans la *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (Cst.)<sup>24</sup>, on retrouve la définition du développement durable dans sa perspective purement écologique aux art. 2 al. 4 et 73<sup>25</sup>. Ainsi, la Confédération et les cantons doivent veiller à ce qu'il y ait un « *équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain* »<sup>26</sup>. De plus, la Confédération « *s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles* »<sup>27</sup>. Le développement durable et son encouragement par la Confédération reposent ainsi sur un mandat constitutionnel.

Partant, le Conseil fédéral a mis en œuvre ces prescriptions constitutionnelles sous la forme de stratégies pour le développement durable, la dernière datant de 2012<sup>28</sup>. Dans cette stratégie, nous trouvons notamment le plan d'action 2012 – 2015 qui montre comment le Conseil fédéral compte atteindre les objectifs de développement durable<sup>29</sup>. Un des buts que doit poursuivre ce plan d'action consiste en la lutte contre le réchauffement climatique, en particulier grâce à un recours accru aux énergies renouvelables<sup>30</sup>. La promotion de celles-ci est donc nécessaire<sup>31</sup>. La stratégie applicable à la période 2016 – 2019 est quant à elle en cours d'élaboration depuis septembre 2014. Pour tenter d'élargir la portée de la stratégie et promouvoir sa mise en œuvre, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a lancé, en collaboration avec d'autres services fédéraux, une démarche participative avec des acteurs ayant différents intérêts<sup>32</sup>.

<sup>21</sup> <http://www.biomasseschweiz.ch/index.php/fr/biomassenenergie-fr/produktion-fr> (consulté le 19 février 2015).

<sup>22</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00266/00540/00542/index.html?lang=fr> (consulté le 14 janvier 2015).

<sup>23</sup> Mais aussi la société et l'économie ; CIDD, *La Suisse sur la voie du développement durable*, p. 9.

<sup>24</sup> RS 101.

<sup>25</sup> FLÜCKIGER, p. 496.

<sup>26</sup> Art. 73 Cst. ; RS 101.

<sup>27</sup> Art. 2 al. 4 Cst.

<sup>28</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00260/index.html?lang=fr> (consulté le 14 janvier 2015).

<sup>29</sup> CIDD, *La Suisse sur la voie du développement durable*, p. 27.

<sup>30</sup> CF, *Stratégie pour le développement durable 2012 – 2015*, p. 22.

<sup>31</sup> *Idem*, p. 27.

<sup>32</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=fr> (consulté le 15 juin 2015).

### 2.2.2 Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral

Actuellement, la Suisse est dépendante de l'étranger en matière énergétique. La grande quantité d'énergie qu'elle importe la rend vulnérable par rapport aux prix en cas de pénurie. En outre, la consommation d'énergie par habitant est élevée et la grande part des énergies fossiles n'est pas compatible avec la politique climatique<sup>33</sup>. La « Stratégie énergétique 2050 », élaborée par le Conseil fédéral, a ainsi pour objectif de restructurer l'approvisionnement énergétique suisse par étapes d'ici à 2050, notamment en réduisant la consommation d'énergie et en développant les énergies renouvelables. Le but ultime est, à l'avenir, de garantir un approvisionnement en énergie sûr et compétitif en Suisse<sup>34</sup>.

La première étape consiste en un « premier paquet de mesures », qui a été présenté par le Conseil fédéral le 4 septembre 2013, et qui est actuellement traité au Parlement. Le Conseil national l'a adopté le 8 décembre 2014 et il est prévu que le Conseil des Etats le traite dans sa session d'automne ou d'hiver 2015. Le peuple se prononcera sur le projet au cas où une demande de référendum aboutirait. L'entrée en vigueur sera fixée par le Conseil fédéral, mais une entrée en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 semble très peu probable<sup>35</sup>. Le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 engendre en outre la révision totale de la *loi fédérale sur l'énergie du 26 juin 1998* (LEne)<sup>36</sup> ainsi que la modification d'autres actes tels que la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979* (LAT)<sup>37</sup>.

La seconde étape de la Stratégie énergétique 2050 prévoit, quant à elle, de réorienter la politique climatique et énergétique et de passer du système d'encouragement – à travers l'octroi de subventions – à un système d'incitation à partir de 2021. Cette deuxième étape se fonde sur un nouvel article constitutionnel qui a fait l'objet d'une consultation ouverte le 13 mars 2015 par le Conseil fédéral<sup>38</sup>.

Tout au long de ce travail, nous exposerons les différentes nouveautés qu'apporterait la Stratégie énergétique 2050 à la question des éoliennes si celle-ci était amenée à entrer en vigueur.

<sup>33</sup> OFEN, *Le CF adopte le message sur la Stratégie énergétique 2050*.

<sup>34</sup> FF 2013, p. 6820.

<sup>35</sup> Selon correspondances avec M. HÄUSLER Nico, Spécialiste Affaires du Conseil fédéral et affaires parlementaires, au nom du DETEC, de l'OFEN et des Affaires du Conseil fédéral et affaires parlementaires.

<sup>36</sup> RS 730.0.

<sup>37</sup> RS 700.

<sup>38</sup> Selon correspondances avec M. HÄUSLER Nico, cf. *supra* note 35.

## 2.3 Énergie éolienne en tant qu'énergie renouvelable

### 2.3.1 Rôle des énergies renouvelables

La Confédération et les cantons doivent, dans les limites de leurs compétences respectives, s'employer à « promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie »<sup>39</sup>. Selon la politique énergétique de la Suisse, la Confédération doit également favoriser « le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables »<sup>40</sup>. La Constitution fédérale incite donc au respect de l'environnement, ce qui passe notamment par le développement des énergies renouvelables. En effet, les énergies renouvelables telles que le vent représentent une richesse pour la Suisse. Respectueuses de l'environnement et du climat, elles permettent de combler les besoins en énergie en hausse de la Suisse tout en réduisant nos importations et nos énergies fossiles. D'ici quelques années, ces énergies deviendront très intéressantes car elles seront de plus en plus concurrentielles et avantageuses<sup>41</sup>.

Afin de se rendre compte de l'importance de l'énergie éolienne, nous pouvons notamment soulever le fait qu'une éolienne d'une puissance de 2 MW située idéalement produit environ 4 GWh/an d'énergie, ce qui correspond à la consommation d'environ 1 150 ménages. Pour illustrer cette information, l'éolienne de Martigny produit elle plus de 5 GWh/an<sup>42</sup>. Dès lors, même si l'apport en énergie des éoliennes représente une part infime de la production énergétique nationale, elle n'est pas négligeable et devrait être encouragée.

### 2.3.2 Promotion des énergies renouvelables

#### 2.3.2.1 Généralités

La promotion intense des énergies renouvelables a notamment pour dessein de compenser la disparition progressive de l'électricité nucléaire<sup>43</sup> (pour plus de détails, cf. *infra* chap. I pt. 4.2.2). En effet, d'ici à 2050, 4 milliards de kWh d'éolien équivaldraient à 1,4 fois la centrale nucléaire de Mühleberg. Consciente de la nécessité de mettre en avant cette énergie, Suisse Eole a organisé un congrès national de l'éolien, qui a eu lieu le 25 mars 2015 à Berne, afin de promouvoir les différents aspects de l'énergie éolienne en Suisse. Ce congrès était placé sous la devise « Ensemble pour l'énergie éolienne »<sup>44</sup>. Nous verrons qu'il existe plusieurs autres moyens de promouvoir les énergies renouvelables et particulièrement l'énergie éolienne<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Art. 89 al. 1 Cst.

<sup>40</sup> Art. 89 al. 3 *in fine* Cst.

<sup>41</sup> <http://www.uvek.admin.ch/themen/03507/03509/03970/index.html?lang=fr> (consulté le 22 janvier 2015).

<sup>42</sup> <http://www.suisse-eole.ch/tout-sur-l-eolien/faq.html> (consulté le 22 janvier 2015).

<sup>43</sup> FF 2013, p. 6865.

<sup>44</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/news/> (consulté le 27 février 2015).

<sup>45</sup> A noter que la présentation de ces moyens de promotion ne se veut pas exhaustive. En effet, nous pourrions également considérer l'introduction de l'art. 18a LAT concernant les installations solaires comme une mesure de promotion par exemple. Selon cette disposition, à certaines conditions, les installations suffisamment intégrées dans les toits peuvent simplement être annoncées et ne nécessitent plus d'autorisation de construire.

### 2.3.2.2 Mesures prévues dans la loi sur l'énergie

La population doit comprendre la politique énergétique, notamment les enjeux d'un recours accru aux énergies renouvelables et inversement d'un non-recours à celles-ci. Ainsi, dans le quatrième chapitre de la loi sur l'énergie, il y a toute une série de mesures dont celle consistant en la transmission d'informations et de conseils. A ce propos, l'art. 10 LENE prévoit l'obligation pour l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et les cantons de donner des informations et des conseils au public et aux autorités sur les conditions d'un approvisionnement énergétique économique et écologique, les possibilités d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle, ainsi que le recours aux énergies renouvelables.

Selon le Message concernant la loi sur l'énergie du 21 août 1996, « *il importe de mener une politique d'information et de conseil, afin que les dispositions légales ainsi que les directives, recommandations et autres mesures émanant des autorités soient comprises et assumées par la population* ». En effet, les mesures promotionnelles ne déploient leurs effets que si elles sont suffisamment connues. Une action volontaire de tous les milieux est en outre nécessaire pour atteindre les objectifs de politique énergétique<sup>46</sup>.

L'OFEN assume principalement une tâche d'information alors que les cantons prodiguent des conseils sur le plan régional afin de mieux respecter les conditions spécifiques de l'endroit. Les conseils sont alors mieux reçus et plus utiles<sup>47</sup>. La Confédération et les cantons peuvent également créer, dans le cadre de ces activités et en collaboration avec des particuliers, des organisations chargées d'informer et de conseiller<sup>48</sup>.

### 2.3.2.3 Système de la rétribution à prix coûtant

La LENE fixe des objectifs quant à la production d'électricité au moyen des énergies renouvelables<sup>49</sup>. Pour atteindre ces buts, un nouvel instrument a été prévu par cette loi : la « rétribution à prix coûtant de l'électricité produite par des énergies renouvelables » (RPC)<sup>50</sup>. Celle-ci, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, a engendré un regain d'intérêt pour les projets éoliens en Suisse<sup>51</sup>. En effet, cet instrument de la Confédération sert à promouvoir la production d'électricité au moyen d'énergies renouvelables. La rétribution à prix coûtant du courant injecté « *compense la différence entre le montant de la production et le prix du marché, garantissant ainsi aux producteurs de courant renouvelable un prix qui correspond à leurs coûts de production* »<sup>52</sup>. En d'autres termes, la RPC indemnise les producteurs d'énergies renouvelables, ce qui rend rentable l'électricité qui leur est chère au départ<sup>53</sup>. La RPC est prévue pour l'énergie éolienne mais aussi pour la force hydraulique, le photovoltaïque, la géothermie, la biomasse et les déchets qui en proviennent.

<sup>46</sup> FF 1996 IV, p. 1118.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 1119.

<sup>48</sup> Art. 10 al. 2 LENE.

<sup>49</sup> Art. 1 al. 3 LENE.

<sup>50</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 5.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> <http://www.bfe.admin.ch/themen/00612/02073/index.html?lang=fr> (consulté le 26 janvier 2015).

<sup>53</sup> <http://www.suisse-eole.ch/tout-sur-l-eolien/faq.html> (consulté le 26 janvier 2015).

Le fonds RPC a un plafond global qui découle du supplément maximal perçu sur le réseau<sup>54</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'art. 15b al. 4 LEné limite ce supplément à 1,5 ct./kWh<sup>55</sup>. Avec la consommation d'électricité actuelle en Suisse, il y a donc 750 millions de francs de subventions au maximum par année<sup>56</sup>. Cet argent ainsi récolté permet le rachat de l'électricité produite par des producteurs d'énergie renouvelable à un prix préférentiel, dit « à prix coûtant »<sup>57</sup>. Selon l'*ordonnance sur l'énergie du 7 décembre 1998* (OEné)<sup>58</sup>, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012, le taux de rétribution de l'électricité produite par une éolienne – petite ou grande – est de 21,5 ct./kWh pendant les cinq premières années à partir de sa mise en service<sup>59</sup>.

Suite au succès de ce nouvel outil, l'OFEN a été contraint de mettre en place une liste d'attente<sup>60</sup>. En effet, le nombre de demandes pour une rétribution à prix coûtant du courant injecté a très vite été supérieur au volume des subventions disponibles. Dès qu'un avis positif peut être délivré quant à une demande de RPC, les personnes concernées en sont informées. La durée de la rétribution commence avec la mise en service de l'installation mais seul l'avis positif donne lieu au paiement de la RPC<sup>61</sup>.

Dans le cadre du projet concernant le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral veut optimiser le système de la RPC existant<sup>62</sup>. Concrètement, cela implique plusieurs adaptations dont une hausse du supplément perçu sur le réseau à 2,3 ct./kWh et, partant, une hausse du plafond de coûts global<sup>63</sup>. Un changement organisationnel sera également opéré<sup>64</sup>. L'exécution du système de rétribution de l'injection qui incombe actuellement à la Société nationale du réseau de transport – appelée Swissgrid – sera transférée à l'OFEN, ce qui permettra de concentrer l'ensemble des activités à un seul endroit et de simplifier les procédures<sup>65</sup>.

#### 2.3.2.4 Programme SuisseEnergie

Sur la base de la loi sur l'énergie, la Confédération avait mis en place un programme d'action appelé « Energie 2000 » qui avait pour objectifs, jusqu'à l'an 2000, la stabilisation, puis la réduction de la consommation d'électricité ainsi que le recours plus important aux énergies renouvelables<sup>66</sup>. Le programme d'action « SuisseEnergie », qui a pris la relève d'Energie 2000, vise la réduction massive des émissions CO<sub>2</sub>, la stabilisation de l'augmentation de la consommation d'électricité et le maintien

<sup>54</sup> FF 2013, p. 6836.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup>

[https://www.swissgrid.ch/swissgrid/fr/home/experts/topics/renewable\\_energies/remuneration\\_re/crf/facts\\_crf/limitation\\_grants.html](https://www.swissgrid.ch/swissgrid/fr/home/experts/topics/renewable_energies/remuneration_re/crf/facts_crf/limitation_grants.html) (consulté le 2 février 2015).

<sup>57</sup> <http://www.suisseenergie.ch/fr-ch/bâtiment/incitation-financière-subventions/rétribution-à-prix-coûtant-du-courant-injecté-rpc.aspx> (consulté le 26 janvier 2015).

<sup>58</sup> RS 730.01.

<sup>59</sup> Cf. appendice n° 1.3 de l'OEné.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup>

[https://www.swissgrid.ch/swissgrid/fr/home/experts/topics/renewable\\_energies/remuneration\\_re/crf/registration\\_to\\_implementation/waiting\\_list.html](https://www.swissgrid.ch/swissgrid/fr/home/experts/topics/renewable_energies/remuneration_re/crf/registration_to_implementation/waiting_list.html) (consulté le 2 février 2015).

<sup>62</sup> FF 2013, p. 6837.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> FF 2013, p. 6843.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> FELLE, p. 79.

de la quote-part de l'énergie hydraulique dans la consommation finale et l'augmentation de celle des autres énergies renouvelables<sup>67</sup>. Il s'agit ainsi de contribuer de manière importante à la réalisation des objectifs de la politique énergétique et climatique<sup>68</sup>.

Dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, il y a plusieurs acteurs qui ont un rôle à jouer, à savoir : la Confédération, les cantons, les communes, des entreprises exerçant des activités dans divers secteurs économiques, des organisations environnementales et la population suisse. SuisseEnergie est un programme dont la fonction est d'informer, de sensibiliser, de mettre en relation et de coordonner tous ces acteurs<sup>69</sup>. Par exemple, SuisseEnergie mène des campagnes de sensibilisation auprès de la population à travers des affiches, visibles dans les gares notamment.

Selon Daniel BÜCHEL, directeur du programme SuisseEnergie, « *SuisseEnergie constitue également un promoteur important de la nouvelle orientation suisse de la politique énergétique* »<sup>70</sup>. Ainsi, le Conseil fédéral a adopté le « Concept SuisseEnergie 2013 – 2020 » afin de renforcer le programme SuisseEnergie en tant que partie intégrante des premières mesures de la Stratégie énergétique 2050. En 2015, les moyens financiers alloués au programme devraient atteindre 55 millions de francs, soit 25 millions de plus qu'en 2012<sup>71</sup>.

Globalement, l'objectif du programme SuisseEnergie est d'augmenter l'efficacité énergétique et d'élever la part des énergies renouvelables en Suisse. Pour ce faire, le programme établit diverses mesures et se base sur une série de principes dans des domaines prioritaires, dont celui des énergies renouvelables. Ce domaine a pour but d'encourager financièrement ces dernières par des programmes cantonaux et par la rétribution à prix coûtant du courant injecté (cf. *supra* chap. I pt. 2.3.2.3). Comme prévu dans la Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral, le développement de ces activités doit favoriser l'exploitation du potentiel existant des énergies renouvelables<sup>72</sup>.

En conclusion, par des mesures financières mais aussi d'information et de sensibilisation, le programme SuisseEnergie contribue largement à la promotion des énergies renouvelables et donc, de l'énergie éolienne.

### 2.3.3 Statistiques et perspectives d'avenir

À la fin de l'année 2013, il existait 37 éoliennes d'une puissance totale de 60.2 MW qui avaient alors produit 89.5 GWh d'électricité, soit 2% de plus que pendant l'année 2012, ce qui représentait 0.14% de la production d'électricité nationale<sup>73</sup>. En 2014, il y avait 34 grandes et 19 petites installations éoliennes sur divers sites qui produisaient en moyenne 108 GWh d'électricité par an, ce qui correspond au besoin en électricité de 30'000 ménages, soit presque autant que les villes de Fribourg et de Neuchâtel réunies<sup>74</sup>. En outre, comme l'indique le communiqué de Suisse Eole du 19 février

<sup>67</sup> FELLEY, p. 79.

<sup>68</sup> DETEC, p. 1.

<sup>69</sup> <http://www.suisseenergie.ch/fr-ch/utilities/a-propos-de-suisseenergie.aspx> (consulté le 31 janvier 2015).

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> SUISSE ENERGIE, p. 10.

<sup>72</sup> *Idem*, p. 10 s.

<sup>73</sup> OFEN, *Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien – Ausgabe 2013*, p. V et 55.

<sup>74</sup> MEULI, p. 27.

2015, l'année 2014 a été une année record pour l'éolien à travers le monde. Actuellement en Suisse, plus de 1 300 MW de projets éoliens sont planifiés et permettraient de couvrir l'équivalent de la production de la centrale nucléaire de Mühleberg<sup>75</sup>.

Partant, chacun y va de ses propres statistiques quant à l'avenir des énergies renouvelables, et ainsi de l'énergie éolienne, mais tous prévoient une augmentation de leur utilisation. Selon SuisseEnergie, la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie globale devrait augmenter de 50% entre 2010 et 2020. De plus, la consommation électrique supplémentaire devrait autant que possible être couverte par des énergies renouvelables<sup>76</sup>. Enfin, d'ici 2030, l'énergie éolienne devrait couvrir environ 2% de la consommation de courant en Suisse<sup>77</sup>.

Conformément à l'art. 1 al. 3 LEne, « la production annuelle moyenne d'électricité provenant d'énergies renouvelables doit être augmentée, d'ici à 2030, de 5 400 GWh au moins par rapport à la production de l'an 2000 ». Selon les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, 10% de la production énergétique – soit environ 600 GWh – devrait provenir de l'énergie éolienne, ce qui correspond à la production d'une éolienne d'une puissance d'environ 400 MW ou à celle de 200 éoliennes de 2 MW<sup>78</sup>.

D'ici 2050, le Conseil fédéral estime quant à lui le potentiel des énergies renouvelables à 24 200 GWh dont 4 300 GWh pour l'énergie éolienne<sup>79</sup>.

### 3 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

#### 3.1 Généralités

La problématique éolienne représente un thème à cheval entre divers intérêts publics et privés, ce qui rend la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons passablement complexe. Cependant, afin de mieux comprendre qui est compétent pour adopter les différents instruments propres à assurer la construction d'éoliennes, le traitement de cette question est nécessaire.

Un des principes fondamentaux du fédéralisme suisse consiste en ce que les cantons « exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération »<sup>80</sup>. En effet, l'art. 3 Cst. pose le principe du partage fédéral des compétences<sup>81</sup>. La Constitution attribue parfois des compétences législatives à la Confédération. Si celle-ci en fait usage, les cantons – qui perdent une partie de leur pouvoir – seront alors tenus de respecter le droit fédéral en vertu de l'art. 49 Cst.<sup>82</sup>. Ainsi, la Constitution énumère

<sup>75</sup> SUISSE EOLE, 2014 : une année record.

<sup>76</sup> <http://www.bfe.admin.ch/energie/00552/index.html?lang=fr> (consulté le 2 février 2015).

<sup>77</sup> <http://www.suisseenergie.ch/fr-ch/récupération-d'énergie/l'énergie-éolienne.aspx> (consulté le 14 janvier 2015).

<sup>78</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 5.

<sup>79</sup> FF 2013, p. 6803.

<sup>80</sup> Art. 3 Cst.

<sup>81</sup> AUBERT, Art. 3 Cst., n° 3.

<sup>82</sup> *idem*, n° 12.

exhaustivement toutes les compétences de la Confédération ; les compétences non attribuées appartenant alors aux cantons<sup>83</sup>. L'art. 3 Cst. est complété par l'art. 42 Cst. aux termes duquel « *la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution* ». Avec cette répétition, il est clair qu'une clause générale de compétence s'applique aux cantons et que la Confédération n'a que des compétences d'attribution<sup>84</sup>.

Sur cette base, nous allons analyser quelle est la situation dans les différentes matières touchées par la question éolienne, à savoir : en matière énergétique, en matière d'aménagement du territoire, en matière de protection du paysage puis en matière de protection de l'environnement.

### 3.2 Compétences en matière énergétique

En matière énergétique, il faut se référer à l'art. 89 Cst. qui donne compétence à la Confédération en matière d'emploi de l'énergie et concerne l'approvisionnement, l'utilisation, la consommation et les techniques énergétiques<sup>85</sup>. Il vise toutes les formes d'énergie dont celle qui nous intéresse : le vent. Mise à part le premier alinéa qui se rapporte aux objectifs en la matière, cet article ne concerne pas la production ni la distribution de l'énergie mais bien la consommation finale par les ménages, industries, services et transports<sup>86</sup>.

L'art. 89 al. 1 Cst. ne traite pas de la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes mais oriente les activités de politique énergétique de toutes ces collectivités en leur fixant des objectifs communs<sup>87</sup>. Ainsi, la Confédération et les cantons doivent s'employer à « *promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie* »<sup>88</sup>. Selon les circonstances, certains buts peuvent s'opposer, comme la diversification de l'approvisionnement et la protection de l'environnement par exemple. Les autorités devront alors bénéficier d'une marge de manœuvre qui permet des ajustements<sup>89</sup>.

En vertu de l'art. 89 al. 2 Cst., la Confédération dispose d'une compétence législative concurrente obligatoire mais limitée aux principes<sup>90</sup>. En effet, selon cet alinéa, elle « *fixe les principes applicables* ». Cette formule s'applique pour l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et pour la consommation économe et rationnelle de l'énergie<sup>91</sup>.

L'art. 89 al. 3 Cst. dispose que la Confédération « *légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. Elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables* ». Cette disposition attribue une compétence législative obligatoire mais concurrente ordinaire à la Confédération dont il peut être fait un large usage dans les deux domaines qui y sont

<sup>83</sup> AUBERT, Art. 3 Cst., n° 17.

<sup>84</sup> AUBERT, Art. 42 Cst., n° 1.

<sup>85</sup> FELLE, p. 78.

<sup>86</sup> AUBERT, Art. 89 Cst., n° 8.

<sup>87</sup> *Idem*, n° 7.

<sup>88</sup> Art. 89 al. 1 Cst.

<sup>89</sup> AUBERT, Art. 89 Cst., n° 10.

<sup>90</sup> *Idem*, n° 12.

<sup>91</sup> Art. 89 al. 2 Cst.

mentionnés<sup>92</sup>. Elle doit donc non seulement fixer les principes mais peut également adopter une réglementation détaillée<sup>93</sup>.

Sur la base de l'art. 89 Cst., la Confédération a notamment adopté la *loi sur l'énergie* et la *loi fédérale sur la réduction des émissions CO<sup>2</sup> du 23 décembre 2011*<sup>94</sup>. La LEne reprend en partie les éléments de l'art. 89 Cst. dans son art. 1 qui fixe les buts de la loi. C'est également le cas de l'art. 3 al. 1 let. b LEne qui dispose notamment que « *les autorités, les entreprises assurant l'approvisionnement en énergie, les concepteurs et les fabricants d'installations, de véhicules et d'appareils consommant de l'énergie, ainsi que les consommateurs, respectent [le principe suivant] : le recours aux énergies renouvelables doit être accru* ».

Enfin, l'art. 89 al. 5 Cst. prévoit que, dans sa politique énergétique, la Confédération tient compte des efforts des cantons, des communes et des milieux économiques et qu'elle prenne en considération les réalités de chaque région et les limites de ce qui est économiquement supportable. Cette disposition générale existe afin de rappeler le principe de subsidiarité entre la Confédération et les collectivités publiques qui lui sont inférieures ou les milieux économiques ainsi que les principes d'égalité et de proportionnalité que la Confédération est censée respecter<sup>95</sup>.

En conclusion et de manière générale, les cantons conservent d'importantes compétences en matière énergétique puisque la Confédération doit se limiter à en fixer les principes<sup>96</sup>. La plupart ont par ailleurs édicté des règles pour une utilisation rationnelle de l'énergie et encouragent le recours aux énergies renouvelables<sup>97</sup>.

### 3.3 Compétences en matière d'aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, il est question d'une compétence concurrente limitée aux principes<sup>98</sup>. En d'autres termes, le législateur fédéral ne peut pas régler entièrement la matière, mais doit poser les principes et laisser une compétence substantielle aux cantons<sup>99</sup>.

Ainsi, l'art. 75 al. 1 Cst. procède à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'aménagement du territoire et fixe les buts que celui-ci doit poursuivre<sup>100</sup>. De par cette disposition, la Confédération a un véritable mandat de légiférer même si l'aménagement du territoire en tant que tel n'est pas une tâche de la Confédération<sup>101</sup>. En principe, elle ne peut donc pas rentrer dans les détails sauf si, dans un domaine spécifique, une question fondamentale nécessite une solution uniforme au niveau fédéral<sup>102</sup>.

<sup>92</sup> AUBERT, *Art. 89 Cst.*, n° 13.

<sup>93</sup> Elle l'a fait par exemple aux art. 8 LEne et 7 à 11 OEna pour le contrôle de la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils ; *ibid.*

<sup>94</sup> RS 641.71 ; ASPAN, *Territoire & environnement 2006*, p. 18.

<sup>95</sup> AUBERT, *Art. 89 Cst.*, n° 18.

<sup>96</sup> FELLEY, p. 79.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Art. 75 Cst.

<sup>99</sup> MAHON, *Droit constitutionnel*, p. 128.

<sup>100</sup> MAHON, *Art. 75 Cst.*, n° 3.

<sup>101</sup> *Idem*, n° 4.

<sup>102</sup> C'est ce qu'a fait le législateur fédéral en matière d'autorisation de construire hors de la zone à bâtir aux art. 24 ss LAT ; MAHON, *Art. 75 Cst.*, n° 4.

L'aménagement du territoire est donc l'affaire des cantons qui doivent procéder à celui-ci dans le cadre des principes posés par la législation fédérale<sup>103</sup>, c'est-à-dire notamment par la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire* et l'*ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000* (OAT)<sup>104</sup>. Le droit fédéral règle en particulier les questions relatives aux buts et aux principes à respecter pour tous les plans d'aménagement, aux instruments de l'aménagement et aux règles de procédures correspondantes, aux règles de coordination pour toutes les mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire mises en œuvre par les autorités et à certaines questions essentielles du point de vue de l'aménagement du territoire<sup>105</sup>. Les problèmes relatifs à l'aménagement du territoire sont aujourd'hui une préoccupation importante. En témoigne la révision partielle qu'a subit – et que subira peut-être encore – la LAT<sup>106</sup>.

En Suisse, chaque collectivité a ses propres instruments d'aménagement. Le plan directeur cantonal, obligatoire pour les autorités, représente la base sur laquelle les plans d'affectation, liant les propriétaires fonciers, seront établis. La plupart du temps, ceux-ci déterminent les possibilités d'établissement des plans d'affectation de détail en vue de la réalisation de projets précis de construction<sup>107</sup>. Nous verrons ces instruments de manière approfondie, en relation avec l'énergie éolienne, dans le deuxième chapitre de notre travail.

### 3.4 Compétences en matière de protection du paysage

Dans la majorité des cas, l'implantation d'éoliennes dans le paysage fait apparaître plusieurs conflits. Il semble donc nécessaire de savoir qui est compétent en matière de protection du paysage. A ce propos, nous savons que ce sont les cantons qui sont compétents en matière de protection de la nature et du patrimoine<sup>108</sup>. Par « protection de la nature », on entend conserver certains biens de l'environnement naturel existant, tels que les plantes, les animaux, les sites et les paysages naturels<sup>109</sup>. Partant, ce sont les cantons qui sont compétents en matière de protection du paysage.

En vertu de l'art. 78 al. 2 Cst., la Confédération doit, quant à elle, prendre en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine dans l'accomplissement de ses tâches<sup>110</sup>. A ce titre, elle doit ménager les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels et les conserver dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige<sup>111</sup>. De plus, elle doit légiférer sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité – ce qu'elle a fait en adoptant la *loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1<sup>er</sup> juillet 1966* (LPN)<sup>112</sup> – et protéger les espèces menacées d'extinction<sup>113</sup>.

<sup>103</sup> MAHON, Art. 75 Cst., n° 5.

<sup>104</sup> RS 700.1.

<sup>105</sup> ASPAN, *L'aménagement du territoire en Suisse*, p. 3 s.

<sup>106</sup> La révision de la LAT a été prévue en deux étapes : la première étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014 tandis que le projet de texte législatif de la seconde a été en consultation jusqu'à la mi-mai 2015.

<sup>107</sup> ASPAN, *L'aménagement du territoire en Suisse*, p. 8.

<sup>108</sup> Art. 78 al. 1 Cst.

<sup>109</sup> MAHON, Art. 78 Cst., n° 2.

<sup>110</sup> Cette disposition fixe une véritable ligne de conduite à la Confédération qui doit tenir compte de ces objectifs de protection dans chacune de ses tâches, par exemple lorsqu'elle décide du tracé des routes nationales ; MAHON, Art. 78 Cst., n° 5 ; cf. art. 2 LPN pour savoir ce qu'on entend par « accomplissement de tâches de la Confédération ».

<sup>111</sup> Art. 78 al. 2 *in fine* Cst.

<sup>112</sup> RS 451.

Nous le verrons par la suite, il n'est pas toujours aisé de respecter la protection du paysage lors de la construction d'éoliennes. En effet, ce sont deux intérêts opposés qui doivent être mis en balance.

### 3.5 Compétences en matière de protection de l'environnement

L'utilisation de l'énergie éolienne se révèle être l'un des moyens de préserver notre environnement contre les atteintes provoquées par un recours excessif aux énergies fossiles. Cependant, les éoliennes sont également sources de nuisances sonores par exemple. De ce fait, la question se pose également de savoir qui est compétent en matière de protection de l'environnement. Dans ce domaine, il faut se référer à l'art. 74 Cst. qui se fonde sur une conception large de la notion d'« environnement »<sup>114</sup>. Il s'agit donc d'une disposition générale – protégeant animaux, plantes, eau, sol, air mais aussi le climat et les espaces vitaux – qui englobe et complète notamment des dispositions spéciales telles que la protection du paysage que nous avons décrite ci-dessus<sup>115</sup>.

Le premier alinéa de l'art. 74 Cst. attribue une compétence législative globale et concurrente à la Confédération en disposant que celle-ci doit légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Sur la base de ce mandat de légiférer, la Confédération a adopté la *loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983* (LPE)<sup>116</sup> qui a pour but de « protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol »<sup>117</sup>.

L'art. 74 al. 1 Cst. a donc pour dessein de protéger l'être humain et son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. A ce propos, l'art. 7 al. 1 LPE mentionne que « par atteintes, on entend les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons, les pollutions des eaux et les autres interventions dont elles peuvent faire l'objet, les atteintes portées au sol, les modifications du patrimoine génétique d'organismes ou de la diversité biologique, qui sont dus à la construction ou à l'exploitation d'installations, à l'utilisation de substances, d'organismes ou de déchets ou à l'exploitation des sols ». Ainsi, la protection est notamment dirigée contre les diverses formes de pollution de l'air et le bruit.

La compétence du législateur fédéral résultant de l'art. 74 al. 1 Cst. est donc très large mais il y a des limites. En effet, les atteintes doivent encore être nuisibles ou incommodes. Une atteinte est *nuisible* lorsqu'elle met en danger la vie ou la santé de l'être humain ou qu'elle cause un dommage à son milieu naturel, aux animaux et aux plantes. Elle est *incommode* si elle trouble le bien-être des personnes, sans affecter directement leur santé<sup>118</sup>. Le but de la disposition n'est cependant pas d'exclure totalement toute activité humaine, il faut donc procéder à une pesée des intérêts entre, d'une part, les besoins sociaux, économiques et individuels et, d'autre part, la protection de l'être humain et de son environnement contre les atteintes qui peuvent résulter desdits besoins. Le législateur a fait cette pesée des intérêts lorsqu'il a fixé des valeurs limites d'immissions du bruit

<sup>113</sup> Art. 78 al. 4 Cst.

<sup>114</sup> MAHON, Art. 74 Cst., n° 2.

<sup>115</sup> *Idem*, n° 2 et 3.

<sup>116</sup> RS 814.01.

<sup>117</sup> Art. 1 LPE ; MAHON, Art. 74 Cst., n° 5 et 6.

<sup>118</sup> MAHON, Art. 74 Cst., n° 8 et 9.

dans la LPE par exemple. La pesée des intérêts doit être faite dans le cas d'espèce s'il n'y a pas de réglementation. Par conséquent, la concrétisation de l'art. 74 Cst. incombe au législateur ou, à défaut, aux autorités d'application<sup>119</sup>.

Pour finir, les cantons doivent mettre en œuvre et appliquer les dispositions fédérales en matière de protection de l'environnement pour autant que leur exécution ne soit pas réservée à la Confédération par la loi, comme le fait l'art. 41 LPE<sup>120</sup>.

### 3.6 Synthèse intermédiaire

Comme nous venons de l'exposer, la problématique éolienne peut être étudiée de différentes manières. En effet, les éoliennes se rapportent à plusieurs secteurs et impliquent plusieurs niveaux de la collectivité publique. Chaque acteur de la collectivité publique traite la matière à son niveau d'une certaine manière, selon ses compétences ; ce qui implique également une délimitation des responsabilités<sup>121</sup>.

De manière générale, la Confédération fixe les grands principes applicables tandis que les cantons agissent directement dans le respect de ceux-ci. Cependant, l'« éclatement » des compétences – c'est-à-dire la répartition complexe des compétences – implique une collaboration et une coordination entre la Confédération, les cantons et les communes. A ce propos, la Constitution consacre, notamment aux art. 44 al. 1 et 75 al. 2, les principes selon lesquels la Confédération et les cantons sont tenus de collaborer, de s'entraider et de coordonner leurs efforts. En outre, si les cantons ou les communes ne peuvent pas remplir une tâche étatique de manière suffisante, le principe de subsidiarité veut que la Confédération intervienne si elle en est capable<sup>122</sup>. Ce principe a pour but que les tâches s'accomplissent autant que possible à proximité des citoyens, de sorte que ceux-ci puissent influencer au mieux sur le processus politique<sup>123</sup>.

La règle de l'art. 43 Cst. postule que « *les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences* ». L'idée est que, lorsque ceux-ci sont compétents, à savoir dans le cadre de ce qui leur est laissé par le partage fédératif des tâches entre eux et la Confédération, ils peuvent choisir librement ce qu'ils veulent faire, les tâches dont ils s'occuperont, les moyens qu'ils emploieront et l'intensité de leur action<sup>124</sup>. Cependant, ceux-ci doivent obéir à toutes sortes de mandats fédéraux, constitutionnels ou législatifs. Les cantons ne sont donc pas tout à fait libres de définir leurs tâches, même dans l'exercice de leurs propres compétences<sup>125</sup>.

Finalement, en cas de conflit de législation, le principe de la force dérogatoire du droit fédéral – consacré à l'art. 49 Cst. – veut que le droit fédéral prime sur le droit cantonal pour autant que le droit fédéral ait été adopté là où la Confédération est compétente. En effet, il est admis en Suisse que la primauté du droit fédéral découle directement de l'existence d'un partage vertical des

<sup>119</sup> MAHON, Art. 74 Cst., n° 9.

<sup>120</sup> Art. 74 al. 3 Cst. ; c'est une « réserve d'exécution en faveur des cantons », MAHON, Art. 74 Cst., n° 15.

<sup>121</sup> MOOR/POLTIER, p. 210.

<sup>122</sup> Art. 5a et 43a al. 1 Cst. de manière générale, ainsi que art. 89 al. 5 Cst.

<sup>123</sup> FF 2002, p. 2168.

<sup>124</sup> AUBERT, Art. 43 Cst., n° 2.

<sup>125</sup> *Idem*, n° 3.

compétences<sup>126</sup>. Cela signifie alors que le droit cantonal ne sera pas invalide seulement parce qu'il est contraire au droit fédéral mais parce qu'il est contraire à la Constitution, plus particulièrement au partage des compétences opéré par celle-ci<sup>127</sup>.

## 4 Intérêts en présence lors de l'implantation d'éoliennes

### 4.1 Généralités

Véritables sources de conflits, les installations éoliennes suscitent des débats à tous les niveaux – fédéral, cantonal et communal – et particulièrement dans certains cantons, là où l'implantation de celles-ci est idéale.

Doris LEUTHARD, cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), s'était exprimée au sujet des éoliennes lors d'un interview pour « 24 heures » et « La Tribune de Genève » concernant la nouvelle Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral. Elle disait à ce propos : « *il y a un potentiel en Suisse, mais je constate qu'il se heurte à de fortes résistances. C'est pour ça que le potentiel de l'éolien est restreint dans nos calculs* »<sup>128</sup>. En effet, certaines personnes résistent et protestent face à la construction de ces géants des airs ; en témoignent les différentes associations qui y sont favorables ou non. A titre d'exemples, nous pouvons citer « Suisse Eole », association œuvrant pour la promotion de l'énergie éolienne depuis 1998<sup>129</sup>, tandis que des associations comme « Pro Natura » ou encore la « Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage » se battent pour limiter la construction des éoliennes<sup>130</sup>.

Afin de mieux comprendre les arguments des uns et des autres, nous allons exposer sommairement certains « avantages » que présentent les installations éoliennes ainsi que ce qui paraît être, initialement, des « inconvénients »<sup>131</sup>. Pour terminer, nous expliquerons également comment les autorités procèdent afin de déterminer quel intérêt doit primer sur l'autre.

### 4.2 Avantages

#### 4.2.1 Énergie propre, renouvelable et indigène

Comme nous l'avons déjà brièvement expliqué ci-dessus (cf. *supra* pt. 1), l'énergie éolienne est une énergie non polluante étant donné qu'elle ne nécessite aucun carburant, ne crée pas de gaz à effet de serre et ne produit pas de déchets toxiques ou radioactifs. L'éolien produit d'ailleurs une électricité parmi les plus écologiques puisque c'est l'énergie qui dispose d'un des meilleurs écobilans

<sup>126</sup> BENOIT, p. 101 s.

<sup>127</sup> *Idem*, p. 102.

<sup>128</sup> <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00598/01950/03106/index.html?lang=fr> (consulté le 26 janvier 2015).

<sup>129</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/a-propos/qui-sommes-nous/> (consulté le 3 mars 2015).

<sup>130</sup> <http://www.avenir-des-cretes.ch/2014/03/05/oui-a-linitiative-avenir-des-cretes-et-un-non-au-contre-projet-des-autorites/> (consulté le 3 mars 2015).

<sup>131</sup> En effet, il ne s'agit pas de faire une présentation exhaustive de tous les intérêts en présence. A ce titre, bien que l'impact des éoliennes sur la faune et la flore ne soit pas sans importance, nous avons décidé de ne pas traiter ce complexe sujet dans ce travail.

(cf. *infra* chap. I pt. 4.3.4)<sup>132</sup>. Une étude menée en 2015 sur mandat de la Confédération démontre d'ailleurs que la production d'énergie à partir du vent est l'une des technologies dont l'impact environnemental est le plus faible<sup>133</sup>. En effet, le vent est une source d'énergie naturelle, inépuisable et indigène. En tant que source d'énergie locale, l'énergie éolienne réduit ainsi notre dépendance aux régions politiquement instables. Elle est donc idéale pour fournir un approvisionnement énergétique durable<sup>134</sup>.

Le recours aux énergies renouvelables permet également de limiter le réchauffement climatique qui menace 20 à 30% des espèces. Dès lors, l'énergie éolienne est un moyen de lutte important contre le celui-ci<sup>135</sup>. En somme, elle répond à l'intérêt public que représente l'approvisionnement diversifié, respectueux de l'environnement et indigène en énergie<sup>136</sup>. Elle a d'ailleurs été déclarée d'intérêt public par le Tribunal fédéral en 2006 qui rappelle que, même si les nouvelles énergies renouvelables ont un rôle secondaire par rapport à la force hydraulique en Suisse, la politique énergétique doit également tendre à augmenter la part des énergies renouvelables et pas seulement à exploiter le potentiel hydraulique<sup>137</sup>.

À la fin de sa vie, une éolienne est facilement démontable – aux frais de l'exploitant et non des contribuables – et se recycle quasiment en totalité<sup>138</sup>. Qui plus est, l'impact de l'éolienne sur le paysage disparaîtra avec celle-ci<sup>139</sup>. À noter encore que, contrairement à des grandes usines, tout le mécanisme se trouve à l'intérieur de l'éolienne<sup>140</sup>.

#### 4.2.2 Solution alternative à l'énergie nucléaire ?

Suite à l'accident nucléaire de Fukushima le 11 mars 2011, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de vérifier la stratégie énergétique qui était alors d'actualité et de mettre à jour les « Perspectives énergétiques 2035 »<sup>141</sup>. En effet, ce jour-là, un séisme d'une magnitude de 8,9 sur l'échelle de Richter engendra un tsunami qui dévastèrent, tous les deux, le nord-est de la principale île japonaise de Honshu, en touchant la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi, avec ses six réacteurs. Suite à cela, de grandes quantités de matériel radioactif se déchargèrent dans la nature, contaminant l'air, le sol, l'eau et les denrées alimentaires<sup>142</sup>.

La catastrophe suscita une réelle prise de conscience de la dangerosité de ces centrales nucléaires dans tous les pays, même si peu d'entre eux changèrent réellement quelque chose<sup>143</sup>. Ainsi, le 25 mai 2011, le Conseil fédéral décida de la sortie progressive de l'énergie nucléaire. La même année, la

<sup>132</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/nature/> (consulté le 9 mars 2015).

<sup>133</sup> OFEN, *Ökobilanzierung von Schweizer Windenergie*, p. 3.

<sup>134</sup> <http://www.les-energies-renouvelables.eu/avantages-et-inconvenients-de-lenergie-eolienne.html> (consulté le 10 mars 2015).

<sup>135</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/nature/> (consulté le 9 mars 2015).

<sup>136</sup> Art. 89 al. 1 et 2 Cst.

<sup>137</sup> ATF 132 II 408 consid. 4.5.2.

<sup>138</sup> A savoir à 98%, le reste pouvant être incinéré ; SUISSE EOLE, *L'éolien dans le canton du Jura : dans l'intérêt de chacun*, p. 20.

<sup>139</sup> CHEVALLEY, p. 41.

<sup>140</sup> <http://www.les-energies-renouvelables.eu/avantages-et-inconvenients-de-lenergie-eolienne.html> (consulté le 10 mars 2015).

<sup>141</sup> FF 2013, p. 6801.

<sup>142</sup> *Idem*, p. 6799.

<sup>143</sup> *Idem*, p. 6799 s.

décision du CF fut suivie par le Parlement qui accepta deux motions allant dans ce sens<sup>144</sup>. Les cinq centrales nucléaires doivent alors être mises hors service et ne peuvent pas être remplacées par de nouvelles centrales. Conformément aux critères techniques de sécurité, elles devraient toutes être retirées du réseau d'ici à 2034<sup>145</sup>.

Suite à cette décision, il faut donc trouver des solutions au vu de la quantité d'électricité que fournit le nucléaire en Suisse<sup>146</sup>. Un recours accru aux énergies renouvelables paraît alors nécessaire, mais il faut également réduire notre consommation d'énergie. A ce propos, la Stratégie énergétique 2050 prévoit une augmentation de la production d'électricité issue du renouvelable à 4 400 GWh en 2020 et trois fois plus en 2035 ainsi qu'une diminution de la consommation de 16% d'ici 2020 et de 43% d'ici 2035. Ces chiffres suscitent des débats entre, d'une part, les Verts qui considèrent ces objectifs trop peu élevés et, d'autre part, l'UDC qui voit ceux-ci comme illusoires<sup>147</sup>.

Nous sommes donc actuellement dans un véritable tournant énergétique. En 2014, la production annuelle des nouvelles énergies renouvelables – biomasse, vent et soleil – approchait la production moyenne de la centrale nucléaire de Mühleberg<sup>148</sup>. Toutefois, pour compenser la centrale nucléaire de Mühleberg par la seule énergie du vent, il faudrait planter 850 éoliennes du même type que celle de Martigny, ce qui est considérable<sup>149</sup>.

Selon Suisse Eole, l'électricité renouvelable provenant des éoliennes est importante pour les prochaines années à venir puisqu'elle permettra, d'une part, de remplacer les centrales nucléaires et, d'autre part, de réduire la consommation de combustibles fossiles due à l'utilisation de la mobilité électrique et de chauffage avec pompe à chaleur.

A titre d'exemple, le Gouvernement jurassien souhaite accroître l'autonomie énergétique du canton en la faisant passer de 10 à 60% d'ici 2035. A terme, l'objectif est de rendre le canton du Jura indépendant de l'énergie nucléaire. Selon Philippe RECEVEUR, ministre jurassien de l'environnement et de l'équipement, « *c'est l'énergie éolienne qui offre le meilleur potentiel* » à ces fins<sup>150</sup>.

Cependant, et malgré l'apport certain des énergies renouvelables et de l'énergie éolienne, l'effort de chacun sera nécessaire pour combler le vide qui sera laissé après la fermeture définitive des centrales nucléaires. En effet, l'économie d'énergie, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables constituent ensemble la clé de la sortie du nucléaire<sup>151</sup>.

<sup>144</sup> FF 2013, p. 6803 s.

<sup>145</sup> Les fermetures définitives se feraient respectivement en 2019 pour la centrale nucléaire de Beznau I, en 2022 pour Beznau II et Mühleberg, en 2029 pour Gösigen et en 2034 pour Leibstadt ; FF 2013, p. 6803 s.

<sup>146</sup> Les cinq centrales nucléaires ont fourni environ 40% de la production nette d'électricité en 2013 ; OFEN, *Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien – Ausgabe 2013*, p. V.

<sup>147</sup> Vidéo « *Peut-on remplacer le nucléaire par des énergies renouvelables ?* » du 2 décembre 2014, accessible depuis : [www.rts.ch](http://www.rts.ch).

<sup>148</sup> ALLIANCE-ENVIRONNEMENT, p. 1.

<sup>149</sup> Vidéo « *Par quoi remplacer le nucléaire ? Le point avec Tania Chytil* » du 14 mai 2012, accessible depuis : [www.rts.ch](http://www.rts.ch).

<sup>150</sup> <http://www.arcinfo.ch/fr/regions/jura/plus-d-autonomie-energetique-pour-le-canton-du-jura-561-1372038> (consulté le 9 mars 2015).

<sup>151</sup> <http://www.sortirdunucleaire.ch/comment> (consulté le 9 mars 2015).

### 4.2.3 Apport en tourisme

Les installations éoliennes en Suisse sont parfois de véritables attractions touristiques. Cette offre touristique représente une plus-value économique, notamment pour la restauration, l'hôtellerie et les sociétés de transport des régions concernées<sup>152</sup>. L'OFEN, l'OFEV et l'ARE soulignent d'ailleurs le fait, dans leurs recommandations, que « *les projets éoliens implantés sur des sites appropriés contribuent à créer de la valeur ajoutée au niveau régional et sont une occasion de recréer une nouvelle identité régionale* ». Ils ajoutent en outre que « *les installations éoliennes permettent d'attirer l'attention et de susciter une réflexion générale sur cette forme de production d'énergie utilisant une ressource naturelle et durable* »<sup>153</sup>.

Comment ces turbines peuvent-elles avoir un impact sur le tourisme ? Ce qui est certain, c'est que celles-ci ne nuisent pas à la venue de visiteurs et que, finalement, « tourisme » et « éoliennes » vont plutôt bien ensemble. En effet, c'est ce que démontre un sondage mené dans le Land Schleswig-Holstein en Allemagne. Dans cette région, la majorité des vacanciers ne sont pas dérangés par les nombreuses installations éoliennes alors même que ceux-ci s'y déplacent en raison de l'image typique du paysage. De manière générale, elles sont donc plutôt bien acceptées par les touristes qui ne les trouvent pas dérangeantes. De plus, les éoliennes reflètent un symbole positif, car elles représentent une production de courant écologique sans risque majeur<sup>154</sup>.

Un arrêt de la Chambre administrative du Tribunal cantonal jurassien soulève en outre le fait que bien des touristes apprécient les éoliennes et se déplacent pour les voir<sup>155</sup>. Sur les hauteurs de Saint-Imier, dans le Jura-bernois, la centrale éolienne du Mont-Crosin attire beaucoup de visiteurs. La demande a d'ailleurs été telle qu'il a fallu adapter l'offre d'activités à la centrale éolienne. Ainsi, un sentier didactique a été prévu afin d'en savoir plus sur l'énergie éolienne. Il est d'ailleurs possible de passer à vélo non loin de la centrale ou, en hiver, de faire des tours en ski de fond ou en raquettes près de celle-ci<sup>156</sup>. Hans STÖCKLI, président de Jura & Trois-Lacs, a d'ailleurs dit à ce propos : « *Depuis la création de la centrale solaire et de la centrale éolienne, près d'un million de personnes sont venues découvrir cette région, ... C'est donc la région dans son ensemble qui a pu en profiter* »<sup>157</sup>.

Finalement, une étude indépendante de l'institut SOKO de Bielefeld démontre que les touristes sont davantage dérangés par les lignes à haute tension et les antennes<sup>158</sup>. Ainsi, nous nous posons la question suivante : si les éoliennes faisaient fuir les touristes, quand serait-il des pylônes électriques et de bien d'autres infrastructures qui sont pourtant nombreux dans le paysage ? Pour les opposants, cette question relève de la mauvaise foi. En effet, selon eux, les pylônes de ligne à haute tension, qui restent statiques et ne font pas de bruit, n'excède pas 30 mètres de hauteur, alors que les éoliennes que l'on installe actuellement font entre 150 et 200 mètres. De plus, selon eux, nous ne devrions pas

<sup>152</sup> STÖCKLI Hans, *Energie éolienne et tourisme*, présentation faite lors de la conférence de l'Espace découverte Energie à Saint-Imier sur le thème « Les communes suisses et l'énergie éolienne », consultable depuis « [www.espacedecouverte.ch](http://www.espacedecouverte.ch) », le 20 septembre 2012, p. « <http://www.espacedecouverte.ch/200912.html> » (03.08.15).

<sup>153</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 19.

<sup>154</sup> Article « *L'énergie éolienne ne nuit pas au tourisme* », accessible depuis : [www.eolien-valais.ch](http://www.eolien-valais.ch).

<sup>155</sup> Arrêt de la Chambre administrative du Tribunal cantonal jurassien du 4 octobre 2007 en la cause FP c/ SAT, consid. 5.2.

<sup>156</sup> STÖCKLI Hans, cf. *supra* note 152.

<sup>157</sup> CHEVALLEY, p. 85.

<sup>158</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/faq/les-eoliennes-font-elles-fuir-les-touristes-14/> (consulté le 31 mars 2015).

accepter de nouvelles dégradations d'un territoire sous prétexte que celui-ci en a subi antérieurement<sup>159</sup>.

## 4.3 Inconvénients

### 4.3.1 Impact sur le paysage

L'esthétique des éoliennes et leur impact dans le paysage sont des sujets délicats qui divisent énormément. Le problème tient à ce que la possibilité d'implantation des éoliennes est relativement restreinte puisque celles-ci doivent se trouver là où le vent souffle, sur les crêtes et les hauteurs, c'est-à-dire dans des endroits qui ne sont pas nécessairement les moins jolis, du moins subjectivement parlant<sup>160</sup>.

En Suisse, la protection du paysage est garantie par la LPN. Celle-ci a notamment pour but de « ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien »<sup>161</sup>. Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération doit alors ménager la nature et le paysage et soutenir les cantons qui font de même<sup>162</sup>.

La notion de paysage est très large et la définition de sa beauté inévitablement subjective. Le TF définit le paysage comme « un territoire d'une certaine étendue qui forme néanmoins une unité en raison de certains traits originaux »<sup>163</sup>. Dans la *Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000*<sup>164</sup>, le paysage est « une partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». En d'autres termes et selon l'OFEV, le paysage est « le résultat de l'interaction entre la nature et la culture humaine ». Celui-ci remplit ainsi d'importantes fonctions pour chaque individu et pour l'ensemble de la société. C'est notamment, d'un point de vue social et émotionnel, un cadre de vie ainsi qu'un lieu de détente<sup>165</sup>. Le paysage englobe l'espace entier, cela veut dire qu'il comprend également les territoires marqués par les constructions<sup>166</sup>. Il résulte donc, d'une part, de l'activité humaine et, d'autre part, de la perception de chacun<sup>167</sup>. De ce fait, deux voisins d'une éolienne peuvent avoir un avis très différent sur l'impact qu'a celle-ci dans le paysage.

Tout projet éolien va inévitablement modifier le paysage mais l'importance de l'impact de celui-ci dépendra de plusieurs critères dont la topographie et la dimension des installations prévues ainsi que le type de paysage touché<sup>168</sup>. Les projets de construction d'éoliennes génèrent des conflits notamment au niveau de la conservation de la diversité paysagère et de ses différentes fonctions<sup>169</sup>.

<sup>159</sup> COMITE D'INITIATIVE AVENIR DES CRETES, AU PEUPLE DE DECIDER !, p. 7.

<sup>160</sup> <http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00522/01659/01662/index.html?lang=fr> (consulté le 16 avril 2015).

<sup>161</sup> Art. 1 let. a LPN.

<sup>162</sup> Art. 1 LPN.

<sup>163</sup> ATF 90 I 334 consid. 3a, JdT 1965 I 529.

<sup>164</sup> RS 0.451.3 ; entrée en vigueur en Suisse le 1<sup>er</sup> juin 2013.

<sup>165</sup> <http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00516/index.html?lang=fr> (consulté le 13 avril 2015).

<sup>166</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 19.

<sup>167</sup> <http://www.bafu.admin.ch/landschaft/00516/00530/index.html?lang=fr> (consulté le 13 avril 2015).

<sup>168</sup> Paysage naturel, rural, plus ou moins marqué par des éléments ou des constructions caractéristiques ou fortement urbanisé ; OFEN/OFEV/ARE, p. 19.

<sup>169</sup> Patrimoine, loisirs, tourisme et avantages liés au site ; OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*, p. 1.

Par conséquent, il est nécessaire de procéder à une analyse de l'impact du projet dans le paysage et d'étudier toutes les variantes possibles<sup>170</sup>.

Étant donné que chaque site est différent, il n'existe pas de critères universels ou absolus permettant d'analyser l'impact des projets éoliens dans le paysage<sup>171</sup>. Cependant, en raison des prescriptions légales strictes, il est certain que l'implantation des éoliennes est à proscrire dans certaines zones<sup>172</sup>. Les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes présentent d'ailleurs une liste des territoires qu'il faudrait exclure<sup>173</sup>. En outre, bien que l'OFEV considérait les forêts comme des territoires prohibés en 2010, depuis le mois d'octobre 2012, l'OFEN, l'OFEV et l'ARE recommandent de ne plus les envisager comme des sites interdits<sup>174</sup>. Il y a également le cas particulier des régions qui se trouvent dans l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Celui-ci a pour objectif de protéger et de conserver la diversité et la spécificité de chaque objet tout en contribuant à conserver la beauté des paysages, les ressources naturelles et la biodiversité en Suisse<sup>175</sup>. Les paysages d'importance nationale inventoriés sur la base de l'art. 5 LPN sont soumis au régime de protection accrue de l'art. 6 LPN. Un objet est inscrit dans l'IFP lorsqu'il « *mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible* »<sup>176</sup>. Dans chaque cas d'espèce, pour déterminer ce que signifie « conserver intact » un site protégé, il faut se référer à la description du contenu de la protection dans l'inventaire. L'inscription d'un objet dans l'IFP n'engendre pas une interdiction absolue de modifier l'objet paysager, mais une obligation d'en conserver le caractère unique et la typicité qui lui confèrent l'importance nationale<sup>177</sup>. Une atteinte à un objet porté à l'IFP peut être autorisée, après une pesée des intérêts, si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à la conservation dudit site<sup>178</sup>. Dans tous les cas, il conviendra de prendre des mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates<sup>179</sup>. Selon l'OFEV, « *comme l'intérêt suscité par l'implantation d'une installation éolienne bien spécifique est rarement de portée nationale, mais que celle-ci représente généralement une sérieuse atteinte au paysage, il est fort peu probable que des installations éoliennes soient réalisées dans le périmètre d'objets IFP* »<sup>180</sup>. Aux endroits où les projets éoliens ne sont pas exclus, leur planification devra être conçue comme un processus visant à recréer un nouveau paysage dont l'installation fera partie intégrante<sup>181</sup>.

<sup>170</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 19.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> Notamment dans les zones centrales des parcs nationaux et des parcs naturels périurbains (art. 23e ss LPN), dans les sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (art. 23a et 23b LPN), dans les bas-marais d'importance nationale (art. 23a et 23b LPN) ainsi que dans les zones de protection des eaux souterraines S1 et S2 (art. 20 LEaux, annexe 4 chiffre 22 OEaux). Dans la plupart des cas, il en va de même dans les autres inventaires de biotopes, les zones de protection des oiseaux et les districts francs fédéraux; OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*, p. 2; OFEN/OFEV/ARE, p. 29 s.

<sup>173</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 29 s.

<sup>174</sup> OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*, p. 2; <http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr> (consulté le 14 avril 2015).

<sup>175</sup> <http://www.bafu.admin.ch/bln/07124/index.html?lang=fr> (consulté le 14 avril 2015).

<sup>176</sup> Art. 6 al. 1 LPN.

<sup>177</sup> TF 1C\_644/2012 du 4 septembre 2013, consid. 3.1.

<sup>178</sup> Art. 6 al. 2 LPN.

<sup>179</sup> TF 1C\_644/2012 du 4 septembre 2013, consid. 3.1.

<sup>180</sup> OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*, p. 2.

<sup>181</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 8.

Sur ce sujet, la revendication principale de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage est d'éviter la mainmise des éoliennes sur le paysage, comme elle peut être observée chez nos voisins allemands, français, danois et espagnols. En 1996 déjà, la FP a élaboré une liste de critères paysagers d'entrée en matière. Puis, en 2011, elle a précisé sa position et a rejeté, pour des raisons d'incompatibilité avec le paysage suisse, l'implantation d'éoliennes dont la hauteur totale dépasse 60m<sup>182</sup>. En 2013, la FP a établi une grille d'évaluation pour les projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables permettant d'évaluer la construction de ce type d'installations selon le principe « rendement élevé/impact paysager faible » et de procéder sur cette base à une planification énergétique cantonale globale. Il ressort de cette grille d'évaluation que les installations éoliennes devraient, en premier lieu, être implantées dans les sites peu exposés à la vue puis dans les sites moyennement exposés à la vue et enfin, logiquement, dans ceux très exposés à la vue. Par conséquent, les vastes plaines d'altitude du Jura, les crêtes du Jura situées derrière la crête frontale avec une fréquence du vent élevée, les cols alpins à proximité immédiate des infrastructures existantes – barrages, routes, lignes électriques – ainsi que les vastes plaines du Plateau et quelques situations particulières à l'embouchure des basses vallées alpines et préalpines sont des sites qui devraient être exploités en première priorité<sup>183</sup>.

Lorsque l'atteinte susceptible d'être portée par le projet éolien occasionne de fortes réactions émotionnelles remettant en question le projet, il est nécessaire de procéder à une étude paysagère complète qui s'appuie sur des éléments tels que la topographie, le relief, la valeur historique, la visibilité du paysage, par exemple. Cette étude aura pour but principal de délimiter les transformations acceptables d'un paysage et ainsi, de déterminer l'acceptabilité du projet par la population concernée de proche ou de loin par celui-ci<sup>184</sup>. Puis, dans chaque cas d'espèce, il faudra procéder à une difficile pesée d'intérêts entre, d'une part, l'intérêt à la protection des espèces, des biotopes, du paysage et de l'environnement et, d'autre part, l'intérêt à l'utilisation des énergies renouvelables. Les différentes bases légales fédérales, cantonales et communales concernant les espèces et les biotopes, les inventaires paysagers et la protection du paysage déterminent en outre le niveau de protection ainsi que la marge de manœuvre dont bénéficie l'autorité qui est amenée à faire la balance des intérêts en présence<sup>185</sup>. Ainsi, toute pesée des intérêts en présence est d'emblée exclue pour les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens des art. 23a et 23b LPN, car aucune atteinte à ces milieux n'est autorisée. Dans les autres inventaires de biotopes d'importance nationale au sens de l'art. 18a LPN, certaines atteintes peuvent faire l'objet d'une pesée des intérêts alors que, pour les projets qui touchent des inventaires fédéraux au sens des art. 5 ss LPN, comme les IFP par exemple, une pesée des intérêts en présence n'est envisageable que lorsque l'intérêt à la production d'énergie éolienne est d'importance nationale. Dans ce dernier cas, la désignation concrète du site et l'expertise préalable de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) sont indispensables<sup>186</sup>. Ensuite, il faut procéder à une pondération finale des intérêts sur la base de l'ensemble des dispositions déterminantes dans les domaines de

<sup>182</sup> HAPKA Roman, *Energie éolienne et protection du paysage*, présentation faite lors de la conférence de l'Espace découverte Energie à Saint-Imier sur le thème « Les communes suisses et l'énergie éolienne », consultable depuis « [www.espacedecouverte.ch](http://www.espacedecouverte.ch) », le 20 septembre 2012, p. « <http://www.espacedecouverte.ch/200912.html> » (03.08.15).

<sup>183</sup> FP, p. 1 et 4.

<sup>184</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 20.

<sup>185</sup> OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*, p. 2.

<sup>186</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 14 s.

l'aménagement du territoire et du droit environnemental<sup>187</sup>. A noter que, dans l'intérêt du paysage, la concentration des installations dans un seul parc éolien doit être privilégiée car elle permet d'éviter la fragmentation du paysage par des éoliennes isolées<sup>188</sup>. Nous verrons dans notre synthèse intermédiaire (cf. *infra* pt. 4.4) que, suite à un arrêt du Tribunal fédéral, le poids de l'énergie éolienne dans la balance des intérêts en présence a grandement changé en 2006.

Nous pouvons tout de même mentionner le fait qu'une fois démantelées, les éoliennes laissent derrière elles un paysage intact, ce qui n'est pas le cas de toutes les énergies<sup>189</sup>.

#### 4.3.2 Nuisances sonores

Avec l'impact sur le paysage, le bruit provenant des éoliennes est certainement un des désavantages le plus couramment relevé et ce particulièrement en Suisse où les turbines se trouvent souvent à proximité des habitations<sup>190</sup>. Une éolienne émet deux types de bruit : le bruit aérodynamique et le bruit mécanique. Le premier est le plus souvent décrit s'agissant des éoliennes ; il est provoqué par le passage de la pale devant le mât, c'est le « wouf wouf » bien connu de tous<sup>191</sup>. Les émissions sonores des éoliennes proviennent ainsi du souffle du vent dans leurs pales, raison pour laquelle le son augmente avec la vitesse du vent<sup>192</sup>. Le bruit mécanique est quant à lui induit par le frottement de pièces. Cependant, avec les machines installées actuellement, ce bruit n'est pratiquement plus un problème<sup>193</sup>.

En Suisse, l'évaluation du bruit est définie par les dispositions de la *loi sur la protection de l'environnement* et de l'*ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)*<sup>194</sup> dont le but est de protéger contre le bruit nuisible et incommode. Les éoliennes sont des « installations de production d'énergie » et sont, de ce fait, assimilées aux « installations industrielles et artisanales »<sup>195</sup>. Ainsi, conformément à l'annexe 6 OPB, elles sont soumises aux valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers.

En partant du principe qu'aucune éolienne n'a été construite en Suisse avant le 1<sup>er</sup> janvier 1985, les éoliennes doivent être évaluées en tant que nouvelles installations au sens de la LPE et de l'OPB<sup>196</sup>. En vertu des art. 25 al. 1 LPE et 7 al. 1 let. b OPB, les émissions sonores dues aux installations éoliennes ne doivent pas dépasser les valeurs de planification fixées à l'annexe 6 OPB<sup>197</sup>. Si le respect des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée pour l'installation et que celle-ci présente un intérêt public prépondérant, notamment sur le plan de l'aménagement du territoire, l'autorité d'exécution peut accorder des allègements. Toutefois, les valeurs limites d'immission ne

<sup>187</sup> OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*, p. 2.

<sup>188</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 40.

<sup>189</sup> CHEVALLEY, p. 81.

<sup>190</sup> Contrairement à certains pays qui peuvent les implanter en mer ou dans de vastes plaines inhabitées par exemple.

<sup>191</sup> CHEVALLEY, p. 43.

<sup>192</sup> SUISSE EOLE, *Une technologie paisible*.

<sup>193</sup> CHEVALLEY, p. 43.

<sup>194</sup> RS 814.41.

<sup>195</sup> Arrêt du TF 1C\_178/2012 du 22 août 2012, consid. 2.2 ; art. 1 al. 2 de l'annexe 6 OPB.

<sup>196</sup> OFEV, *Fiche d'information sur le bruit des installations éoliennes*, p. 1 ; art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 OPB.

<sup>197</sup> Les valeurs de planification sont fixées de telle sorte que les immissions de bruit qui se situent en deçà gênent dans la moindre mesure la population ; OFEV, *Fiche d'information sur le bruit des installations éoliennes*, p. 1.

doivent pas être dépassées<sup>198</sup>. De plus, aux termes des art. 11 al. 2 LPE et 7 al. 1 let. a OPB, il importe à titre préventif de limiter les émissions de bruit des nouvelles installations éoliennes dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable<sup>199</sup>.

Les émissions sonores des éoliennes dépendent de plusieurs facteurs, notamment de l'implantation de l'installation, de la topographie et des conditions météorologiques telles que la vitesse, la direction et la fréquence des vents ou le gradient de températures. L'exposition au bruit est évaluée sur la base de l'estimation du degré de sensibilité au bruit sur le lieu de réception et non pas sur le site d'installation<sup>200</sup>. Les valeurs limites d'exposition sont fixées en fonction du genre de bruit, de la période de la journée, de l'affectation du bâtiment et du secteur à protéger<sup>201</sup>. En d'autres termes, elles dépendent du milieu où l'on se trouve car le degré de sensibilité ne sera pas le même partout. Ce milieu peut être plutôt calme et assimilé à une zone résidentielle ou plutôt bruyant comme en zone industrielle par exemple. De plus, compte tenu du fait que nous tolérons plus de bruit la journée que la nuit, les valeurs limites d'exposition sont plus strictes la nuit. Dans la plupart des cas, le bruit perçu la nuit, avec le facteur de correction, ne doit pas dépasser en moyenne annuelle 40 dB(A). Si une éolienne dépasse ces limites, elle peut être ralentie voire même arrêtée durant la nuit<sup>202</sup>.

Sur mandat de l'OFEV, un institut de recherche pour les sciences des matériaux et le développement de technologies – à savoir l'Empa – a réalisé une étude sur le bruit des éoliennes. Le rapport Empa n° 452 460 du 22 janvier 2010 « Evaluation des émissions de bruit et mesures de limitation des émissions pour les installations éoliennes » donne des indications pour déterminer les nuisances sonores dues aux éoliennes selon l'annexe 6 OPB. Au surplus, l'OFEV recommande de se référer à la méthode présentée dans ce rapport qui a pour but de quantifier les immissions sonores à l'aide d'une mesure d'exposition au bruit qui reflète les caractéristiques du bruit ressenties comme gênantes par la population<sup>203</sup>.

Les émissions de bruit doivent être déterminées et évaluées dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. L'autorité d'exécution dispose d'une certaine marge d'appréciation lui permettant de prendre en compte les particularités de l'installation et des environs<sup>204</sup>. Finalement, elle rendra une décision consignait les immissions de bruit admissibles et devra prendre les mesures nécessaires s'il est établi ou à craindre que les immissions de bruit dues à l'installation diffèrent notablement et durablement de celles-ci<sup>205</sup>. Lorsque des allègements sont accordés en vertu de l'art. 7 al. 2 OPB, il convient de mettre en balance l'intérêt de la population à être protégée contre le bruit et l'intérêt à l'exploitation des installations éoliennes. Pour ce faire, il faut tenir compte des nuisances sonores, du nombre de personnes concernées et de l'avantage que représente la production d'énergie. Ce sont les cantons qui exécutent ces dispositions<sup>206</sup>.

<sup>198</sup> Art. 7 al. 2 OPB.

<sup>199</sup> Arrêt du TF 1C\_33/2011 du 12 juillet 2011, consid. 2.7.

<sup>200</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 21.

<sup>201</sup> Art. 2 al. 5 OPB.

<sup>202</sup> CHEVALLEY, p. 43.

<sup>203</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 22.

<sup>204</sup> OFEV, *Fiche d'information sur le bruit des installations éoliennes*, p. 1 s.

<sup>205</sup> Art. 37a al. 1 et 2 OPB.

<sup>206</sup> OFEV, *Fiche d'information sur le bruit des installations éoliennes*, p. 1.

Les immissions sonores des éoliennes peuvent se propager à plusieurs centaines de mètres de distance et perturber le bien-être des personnes, raison pour laquelle elles sont notamment déterminantes pour définir la distance à respecter entre l'installation éolienne et les habitations<sup>207</sup>.

Ainsi, la distance minimale de 300 mètres entre l'éolienne et les constructions habitées a été évoquée dans le « Concept d'énergie éolienne pour la Suisse »<sup>208</sup>.

Soulignons encore le fait que, lorsque l'on tient compte des facteurs de correction, les normes pour les éoliennes sont plus exigeantes que celles pour la circulation routière. Il a en outre été démontré que les éoliennes ne font pas plus de bruit que des oiseaux ou qu'une petite chute d'eau située à 50 mètres de l'endroit où l'on se trouve par exemple. Enfin, le bruit des éoliennes est bien souvent masqué par celui du vent : à partir d'un vent d'environ 7m/s, le bruit résiduel de celui-ci couvre celui des éoliennes, tout comme le bruit des arbres secoués par le vent<sup>209</sup>.

Quelques études dénoncent un effet négatif sur la santé du bruit éolien mais mettent également en évidence des cas de sensibilité individuelle, avec de grandes différences entre personnes, y compris au sein d'un même foyer. De plus, la perception d'un inconfort dû aux émissions sonores d'une éolienne est souvent liée à la perception négative des éoliennes dans le paysage<sup>210</sup>.

Finalement, certaines personnes relèvent encore le fait que les éoliennes émettent des infrasons, sons de basse fréquence inaudibles. Sur ce point, l'Académie nationale française de médecine a conclu que « la production d'infrasons par les éoliennes est, à leur voisinage immédiat, bien analysée et très modérée : elle est sans danger pour l'homme »<sup>211</sup>. Ainsi, bien qu'il soit concevable que celles-ci puissent être dérangeantes, il n'y a pas lieu de penser que les éoliennes puissent avoir un effet néfaste sur la santé à ce niveau.

#### 4.3.3 Production de courant de manière intermittente et conditions de vent

En raison de sa situation géographique, la Suisse est un pays qui possède, de manière générale, un potentiel éolien relativement faible. En outre, il est vrai que le vent ne souffle pas continuellement et que donc, l'éolien ne produit pas toujours de l'électricité. En effet, le vent est un phénomène naturel et non contrôlable. Cependant, à l'inverse des panneaux solaires, les éoliennes peuvent également fonctionner la nuit. De plus, alors que la Suisse importe plus de courant en hiver, les éoliennes produisent plus d'électricité durant cette période de l'année. Cette production éolienne hivernale permet d'apporter un complément à la production hydraulique et solaire qui produit davantage en été et de contribuer à notre sécurité énergétique<sup>212</sup>. En règle générale, les éoliennes fournissent de l'électricité les trois-quarts du temps<sup>213</sup>.

L'électricité est une énergie qui se stocke difficilement. En Suisse, la solution se trouve dans les barrages. Par exemple, les centrales nucléaires produisent la même quantité d'électricité la nuit que

<sup>207</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 21.

<sup>208</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 18.

<sup>209</sup> CHEVALLEY, p. 43 s.

<sup>210</sup> SUISSE EOLE, *L'éolien dans le canton du Jura : dans l'intérêt de chacun*, p. 13.

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> CHEVALLEY, p. 12 et 15.

<sup>213</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/faq/les-eoliennes-ont-elles-leur-place-en-suisse-2/> (consulté le 30 mars 2015).

la journée mais comme la consommation est plus faible la nuit, cette énergie est utilisée pour remonter l'eau dans les barrages afin de pouvoir la redescendre au moment où l'on a le plus besoin d'électricité. Cette méthode peut également être utilisée avec l'énergie éolienne<sup>214</sup>.

Contrairement à certaines croyances, certaines régions suisses bénéficient d'une excellente situation en matière de vent. Quelques sites connaissent même des conditions comparables aux côtes du Nord de l'Allemagne<sup>215</sup>. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner la situation dans le canton du Valais. En effet, les courants balayant le coude du Rhône dans la région de Martigny permettent aux trois éoliennes installées d'atteindre des niveaux de production annuelle qui n'ont rien à envier aux installations au bord de la Mer du Nord<sup>216</sup>. Seuls quelques kilomètres séparent ces trois éoliennes, mais celles-ci disposent chacune d'une exposition au vent différente. En effet, le vent dans la région crée une situation qui fait que ces trois machines ne sont jamais arrêtées en même temps. Ainsi, l'éolienne de Charrat tourne principalement depuis midi jusqu'au soir, mais à plein régime, alors que celle de Collonges tourne toute la journée mais de manière moins puissante<sup>217</sup>.

Plus la distance par rapport au sol augmente, plus le vent souffle fort, raison pour laquelle les éoliennes produisent plus d'électricité lorsqu'elles sont hautes. Sous réserve d'une adaptation de la hauteur par rapport au lieu concerné, chaque site peut donc avoir des rendements d'électricité similaires<sup>218</sup>. A ce sujet, l'OFEN, l'OFEV et l'ARE indiquent, dans leurs recommandations, que la vitesse moyenne du vent devrait être d'au moins 4.5m/s en haut du mât pour qu'un territoire soit considéré comme favorable<sup>219</sup>.

Le manque de vent n'est pas la seule complication concernant les installations éoliennes. Inversement, une trop grande vitesse de celui-ci peut également être problématique. De ce fait et en raison de risques de dégâts sur la machine, les éoliennes s'arrêtent lorsque la vitesse du vent dépasse 90 km/h<sup>220</sup>.

Par conséquent, les variations importantes de la force du vent représentent l'un des éléments les plus difficiles à gérer. D'une part, cela nécessite l'utilisation de matériaux solides et résistants et, d'autre part, cela occasionne une production d'énergie très variable<sup>221</sup>.

#### 4.3.4 Coût et productivité

Le prix d'une éolienne dépend de la puissance que celle-ci aura ; en moyenne, il faut compter 2 millions de francs par MW. Cette somme non négligeable dépend encore de son emplacement et du réseau, tant routier qu'électrique, existant à cet endroit. Malgré cela, selon Yves CHEVILLAT, membre de l'association Suisse Eole, l'éolien reste l'énergie renouvelable la moins coûteuse. D'ailleurs, ces dernières années, les coûts de production des éoliennes ont baissé grâce aux progrès technologiques,

<sup>214</sup> CHEVALLEY, p. 12.

<sup>215</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/faq/les-eoliennes-ont-elles-leur-place-en-suisse-2/> (consulté le 30 mars 2015).

<sup>216</sup> Les trois éoliennes dont nous parlons sont celles de Charrat, de Vernayaz et de Collonges.

<sup>217</sup> LÜTHI, p. 6.

<sup>218</sup> AEE, p. 18.

<sup>219</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 32.

<sup>220</sup> <http://www.explorateurs-energie.ch/index.php/enseignants/les-energies/eolienne> (consulté le 31 mars 2015).

<sup>221</sup> *ibid.*

à l'industrialisation de leur fabrication et à la baisse des coûts de planification. Les nombreuses petites éoliennes sont en outre remplacées par les grandes éoliennes, ce qui diminue les dépenses de planification par kWh produit. Dès lors, les prix de production des éoliennes sont à la baisse alors que ceux concernant les énergies fossiles comme le gaz ou le charbon ne cessent d'augmenter<sup>222</sup>. Par ailleurs, 30 à 40% de l'argent investi dans une éolienne revient aux entreprises de la région actives dans divers secteurs comme la planification, la construction, les installations électriques, l'exploitation et la maintenance. Les communes tirent d'ailleurs profit d'une augmentation de leurs recettes grâce aux impôts et aux fermages<sup>223</sup>.

Quant à la productivité d'une éolienne, il est d'usage de penser que celle-ci absorbe plus d'énergie qu'elle n'en génère. Bien au contraire, 4 à 8 mois de production d'énergie par une éolienne suffisent à compenser son « énergie grise », à savoir l'énergie utilisée pour sa fabrication, son transport, son assemblage et, finalement, son démantèlement. Cela signifie qu'après cette durée d'amortissement, lorsque l'installation a produit autant d'énergie qu'il en a fallu pour sa construction, celle-ci fournit du courant vert « net ». Une éolienne ayant une durée de vie d'approximativement 20 ans, celle-ci produit alors de l'énergie propre à 100% pendant plus de 19 ans. En outre, sur ces 20 ans d'exploitation, les éoliennes produisent 30 à 60 fois plus d'énergie que celle investie pour leur création<sup>224</sup>.

## 4.4 Synthèse intermédiaire

### 4.4.1 Exigence de coordination matérielle et pesée des intérêts

La réalisation d'un grand projet ayant un impact sur le territoire et sur l'environnement implique des décisions complexes et débouche sur de vastes pesées d'intérêts. Or, comme nous venons de l'exposer, il y a une multiplicité d'intérêts publics – encouragement des énergies renouvelables, protection de la nature et du paysage, protection contre le bruit, encouragement du tourisme, etc. – et d'intérêts privés – exploitation du sol, bruit, aspects esthétiques, intérêts économiques de la protection d'énergie, etc. – qui se confrontent lors de la construction d'éoliennes, respectivement d'un parc éolien.

Nous sommes ainsi dans le cas d'une procédure complexe, dans laquelle « *une seule et même activité requiert la mise en œuvre des compétences de plusieurs autorités qui, chacune dans sa sphère d'attributions, doivent prendre une décision – chacune d'elle étant une décision complexe* »<sup>225</sup>. Les diverses activités des autorités doivent donc être coordonnées, matériellement et formellement. La *coordination matérielle* est celle qui nous intéresse ici. Celle-ci concerne le droit de fond et répond à la nécessité de procéder à une pesée globale des intérêts en jeu lorsque plusieurs autorités sont compétentes pour appliquer différentes lois à un même projet. Cependant, il est nécessaire d'insister sur le fait que l'on parle de coordination matérielle lorsque plusieurs autorités sont concernées. Si une autorité unique est impliquée, elle procède à une pesée des intérêts sans que cela ne prenne le

<sup>222</sup> <http://www.eolien-valais.ch/energie-eolienne/avantages> (consulté le 27 février 2015).

<sup>223</sup> <http://www.suisse-eole.ch/fr/energie-eolienne/faq/les-eoliennes-ont-elles-leur-place-en-suisse-2/> (consulté le 30 mars 2015).

<sup>224</sup> SUISSE EOLE, *L'éolien dans le canton du Jura : dans l'intérêt de chacun*, p. 16 ; AEE, p. 5 s.

<sup>225</sup> MOOR/POLTIER, p. 221 s.

nom de coordination matérielle. La notion de « pesée des intérêts » est donc à distinguer de celle de « coordination ». En d'autres termes, la coordination implique une pesée des intérêts tandis qu'une pesée des intérêts peut se faire en dehors d'un processus de coordination. Par ailleurs, un résultat matériellement bien coordonné est tributaire d'une certaine organisation des procédures. La condition nécessaire à cela est la *coordination formelle*, qui vise à éviter la juxtaposition de procédures sectorielles<sup>226</sup>. Nous décrivons cette dernière plus loin dans notre travail (cf. *infra* chap. II pt. 4.2). En somme, le but d'une procédure est d'intégrer, de manière ouverte et coordonnée, une multiplicité suffisante de points de vue et d'assurer ainsi la plus grande objectivité et la plus grande efficacité possibles<sup>227</sup>.

La notion juridique de la coordination matérielle a pris une certaine importance, dans le droit suisse de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, grâce à l'arrêt *Chrüzlen* rendu en 1990 dans le canton de Zurich. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a lié deux exigences : la coordination matérielle et la coordination formelle<sup>228</sup>. Selon lui, « il y a une obligation constitutionnelle de coordination matérielle et formelle de l'application du droit lorsque différentes dispositions de droit matériel doivent être appliquées pour la réalisation d'un projet et qu'il existe entre ces dispositions un rapport si étroit qu'elles ne peuvent pas être appliquées de façon séparée et indépendante les unes des autres »<sup>229</sup>. Depuis 1997, les principes de coordination sont codifiés à l'art. 25a LAT. Même si cette disposition vise avant tout à imposer aux cantons de réaliser la coordination formelle (cf. *infra* chap. II pt. 4.2.1), celle-ci évoque également la coordination matérielle en imposant à l'autorité compétente de veiller à la concordance matérielle des décisions et à l'absence de contradictions<sup>230</sup>. En outre, les exigences de la coordination matérielle impliquent une prise en considération de tous les intérêts qui doivent ensuite être pondérés et pesés globalement<sup>231</sup>, le but ultime étant de veiller à l'application cohérente des normes sur la base desquelles des décisions doivent être prises<sup>232</sup>. Ces exigences s'imposent d'ailleurs tant lors de l'adoption de décisions concrètes qu'en matière de législation et de planification<sup>233</sup>. En d'autres termes, cela signifie que la pesée des intérêts en présence lors de la planification et de la conception d'un projet d'installation éolienne s'effectue à tous les niveaux de la planification<sup>234</sup>.

Les critères relatifs à une pesée d'intérêts ne sont pas fixes car ceux-ci dépendent des circonstances particulières de chaque projet. Cependant, en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, l'art. 3 OAT formalise la procédure de pesée des intérêts et dispose ce qui suit :

<sup>226</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 297.

<sup>227</sup> MOOR/POLTIER, p. 213.

<sup>228</sup> JOMINI, p. 447.

<sup>229</sup> ATF 116 Ib 50 consid. 4b (arrêt *Chrüzlen*), JdT 1992 I 469 ; ATF 118 Ib 433 consid. 3a, JdT 1994 I 488.

<sup>230</sup> Art. 25a al. 2 let. d et al. 3 LAT ; JOMINI, p. 447.

<sup>231</sup> MORAND, p. 41.

<sup>232</sup> JOMINI, p. 448.

<sup>233</sup> MORAND, p. 43.

<sup>234</sup> A savoir au niveau du plan directeur, du plan d'affectation et de l'autorisation de construire ; OFEN/OFEV/ARE, p. 14.

**Art. 3 Pesée des intérêts en présence**

<sup>1</sup> Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:

- a. déterminent les intérêts concernés ;
- b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent ;
- c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés.

<sup>2</sup> Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

Nous pouvons constater que la pesée des intérêts implique un raisonnement juridique spécifique et problématique. Dans un premier temps, il est nécessaire de comprendre qu'un intérêt dépend de l'appréciation que fait l'administration et/ou les tribunaux des principes découlant des différentes lois qui peuvent être de niveaux hiérarchiques différents<sup>235</sup>. Les principes présentent l'avantage d'être malléables et ainsi de s'adapter aux circonstances changeantes et aux situations locales toujours particulières<sup>236</sup>. En effet, bien qu'ils fournissent une certaine orientation, ceux-ci « *laissent à l'applicateur le soin d'évaluer les intérêts en fonction de tous les éléments pertinents du cas d'espèce* »<sup>237</sup>. En d'autres termes, ils procèdent à une délégation du pouvoir normatif à l'administration et/ou au juge. La pesée des intérêts effectuée par la prise en considération de différents principes aboutit à l'établissement d'une règle individuelle, non reproductible<sup>238</sup>. Par opposition aux principes *matériels* que l'on vient de décrire, il existe aussi des principes *formels* tels que le principe de la coordination des décisions ou encore le principe selon lequel, en vertu de l'art. 8 LPE, les atteintes à l'environnement doivent être appréciées « *isolément, collectivement et dans leur action conjointe* ». Ces derniers décrivent la manière dont les autorités doivent procéder à une pesée des intérêts découlant, quant à eux, de principes matériels<sup>239</sup>. Concrètement, le but d'une pesée d'intérêts est d'harmoniser plusieurs principes – parfois contradictoires – dans un cas particulier<sup>240</sup>.

Lorsque les pouvoirs publics sont amenés à se prononcer sur l'autorisation d'installations importantes, tels que certaines éoliennes qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) (cf. *infra* chap. II pt. 3.1), les principes qui doivent être pris en considération sont très nombreux<sup>241</sup>. D'une part, ils peuvent provenir de différents niveaux – fédéral, cantonal, communal et parfois même international – et, d'autre part, relever de différentes matières. En matière de protection de l'environnement, il y a par exemple le principe de l'art. 11 al. 2 LPE selon lequel il faut limiter les émissions à titre préventif mais dans la mesure que permettent l'état de la technique, les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable

<sup>235</sup> MORAND, p. 41 et 47.

<sup>236</sup> *Idem*, p. 47.

<sup>237</sup> *Idem*, p. 44.

<sup>238</sup> *Idem*, p. 46.

<sup>239</sup> *Idem*, p. 48.

<sup>240</sup> *Idem*, p. 47.

<sup>241</sup> *Idem*, p. 49.

ou encore le principe de l'art. 1 al. 1 LPN en vertu duquel il faut ménager l'aspect caractéristique des paysages. En matière d'aménagement du territoire, les art. 1 et 3 LAT énoncent une série de principes contradictoires qui doivent être harmonisés dans le cadre de pesées d'intérêts qui interviennent à tous les stades de la planification et à celui des décisions concrètes<sup>242</sup>. Par ailleurs, il y a les principes constitutionnels qui doivent être pris en considération et qui surplombent le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire<sup>243</sup> ; c'est le cas de l'approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement<sup>244</sup>, de la consommation économe et rationnelle de l'énergie<sup>245</sup>, de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et de l'occupation rationnelle du territoire<sup>246</sup>, de la protection de l'environnement<sup>247</sup> ainsi que de la protection de la nature et du patrimoine<sup>248</sup>. Par conséquent, les autorités cantonales et communales habilitées à délivrer les autorisations doivent procéder à une pesée des intérêts entre tous les buts – et principes – que doit poursuivre l'activité étatique, notamment et surtout entre la production de courant vert et la protection de la nature et du paysage.

La pesée d'intérêts est progressive et en cascade ; cela signifie qu'à chaque niveau, le pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure est restreint<sup>249</sup>. Dans le cas des éoliennes, la pesée des intérêts est un processus global, coordinateur de toutes les politiques publiques impliquées. Le droit de l'aménagement du territoire a la particularité d'être à la croisée de toutes les politiques et d'intégrer les préoccupations de protection de l'environnement. Il assure ainsi sa fonction de coordination à travers la planification. Au stade de la décision et, dans certains cas, du plan d'affectation spécial, c'est au droit de l'environnement d'assurer cette fonction coordinatrice à travers l'EIE (cf. *infra* chap. II pt. 4.2.2). En effet, pour peser les intérêts en présence, il est nécessaire de faire une analyse approfondie des effets qu'un projet de construction peut produire sur la réalité physique, sociale, économique, etc. L'EIE permet ainsi de procéder à cette évaluation en assurant le respect des principes énoncés par le droit<sup>250</sup>, tant par le droit de l'environnement que par le droit de l'aménagement du territoire<sup>251</sup>. En outre, nous le verrons plus loin dans ce travail (cf. *infra* chap. II), à tous les stades de la planification et de la décision et dans un processus de cascade itératif, il y a un instrument permettant d'apprécier dans l'ensemble les intérêts juridiques pertinents<sup>252</sup>.

Par conséquent, la balance des intérêts en présence constitue la méthode juridique de prise en compte des principes. Comme nous l'avons constaté ci-dessus, l'art. 3 OAT indique les grandes lignes d'une méthodologie qui implique que tous les intérêts juridiques soient pris en considération, puis comparés, pondérés et enfin pesés globalement, ceci le plus tôt possible<sup>253</sup>.

---

<sup>242</sup> A noter que la LAT fonctionne à peu près exclusivement sur la base de principes en raison du caractère localisé et unique des interventions sur le sol ; MORAND, p. 51.

<sup>243</sup> *Idem*, p. 52.

<sup>244</sup> Art. 89 al. 1 Cst.

<sup>245</sup> Art. 89 al. 1 *in fine* Cst.

<sup>246</sup> Art. 75 al. 1 Cst.

<sup>247</sup> Art. 74 Cst.

<sup>248</sup> Art. 78 Cst.

<sup>249</sup> MORAND, p. 54.

<sup>250</sup> *Idem*, p. 56.

<sup>251</sup> *Idem*, p. 56 et 58.

<sup>252</sup> *Idem*, p. 59.

<sup>253</sup> *Idem*, p. 66 à 71.

#### 4.4.2 Evolution avec l'arrêt du Crêt-Meuron

En 2006, le Tribunal fédéral a marqué une évolution dans le poids accordé aux éoliennes lors de la balance des intérêts en présence quand il a rendu son arrêt concernant le parc éolien du Crêt-Meuron, situé dans le canton de Neuchâtel.

Avant d'expliquer en quoi cet arrêt représente un avantage pour les installations éoliennes, nous allons brièvement rappeler les faits. En 2001, le Département de la gestion du territoire a adopté le plan d'affectation (PAC) du Crêt-Meuron après une étude préliminaire faite en 1997 désignant celui-ci comme propice à l'implantation d'un parc éolien. A noter que le site du Crêt-Meuron était compris dans le périmètre du « plan des sites naturels du canton » et faisait partie des « zones des crêtes et forêts » en principe non constructibles. Le PAC a ensuite été mis à l'enquête publique en 2002 lors de laquelle trois oppositions se sont élevées (celles de la FP, de l'Association patrimoine suisse et de particuliers). En 2003, le Département de la gestion du territoire a écarté les trois oppositions par trois décisions motivées. Suite à la levée de ces oppositions, les trois opposants ont fait recours auprès du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel (TA) qui a finalement donné raison aux opposants en annulant les décisions attaquées. Cependant, en 2005, l'OFEN, le Conseil d'Etat neuchâtelois et la Société Eole-Res ont chacun déposé un recours de droit administratif auprès du TF, Eole-Res SA y ajoutant un recours de droit public. Ce dernier sera le seul à être admis par le TF. C'est finalement en 2006 que le TF a rendu son arrêt qui annula le jugement du TA cantonal.

L'arrêt du TA du 31 mars 2005 donnait raison aux opposants. Le TA commença par expliquer que le *décret concernant la protection des sites naturels du 14 février 1966*<sup>254</sup> équivaut à un plan d'affectation cantonal au sens de l'art. 14 LAT qui ne fait pas en soi obstacle à la réalisation d'un autre PAC, destiné en l'occurrence à un parc éolien, à l'intérieur de la zone qu'il délimite<sup>255</sup>. Cependant, celle-ci étant une zone de crêtes de forêts qui, selon le décret, est une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, la planification du parc éolien devait répondre à des exigences au moins aussi sévères que pour l'octroi d'une dérogation au selon l'art. 24 LAT<sup>256</sup>. Selon l'art. 33 al. 3 let. b LAT, l'autorité de recours exerce un libre pouvoir d'examen en matière de plans d'affectation, comportant aussi le contrôle de l'opportunité, en tout cas lorsque la prise en considération appropriée d'intérêts supérieurs tels que la sauvegarde des sites protégés du canton est en cause, comme c'était le cas<sup>257</sup>. Considérant le parc éolien comme imposé par sa destination selon l'art. 24 let. a LAT, le TA a encore dû vérifier, en vertu de l'art. 24 let. b LAT, qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y opposait<sup>258</sup>. Or, selon lui, la protection particulière dont bénéficie la zone de crêtes et de forêts constituait, compte tenu des incidences du projet sur la nature et le paysage, par rapport au but et à l'utilité concrète limitée du parc éolien sur le plan de la production d'énergie électrique, un tel intérêt prépondérant. Conformément à l'art. 3 OAT, la pesée des intérêts exigée par l'art. 24 let. b LAT comprend la détermination de tous les intérêts touchés par le projet. Il s'agit, sous l'angle du droit fédéral, des intérêts publics poursuivis par la LAT elle-même, mais aussi des autres intérêts

<sup>254</sup> RSN 461.303.

<sup>255</sup> TA.2003.110 du 31 mars 2005, consid. 5c.

<sup>256</sup> *Idem*, consid. 5d.

<sup>257</sup> *Idem*, consid. 7.

<sup>258</sup> *Idem*, consid. 6.

protégés par les lois spéciales telles que la LPE ou la LPN par exemple. Les intérêts privés sont également pris en compte<sup>259</sup>.

Le TA neuchâtelois jugea en outre que, bien que le recours aux énergies renouvelables doit être accru selon l'art. 89 al. 1 et 3 Cst. et l'art. 3 al. 1 let. b LEné, aucune priorité n'est donnée à l'une ou l'autre des sources possibles de production<sup>260</sup>. Selon lui, compte tenu de la faible production en électricité que l'on pouvait attendre du PAC, l'intérêt à la construction d'un parc éolien sur un tel site était extrêmement faible, sinon quasi insignifiant<sup>261</sup>. La promotion des énergies renouvelables et donc la construction de sites éoliens ne devraient donc pas être privilégiées par rapport aux impératifs liés à la protection de la nature et du paysage. De plus, l'impact sur le paysage était très important puisque le projet occupait une surface considérable par des infrastructures non négligeables dans une région pratiquement vierge de toute construction ou installation<sup>262</sup>. Pour toutes ces raisons, le TA conclut finalement en expliquant que, « *l'intérêt à la préservation des espaces naturels, de plus en plus exposés à de multiples atteintes importantes, [devait] l'emporter sur la réalisation du projet litigieux* »<sup>263</sup>.

Une année plus tard, le Tribunal fédéral infirma la décision du TA neuchâtelois en jugeant que celui-ci avait accordé une importance excessive à l'atteinte au paysage et qu'il n'avait pas suffisamment pris en considération l'intérêt public à réaliser une installation de production d'énergie éolienne, conformément aux objectifs de la politique énergétique générale et cantonale<sup>264</sup>. En effet, selon le TF, le critère quantitatif retenu par le TA neuchâtelois, en fonction du marché global de l'électricité dans le canton ou dans le pays, n'était pas déterminant<sup>265</sup>. Ainsi, une pesée correcte des intérêts en présence imposait au Tribunal administratif de ne pas empêcher, par principe, la réalisation d'un parc éolien au Crêt-Meuron<sup>266</sup>. Selon lui, le Tribunal administratif n'a pas suffisamment tenu compte des atteintes déjà existantes sur ce site.

#### 4.4.3 Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050

Le conflit entre, d'une part, la construction d'installations en lien avec l'utilisation de l'énergie et, d'autre part, la protection de la nature et du patrimoine, peut être particulièrement prononcé et difficile à résoudre. Au sujet de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral dit qu'« *il convient avant tout de réaliser des installations qui offrent une utilité maximale pour la production d'électricité avec le moins d'atteintes à l'environnement possibles. Mais il est inévitable que la nécessité de développer fortement les énergies renouvelables demande certaines concessions dans le domaine de la protection de la nature et du patrimoine. La nouvelle LEné implique en ce sens une focalisation accrue en faveur des énergies renouvelables* »<sup>267</sup>.

<sup>259</sup> TA.2003.110 du 31 mars 2005, consid. 8a.

<sup>260</sup> *Idem*, consid. 9b.

<sup>261</sup> La production que l'on pouvait attendre du PAC était de 1.43% de la consommation d'électricité du canton ; TA.2003.110 du 31 mars 2005, consid. 9c et 10a.

<sup>262</sup> *Idem*, consid. 10a.

<sup>263</sup> *Idem*, consid. 10b.

<sup>264</sup> ATF 132 II 408 consid. 4.5.4.

<sup>265</sup> *Idem*. 4.5.2.

<sup>266</sup> *Idem*. 4.5.4.

<sup>267</sup> FF 2013, p. 6815.

Le Conseil fédéral souhaite à l'avenir considérer l'utilisation des énergies renouvelables et leur développement comme représentant un intérêt national. Le but de ce changement sera de renforcer les projets de production d'énergie renouvelable dans le cadre de la pesée des intérêts nécessaire dans la procédure d'autorisation. Cela signifie qu'à partir d'un certain seuil, les installations nouvelles et existantes se verront conférer le statut d'« installations d'intérêt national ». Elles seront ainsi considérées au même titre que d'autres intérêts d'importance nationale et auront 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. Rappelons que seul un intérêt national d'importance égale ou supérieure permet de remettre en cause le principe selon lequel ceux-ci doivent être conservés intacts<sup>268</sup>.

Par rapport à la situation actuelle, les nouvelles dispositions de la loi sur l'énergie amélioreront les conditions prévalant à une pesée des intérêts<sup>269</sup> – ou créeront les conditions nécessaires à cet effet – puisque les installations produisant de l'énergie seront considérées au même titre que d'autres questions d'intérêt national<sup>270</sup>. La disposition relative à l'intérêt national dans la LEné permettra en ce sens une focalisation accrue en faveur des énergies renouvelables qui doivent bénéficier d'une meilleure chance de réalisation, notamment dans les zones IFP, mais aussi dans d'autres zones. L'idée de cette mesure n'est pas de placer les installations énergétiques sur tous les sites inoccupés – *a fortiori* dans les zones protégées – mais de limiter les impacts tout en favorisant les projets qui apportent la plus grande utilité en termes de production d'électricité<sup>271</sup>.

Afin de reconnaître un intérêt national, il sera prévu des seuils de taille et d'importance définis séparément pour chaque technologie en fonction des besoins. Selon des estimations, pour les installations éoliennes, le seuil définissant l'intérêt national ne doit pas être inférieur à 5 MW, ni dépasser 20 MW. Avant que ces seuils ne soient fixés dans l'ordonnance, une étude sera réalisée à l'aide des cantons, de plusieurs offices fédéraux et des représentants des milieux intéressés<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> FF 2013, p. 6840.

<sup>269</sup> Lorsqu'il s'agit par exemple de se prononcer sur une autorisation de construire dans un cas concret.

<sup>270</sup> A noter qu'il n'y a pas que les objets figurant dans les zones IFP qui bénéficient de l'intérêt national, il y a aussi les réserves d'oiseaux ou les biotopes par exemple. Par ailleurs, un projet énergétique doit également revêtir une grande importance en cas de conflit avec d'autres intérêts tels que l'aviation, la conservation de la forêt, etc.

<sup>271</sup> FF 2013, p. 6841.

<sup>272</sup> *Ibid.*

## CHAPITRE II : LES ÉOLIENNES AU REGARD DU DROIT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

### 1 Généralités

De manière générale, les activités à incidence spatiale des divers acteurs de la collectivité publique doivent être guidées par les buts et les principes, inscrits à l'art. 75 Cst. et aux art. 1 et 3 LAT, qui régissent l'aménagement du territoire. Ainsi, « *la Confédération, les cantons et les communes veillent à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie* »<sup>273</sup>.

Pour atteindre ses objectifs qui se déploient dans l'espace et dans le temps, l'Etat bénéficie de plusieurs instruments d'action. Les instruments les plus classiques tels que les lois et les ordonnances sont aujourd'hui complétés par la planification<sup>274</sup>. Celle-ci, qui a essentiellement pour tâche « *d'identifier des problèmes et des objectifs à atteindre en rapport avec ces problèmes et de tenter d'organiser, dans le temps et dans l'espace, la mise en œuvre des moyens aptes à poursuivre ces objectifs* »<sup>275</sup>, permet à l'Etat d'agir de manière efficace et cohérente. Dans ce contexte, la difficulté réside dans le fait qu'il existe une variété de moyens ainsi que des compétences et des procédures relatives à la création de ces moyens de natures différentes qui doivent être coordonnés à plusieurs niveaux : local, cantonal, fédéral et international<sup>276</sup>. La planification est sectorielle, c'est-à-dire qu'elle n'est pas universelle et centralisée auprès d'une seule autorité. En effet, chaque autorité chargée de conduire une politique publique doit avoir recours à la planification, comme dans le cas de l'aménagement du territoire ou de la politique économique par exemple. Ces différentes approches sectorielles sont dépendantes les unes des autres, raison pour laquelle il est nécessaire de les coordonner<sup>277</sup>. Cet effort de coordination est précisément l'objet de la planification<sup>278</sup>. A ce sujet, il convient de distinguer la planification programmatique – qui se caractérise principalement par l'établissement d'un ordre de priorité – de la planification spatiale. Cette dernière, qui nous intéresse dans ce chapitre, permet « *d'assurer une utilisation rationnelle du territoire, notamment en définissant les utilisations du sol qui sont admissibles dans des périmètres donnés* »<sup>279</sup>. La

<sup>273</sup> Art. 1 al. 1 LAT.

<sup>274</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 119.

<sup>275</sup> TANQUEREL, p. 367, n° 1085.

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> TANQUEREL, p. 367, n° 1086.

<sup>278</sup> *Idem*, p. 367, n° 1084.

<sup>279</sup> *Idem*, p. 368, n° 1088.

planification spatiale est une méthode dont le résultat s'exprime à travers les différents plans spatiaux<sup>280</sup>.

En Suisse, les plans d'aménagement – notamment le plan directeur et le plan d'affectation – et l'autorisation de construire se trouvent dans un processus pyramidal qui garantit l'intégration des buts et des principes à tous les niveaux et qui permet de faire de l'aménagement du territoire une œuvre commune de la Confédération, des cantons et des communes<sup>281</sup>. Le plan directeur cantonal règle les activités à incidence spatiale au niveau national, régional et cantonal. Il permet d'assurer une coordination tant verticale, à savoir entre le canton et ses communes de même qu'entre le canton et la Confédération, qu'horizontale entre les cantons<sup>282</sup>. Au niveau communal, ce sont les plans d'affectation qui règlent le mode d'utilisation du sol et plus particulièrement de chaque parcelle. Ces derniers doivent être conformes aux plans directeurs cantonaux<sup>283</sup>. La procédure d'autorisation de construire sert, quant à elle, à contrôler si les différents projets de constructions ou installations sont en règle avec les normes de la zone concernée. En d'autres termes, elle met en œuvre les directives du plan d'affectation<sup>284</sup>. Evidemment, l'ensemble de ces règles doit respecter les principes fixés par la Confédération. Cette construction pyramidale permet ainsi de garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité<sup>285</sup>.

Dans le domaine de la gestion de l'espace au sens large, qui comprend les constructions, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, les affaires sont parmi les plus complexes. En effet, il est de plus en plus fréquent, comme dans le cas de la construction d'éoliennes, que les relations administratives impliquent un ensemble d'enjeux dans la même affaire. Il n'est alors plus questions d'une relation administrative bipolaire opposant un administré à une autorité – comme lors du retrait d'un permis de conduire par exemple – mais d'une structure multipolaire concernant plusieurs acteurs, plusieurs objets et mêlant plusieurs intérêts, publics et privés. La solution la plus simple à ce genre de problématique est celle où une seule décision complexe, qui procède à une balance complète et exhaustive de tous les intérêts en présence, suffit<sup>286</sup>. Cependant, « (...) le plus souvent, la structure multipolaire [d'une affaire] se manifeste par la nécessité d'une procédure complexe, dans laquelle une seule et même activité requiert la mise en œuvre de compétences de plusieurs autorités qui, chacune dans leur sphère d'attribution, doivent prendre une décision – chacune d'elles étant une décision complexe »<sup>287</sup>. Se pose alors la question suivante : « Comment s'assurer de la mise en œuvre conjointe d'un ensemble de lois et d'ordonnances, de règlements et de normes techniques de telle sorte qu'il y ait une réponse globale pour un projet déterminé sans se perdre dans un dédale administratif – coordination formelle – et se heurter à un casse-tête normatif – coordination matérielle ? »<sup>288</sup>. A la pluralité des législations applicables à un seul et même projet, tels qu'un projet éolien, correspond le plus souvent une multiplicité de procédures et d'autorités compétentes, se situant à des niveaux différents. Comme

<sup>280</sup> Le résultat de la planification programmatique se trouve, quant à lui, dans les plans programmatiques ; TANQUEREL, p. 368, n° 1088 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 87.

<sup>281</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 88 ; MOOR, Art. 14 LAT, n° 52.

<sup>282</sup> TSCHANNEN, Art. 6 – 12 LAT, n° 7.

<sup>283</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 88.

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> ATF 137 II 254 du 8 mars 2011, consid. 3.1.

<sup>286</sup> MOOR/POLTIER, p. 220.

<sup>287</sup> *Idem*, p. 221 s.

<sup>288</sup> BOVAY, p. 112.

nous l'avons vu ci-dessus (cf. *supra* chap. I pt. 4.4.1), la coordination matérielle des décisions prises par différentes autorités dépend d'une certaine organisation des procédures<sup>289</sup>. Cette dernière est assurée par la coordination formelle qui répond au besoin de « mener les diverses procédures nécessaires à la réalisation d'un projet portant [notamment] atteinte à l'environnement de façon à éviter la multiplication des interventions, la duplication des procédures, la contradiction dans les décisions, c'est-à-dire de donner une certaine suite, voire unité, à une juxtaposition de procédures juridiques autonomes »<sup>290</sup>.

Théoriquement, il existe différents modèles de coordination des procédures : la coordination par succession de décisions, la coordination concomitante, la concentration, la chronologie des processus de décisions et la coordination anticipée<sup>291</sup>. La coordination par succession de décisions, caractérisée par la séparation des compétences, représente le degré zéro de coordination. En raison du risque de devoir révoquer des décisions antérieures, elle n'est plus admissible aujourd'hui<sup>292</sup>. La coordination concomitante veut, quant à elle, que les diverses autorités concernées prennent leurs différentes décisions de manière synchronisée, dans une procédure dirigée par une autorité responsable de l'ensemble<sup>293</sup>. Généralement, cette autorité est celle qui a la compétence la plus compréhensive, c'est-à-dire celle qui, « en fonction de ses attributions légales, est le mieux à même de tenir compte de l'ensemble des intérêts en jeu »<sup>294</sup>. L'autorité responsable devra statuer dans une procédure dite directrice ; lorsqu'une étude d'impact est exigée, ce rôle centralisateur sera assuré par la procédure « décisive » au sens du droit de l'environnement<sup>295</sup>. Le modèle de la coordination par concentration a pour objet un transfert des attributions incombant normalement à diverses autorités à une seule autorité. Il y a une distinction à faire entre la concentration formelle et la concentration matérielle. Dans une concentration formelle, l'autorité unique doit réunir toutes les décisions des autres autorités pour en faire une seule qu'elle doit notifier aux parties à la procédure. En revanche, dans une concentration matérielle, les autorités non responsables sont dessaisies de leur pouvoir de décisions – leur laissant un simple pouvoir de préavis – et leurs compétences sont exercées par une autorité unique qui dirige l'ensemble de la procédure<sup>296</sup>. La coordination par chronologie des processus de décisions, qui prévoit des approches successives et progressives, implique la résolution de chaque difficulté, à son échelle, dans la phase la plus judicieuse. Cette coordination est indispensable pour assurer la meilleure intégration possible des projets dans le territoire et dans l'environnement<sup>297</sup>. Enfin, la coordination anticipée a pour but d'instituer au début du processus « une phase dans laquelle les problèmes généraux d'intégration dans l'environnement peuvent être le mieux réglés »<sup>298</sup>.

<sup>289</sup> MOOR/POLTIER, p. 220 à 222.

<sup>290</sup> BOVAY, p. 112.

<sup>291</sup> A noter que plusieurs auteurs font d'autres distinctions. Par exemple, ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT distinguent trois grands modèles : le modèle de la concentration, le modèle de la collaboration et le modèle de la séparation. A cet égard, nous avons choisi la distinction la plus récente, celle de MOOR/POLTIER, p. 222 ss.

<sup>292</sup> MOOR/POLTIER, p. 223 s.

<sup>293</sup> *Idem*, p. 225.

<sup>294</sup> *Idem*, p. 226.

<sup>295</sup> *Idem*, p. 228.

<sup>296</sup> *Idem*, p. 231 s.

<sup>297</sup> *Idem*, p. 233.

<sup>298</sup> *Idem*, p. 235.

Dans ce chapitre, nous présenterons les différentes bases de planification existantes, issues d'une collaboration ou de la Confédération, de manière générale et en matière d'énergie éolienne avant d'exposer en détail en quoi consistent les plans directeurs, les plans d'affectation et l'autorisation de construire. Ensuite, nous expliquerons l'intérêt et les conditions pour procéder à une étude d'impact sur l'environnement. Finalement, notre synthèse intermédiaire nous permettra d'approfondir les enjeux et les exigences de la coordination, principalement formelle, nécessaire à la réalisation de certains projets éoliens<sup>299</sup>.

## 2 Analyse sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire

### 2.1 Bases de planification en général et en matière d'énergie éolienne

#### 2.1.1 Bases de planification issues d'une collaboration

##### 2.1.1.1 *Projet de territoire Suisse*

En Suisse, le sol n'est disponible que de manière limitée alors que le nombre d'habitants et, de ce fait, les besoins en espace pour l'habitat, le travail, les loisirs ou encore les déplacements ne font qu'augmenter. En raison de la qualité élevée de l'habitat et des infrastructures, notre pays bénéficie d'une attractivité relativement élevée. La situation a eu pour conséquence un accroissement du trafic ainsi qu'un étalement de l'urbanisation dans les paysages qui, autrefois, étaient préservés. À côté de cela, les activités économiques ont tendance à se développer dans les agglomérations et les espaces métropolitains. En outre, la population devient de plus en plus exigeante quant à la qualité de vie, tant sur le lieu d'habitat que sur le lieu de travail. La production et le transport d'énergie prennent par ailleurs toujours plus de place, ce qui devrait encore s'accroître avec la sortie du nucléaire. Ainsi, il y a une tendance au mitage du paysage et à l'étalement urbain<sup>300</sup>.

Face à cette situation, des représentants et représentantes de la Confédération, des cantons, des villes et des communes se sont réunis et ont tenté de répondre à la question suivante : « *comment maintenir et renforcer les qualités territoriales de la Suisse, face aux besoins toujours plus importants et aux conflits d'utilisation qui en résultent ?* »<sup>301</sup>. Pour ce faire, ils ont élaboré ensemble le « *Projet de territoire Suisse* » (PTS) dans lequel ils se sont accordés sur le développement d'objectifs et de stratégies de base que les trois niveaux de l'Etat sont invités à poursuivre de manière égale. En effet, le PTS mise sur la collaboration volontaire des autorités et des acteurs privés et n'est pas juridiquement contraignant<sup>302</sup>. Il sert de cadre d'orientation et d'aide à la décision pour les activités à incidence territoriale des trois niveaux administratifs<sup>303</sup>. Le but étant que l'urbanisation et ses infrastructures soient développées de manière ordonnée, moins étalées sur le territoire et que cela

<sup>299</sup> Dans notre travail, nous nous sommes efforcés de séparer la coordination matérielle de la coordination formelle, bien que ces deux notions soient inévitablement liées.

<sup>300</sup> CF/CdC/DTAP/UVS/ACS, PTS, p. 1 et 4.

<sup>301</sup> *Idem*, p. 1.

<sup>302</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/?lang=fr> (consulté le 6 mai 2015).

<sup>303</sup> CF/CdC/DTAP/UVS/ACS, PTS, p. 4.

soit économiquement supportable<sup>304</sup>. Le Projet de territoire Suisse a été adopté en 2012 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) après six ans d'élaboration. Il est donc issu d'un processus contractuel entre tous ces partenaires.

Le PTS se divise en deux parties. La première partie est consacrée aux objectifs, aux stratégies et aux divers principes d'action proposés pour le développement territorial futur de la Suisse. Elle détaille les contributions que les trois niveaux de l'Etat doivent fournir et présente une carte pour chaque stratégie. La deuxième partie décrit les orientations stratégiques que doivent concrétiser les divers acteurs concernés sur des territoires d'action spécifiques<sup>305</sup>.

Le Projet de territoire Suisse fixe cinq objectifs permettant de garantir un développement durable du territoire suisse : préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale, ménager les ressources naturelles, gérer la mobilité, renforcer la compétitivité et encourager les collaborations. Parmi ceux-ci, le deuxième objectif a pour dessein de préserver les ressources naturelles, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Pour ce faire, le principe de l'utilisation économe du sol doit guider des décisions d'aménagement du territoire. La Confédération, les cantons, les villes et les communes doivent accorder une importance à la qualité du paysage mais également créer des conditions propices au développement des énergies renouvelables<sup>306</sup>.

Afin de réaliser ces objectifs, le Projet de territoire Suisse définit trois stratégies complémentaires ainsi que des principes d'action correspondants. La troisième stratégie est destinée à mieux coordonner les transports, l'énergie et le développement territorial. Pour cela, il faut permettre un approvisionnement énergétique efficient. Il revient à l'aménagement du territoire de mettre en place des conditions générales pour développer les énergies renouvelables et résoudre les conflits qui en résultent<sup>307</sup>. Les trois niveaux de l'Etat ont alors différentes tâches. La Confédération doit coordonner la planification des infrastructures énergétiques relevant de sa compétence avec les intérêts de la protection du paysage. Les cantons doivent déterminer judicieusement les sites qui se prêtent à la production d'énergies renouvelables en collaborant avec les villes, les communes et, si nécessaire, les cantons voisins, les services fédéraux et les pays voisins. Les villes et les communes doivent, quant à elles, définir le potentiel des sources d'énergies locales, encourager l'efficacité énergétique et prendre les dispositions requises pour réaliser ce potentiel. Elles doivent également développer les modes d'urbanisation efficients sous l'angle énergétique et permettant l'utilisation des énergies renouvelables<sup>308</sup>.

Le Projet de territoire Suisse montre ensuite comment ces objectifs et ces stratégies peuvent être concrétisés au niveau de certaines régions du pays, réparties en douze territoires d'action, telles que l'Arc jurassien par exemple. Dans cette région, le projet préconise de concilier la production d'énergie, les ressources disponibles et la qualité paysagère. Il reconnaît en effet la beauté particulière des paysages de cette région et recommande d'exploiter les énergies renouvelables dans les sites qui s'y prêtent. Pour ce faire, une planification coordonnée pour l'ensemble de l'Arc

<sup>304</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/?lang=fr> (consulté le 6 mai 2015).

<sup>305</sup> CF/CdC/DTAP/UVS/ACS, PTS, p. 7.

<sup>306</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>307</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>308</sup> *Idem*, p. 58 s.

jurassien est nécessaire. Les installations éoliennes doivent ainsi être planifiées en prenant en considération les aspects typiques du paysage et la diversité naturelle de cette région<sup>309</sup>.

En somme, le Projet de territoire Suisse mise sur la collaboration entre les trois niveaux de l'Etat et la coordination de leurs activités à incidence spatiale. Ainsi, la Confédération, les cantons, les villes et les communes doivent travailler ensemble et orienter leur planification en fonction des dispositions du Projet de territoire Suisse, c'est-à-dire selon les objectifs et les stratégies prévus<sup>310</sup>.

### **2.1.1.2 Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050**

Les installations éoliennes ont un effet non négligeable sur le territoire et entrent souvent en conflit avec d'autres intérêts de protection ayant attrait à l'organisation du territoire. Dès lors, la Stratégie énergétique 2050 prévoit de modifier la loi sur l'énergie à son article 11 et de créer, par ce biais, le « Concept de développement des énergies renouvelables ». Celui-ci permettrait de désamorcer les conflits et d'encourager le développement de l'énergie éolienne<sup>311</sup>.

Si la Stratégie énergétique 2050 entre en vigueur, l'actuel chapitre concernant l'approvisionnement en énergie dans la LEné comptera non plus une, mais deux sections ; une nouvelle section consacrée à l'aménagement du territoire et au développement des énergies renouvelables sera en effet rajoutée. L'art. 11 LEné devra alors prévoir une obligation de planifier de la part des cantons, de manière conjointe et répartie en plusieurs étapes. Il va sans dire que la coopération est nécessaire lorsqu'il s'agit d'assurer une vision globale, une méthodologie, une uniformité, une coordination et un regroupement d'informations. Dans un premier temps, les cantons seront libres de s'organiser comme ils le veulent – individuellement et collectivement – puis, pour veiller aux questions de coordination, la Confédération participera à l'élaboration du Concept de développement des énergies renouvelables. Par exemple, les cantons devront déterminer eux-mêmes les services compétents pour les différentes étapes des travaux<sup>312</sup>. A ces fins, l'art. 11 al. 3 LEné exigera que les potentiels existants soient utilisés de manière adéquate, en prenant en compte les intérêts opposés, notamment ceux de la protection de la nature et du patrimoine<sup>313</sup>. Aux termes de l'art. 11 al. 4 LEné, le Concept de développement des énergies renouvelables devra être accompagné d'une carte afin de représenter, à large échelle, les zones qui se prêtent à l'utilisation des énergies renouvelables. Les cartes seront établies selon les critères spécifiques de la technologie concernée – les installations éoliennes dans notre cas – et accompagnées d'explications textuelles<sup>314</sup>.

Le Concept de développement des énergies renouvelables ne se recoupe pas avec la notion de « conception » que nous retrouvons à l'art. 13 LAT, car il serait alors question d'un instrument de la Confédération. Ce concept doit au contraire tenir compte des plans, conceptions, programmes et autres concepts déjà existants<sup>315</sup>.

<sup>309</sup> CF/CdC/DTAP/UVS/ACS, PTS, p. 84.

<sup>310</sup> *Idem*, p. 61.

<sup>311</sup> FF 2013, p. 6840 et 6877.

<sup>312</sup> *Idem*, p. 6877.

<sup>313</sup> FF 2013, p. 6878.

<sup>314</sup> *Ibid.*

<sup>315</sup> *Ibid.*

Une fois terminé, selon l'art. 11 al. 5 LEne, le Concept de développement des énergies renouvelables devra être approuvé par le Conseil fédéral qui évaluera alors si celui-ci permet d'atteindre les objectifs de développement fixés. En vertu de l'art. 11 al. 6 LEne, il aura ensuite un effet contraignant pour la Confédération et les cantons qui devront en tenir compte dans l'accomplissement de leurs tâches qui ont des effets sur l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral devant également approuver les plans directeurs cantonaux, celui-ci bénéficiera alors d'une ligne directrice grâce à ce concept<sup>316</sup>.

## 2.1.2 Bases de planification issues de la Confédération

### 2.1.2.1 Recommandations pour la planification d'installations éoliennes

Le 1<sup>er</sup> mars 2010, les trois Offices fédéraux de l'énergie (OFEN), de l'environnement (OFEV) et du développement territorial (ARE) ont publié les « Recommandations pour la planification d'installations éoliennes » en tant que complément au « Concept d'énergie éolienne pour la Suisse » datant de 2004<sup>317</sup>.

La rédaction de ces recommandations par l'OFEN, l'OFEV et l'ARE est due principalement à deux raisons. Premièrement, la situation ayant profondément changé en Suisse, le Concept d'énergie éolienne pour la Suisse n'était plus approprié. En effet, les évolutions technologiques ont permis d'améliorer l'efficacité des éoliennes et, de ce fait, induit une réévaluation des sites à potentiel éolien. Deuxièmement, après l'introduction de la RPC en 2009 (cf. *supra* chap. I pt. 2.3.2.3), il y a eu un tel regain d'intérêt pour les projets d'éoliennes que les cantons et les communes ont dû faire face à un « boom » des demandes d'autorisations. Les autorités ont alors été confrontées à la difficulté que représente l'évaluation d'un projet et, notamment, des intérêts que celui-ci soulève<sup>318</sup>.

Bien que le Concept d'énergie éolienne pour la Suisse ait été complété par les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, ceux-ci restent tous deux applicables. Ils soulignent ensemble le fait que la planification des sites d'implantation ainsi que l'octroi d'autorisations relèvent de la compétence des cantons. Dépourvus de force contraignante sur le plan juridique, ils font office de base concrète importante pour les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux. A travers ces deux documents, la Confédération préconise une approche globale qui met évidence les potentiels et les conflits en combinant les principes de la planification positive et de la planification négative et en faisant des recommandations en matière de planification et de réalisation de projets éoliens<sup>319</sup>. Les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes contiennent les conditions générales devant régir la conception de parcs éoliens au regard du principe selon lequel il faut concentrer ceux-ci sur des sites appropriés. Parmi les critères d'identification de ces sites figurent entre autres la qualité des vents, l'accessibilité, la distance avec des zones habitées ainsi que le respect de la nature et du paysage<sup>320</sup>.

<sup>316</sup> FF 2013, p. 6878.

<sup>317</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 5.

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> OFEV, *Position sur l'énergie éolienne*, p. 1.

<sup>320</sup> <http://www.bfe.admin.ch/themen/00490/00500/index.html?lang=fr> (consulté le 19 mai 2015).

Ainsi, les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes ont pour but de soutenir les autorités lorsqu'elles ont recours aux instruments d'aménagement du territoire – comme le plan directeur, le plan d'affectation et l'autorisation de construire – pour planifier ou évaluer les projets éoliens. A ce titre, elles s'adressent aux offices spécialisés des cantons et des communes qui ont pour tâche l'examen des projets éoliens et constituent une aide pour traiter les conflits d'objectifs potentiels, en particulier entre le développement de l'énergie éolienne et la protection de la nature et du paysage. Elles ont également pour vocation d'appliquer uniformément des critères de sélection des sites pour les installations éoliennes et de « *contribuer à ce que des emplacements appropriés et coordonnés à grande échelle, le cas échéant dans une optique supracantonale ou suprarégionale, puissent être trouvés* »<sup>321</sup>. En d'autres termes, elles favorisent une application uniforme de la législation en fournissant une aide à l'exécution pour les autorités. Bien que celles-ci ne soient pas contraignantes, si les autorités les prennent en considération, elles peuvent partir du principe que leurs décisions seront conformes au droit fédéral, même si d'autres solutions conformes au droit en vigueur sont aussi envisageables<sup>322</sup>. En outre, de par leurs détails sur les procédures de planification et les critères de sélection des sites, elles peuvent également renseigner les investisseurs, les promoteurs et les milieux intéressés sur la voie à suivre lors de la réalisation d'un projet éolien<sup>323</sup>.

### 2.1.2.2 Conception de l'énergie éolienne

Suite à la publication du message relatif à la Stratégie énergétique 2050, les acteurs des différents niveaux de l'Etat se sont intéressés de plus près à la problématique du développement territorial et de l'énergie, notamment de l'énergie éolienne. La Confédération s'est alors attelée à l'élaboration d'un nouvel instrument qui sera mis en consultation publique en automne 2015, à savoir la « Conception de l'énergie éolienne »<sup>324</sup>. Lors de cette consultation, les cantons, les communes et la population auront l'occasion de s'exprimer à son sujet<sup>325</sup>.

Contrairement au Concept d'énergie éolienne pour la Suisse et aux Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, celle-ci sera une conception au sens de l'art. 13 LAT et aura force obligatoire pour les autorités conformément à l'art. 22 OAT. Aux termes de l'art. 14 OAT, le but d'une conception établie par la Confédération est de « *planifier et coordonner celles de ses activités qui ont des effets importants sur le territoire et l'environnement* ». Les indications contenues dans la conception revêtent à la fois la forme d'un texte et de cartes<sup>326</sup>.

La Conception de l'énergie éolienne aura pour vocation de coordonner les intérêts territoriaux fédéraux devant être pris en considération lors de la planification d'installations éoliennes et, partant, de faciliter la tâche des cantons dans l'élaboration de leur plan directeur. En effet, ce nouvel instrument leur permettra de prendre en considération les intérêts de la Confédération le plus tôt possible, notamment les intérêts liés à la sécurité aérienne et aux radars météorologiques<sup>327</sup>. Bien

<sup>321</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 6.

<sup>322</sup> *Ibid.*

<sup>323</sup> *Ibid.*

<sup>324</sup> ARE/CdC/DTAP/UVS/ACS, p. 11.

<sup>325</sup> Art. 19 OAT.

<sup>326</sup> Art. 15 al. 1 OAT.

<sup>327</sup> ARE/CdC/DTAP/UVS/ACS, p. 11 ; WIRZ Christian, *Conception de l'énergie éolienne 2013*, présentation faite lors du séminaire « Gouvernance de l'éolien », le 19 mars 2013.

qu'indispensable, ce dernier point ne fait pourtant l'objet que de deux paragraphes dans les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes<sup>328</sup>.

L'objectif de cette nouvelle planification est donc, d'une part, de développer un instrument de coordination permettant de prendre en compte les divers intérêts et spécialement ceux de la Confédération et, d'autre part, de mettre à disposition des cantons des bases de planification mises à jour dans le domaine de l'énergie éolienne<sup>329</sup>.

Le Conseil fédéral – respectivement le DETEC – devant approuver les plans directeurs des cantons conformément aux art. 11 LAT et 11 OAT, cela lui permettra de vérifier si ceux-ci auront tenu compte de manière adéquate de la Conception de l'énergie éolienne.

## 2.2 Planification cantonale et communale

### 2.2.1 Planification directrice et plan directeur cantonal

#### 2.2.1.1 En général

En vertu de l'art. 75 al. 1 Cst., les cantons ont un mandat d'aménager leur territoire dans le cadre des principes posés par la législation fédérale<sup>330</sup>. Pour ce faire, ils doivent poursuivre les buts constitutionnels selon lesquels l'aménagement du territoire doit servir, d'une part, à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et, d'autre part, à une occupation rationnelle du territoire<sup>331</sup>. De ces buts découlent trois tâches liées entre elles : la planification de l'utilisation du sol, la coordination de l'aménagement du territoire et l'orientation des activités ayant des effets sur l'aménagement du territoire vers le développement du territoire souhaité. Alors que la première est concrétisée au moyen du plan d'affectation et de l'autorisation de construire, le plan directeur réalise les deux autres tâches. En effet, celui-ci est à la fois un instrument général, qui porte sur l'espace comme un ensemble et qui définit ses évolutions souhaitables et, en même temps, un instrument détaillé qui permet de décider, de manière coordonnée, des affectations et des implantations pertinentes du point de vue de l'organisation spatiale<sup>332</sup>. L'obligation générale de planifier, découlant des art. 2 al. 1 et 6 ss LAT, rend l'établissement du plan directeur obligatoire pour tous les cantons.

Le contenu et l'organisation du plan directeur varient d'un canton à l'autre. Cependant, le droit fédéral prescrit le respect d'un contenu de base, valable sur l'ensemble du territoire cantonal<sup>333</sup>. Le plan directeur peut être appréhendé sous deux angles. D'un côté, il s'agit d'un acte doté d'une certaine stabilité, alors que de l'autre, c'est un processus ou même un ensemble de processus<sup>334</sup>. Ainsi, la doctrine distingue la planification directrice du plan directeur. Ce dernier consigne les

<sup>328</sup> Cf. OFEN/OFEV/ARE, p. 25 ; cela n'est pas suffisant selon M. ZWIAUER Leonhard, coordinateur en matière de planification, d'énergie et d'espace à l'ARE.

<sup>329</sup> WIRZ Christian, cf. *supra* note 327.

<sup>330</sup> MAHON, Art. 75 Cst., p. 602, n° 5.

<sup>331</sup> Art. 75 al. 1 *in fine* Cst.

<sup>332</sup> MOOR/POLTIER, p. 549.

<sup>333</sup> *Ibid.*

<sup>334</sup> MOOR/POLTIER, p. 550.

principaux résultats de la planification directrice qui s'étend de l'élaboration des études de base à l'adoption, l'application et l'adaptation du plan directeur<sup>335</sup>.

Le plan directeur cantonal (PDC) se fonde sur les études de base. Celles-ci sont constituées d'études et de plans sectoriels qui contiennent une appréciation des développements possibles dans une perspective d'ensemble et qui mettent en évidence, dans les différents domaines relevant de l'aménagement du territoire, les données de fait et de droit et les potentiels conflits d'utilisation<sup>336</sup>. A travers les études de base, les cantons désignent les parties du territoire qui « se prêtent à l'agriculture », « se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délassement ou exercent une fonction écologique marquante » ainsi que celles qui « sont gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances »<sup>337</sup>. Ils décrivent également l'état et le développement « des territoires urbanisés », « des transports et communications, de l'approvisionnement ainsi que des constructions et installations publiques » et « des terres agricoles »<sup>338</sup>. Pour ce faire, ils doivent prendre en considération certains instruments de planification élaborés par les autres collectivités chargées de tâches d'aménagement, à savoir la Confédération, les cantons voisins mais aussi ses régions<sup>339</sup>. Les études de base sont régulièrement mises à jour, notamment lorsque les conditions évoluent<sup>340</sup>. Elles se présentent sous forme de rapports et/ou de fiches<sup>341</sup>.

Sur la base de ces études et en vertu de l'art. 8 al. 1 LAT, les cantons doivent définir au minimum le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire, la façon de coordonner les activités à incidences spatiales en fonction du développement souhaité, les moyens à mettre en œuvre ainsi que l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer les activités en question. Selon l'art. 8 al. 2 LAT, le plan directeur cantonal doit également mentionner les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Pour choisir le niveau de planification d'un projet, sont déterminantes : les caractéristiques propres de celui-ci, celles des conflits qu'il peut engendrer ainsi que les solutions adéquates qui peuvent y être apportées dans la perspective d'une vision globale. En d'autres termes, l'élément décisif à prendre en considération est, selon le Tribunal fédéral, de savoir si le projet nécessite un examen global et complet qui ne peut être assuré que par le processus d'élaboration du plan directeur<sup>342</sup>. Dès lors, une mention dans le PDC est nécessaire si le projet a un impact sur le plan spatial, organisationnel et/ou politique, comme ceux qui sont sources d'immissions considérables, qui présentent une emprise au sol importante ou qui génèrent un fort trafic et requièrent un équipement lourd par exemple. Si un de ces critères est rempli, le PDC doit faire une planification positive, par identification des sites potentiels, ou négative, par désignations des secteurs prohibés<sup>343</sup>. Dans le cas où un tel projet ne serait pas inscrit dans le PDC, celui-ci ne pourrait en aucun cas être autorisé, car cela contreviendrait à l'obligation d'aménager le territoire définie à l'art. 2 LAT<sup>344</sup>. Les projets non soumis à EIE ne devraient en tout cas pas y figurer.

<sup>335</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 105.

<sup>336</sup> Art. 4 al. 1 OAT.

<sup>337</sup> Art. 6 al. 2 LAT.

<sup>338</sup> Art. 6 al. 3 LAT.

<sup>339</sup> Art. 6 al. 4 LAT.

<sup>340</sup> <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/pdc/Pages/Etudes-de-base.aspx> (consulté le 4 juin 2015).

<sup>341</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 110.

<sup>342</sup> ATF 137 II 254 consid. 3.3.

<sup>343</sup> *Idem* consid. 3.2.

<sup>344</sup> *Idem* consid. 3.3.

L'obligation de l'art. 8 al. 2 LAT permet notamment de garantir le principe de la hiérarchie des plans, d'optimiser la coordination entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement et d'élever la sécurité de la planification tout en donnant des garanties aux investisseurs. Dans le domaine de l'urbanisation, le contenu du plan directeur a été précisé dans la LAT lors de la modification du 15 juin 2012, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014<sup>345</sup>. Conformément aux dispositions transitoires relatives à cette modification, les cantons doivent adapter leurs plans directeurs aux art. 8 al. 1 et 8a al. 1 LAT jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2019<sup>346</sup>.

Selon l'art. 5 OAT, le plan directeur présente les résultats des études d'aménagement cantonales et de la collaboration avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins, pour autant qu'ils aient une influence sensible sur le développement spatial souhaité. Il détermine l'orientation que devra suivre la planification et la collaboration entre autorités, en spécifiant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol et lors de la coordination des différents domaines sectoriels. Le PDC mentionne notamment si la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire est « réglée », « en cours » ou si elles ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu<sup>347</sup>. Concrètement, le plan directeur se présente sous la forme d'une carte et d'un texte liés par un système de renvois réciproques<sup>348</sup>. Vu sous cet angle, le PDC est donc bien un acte, quand bien même, dans sa fonction de coordination, il nécessite une activité continue<sup>349</sup>. En effet, la conduite de la planification directrice est garantie par des fiches d'accompagnement, chacune consacrée à un problème spécifique, qui permettent de connaître l'état de la question, l'information nécessaire et la procédure à suivre<sup>350</sup>.

Chaque canton règle, dans ses lois cantonales, la procédure d'adoption du PDC. Il détermine également la manière dont les communes, les autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur le territoire et les organisations de protection de l'environnement, de la nature ou du paysage, qui ont qualité pour recourir au sens des art. 55 LPE et 12 LPN, sont appelés à coopérer pour élaborer son plan directeur<sup>351</sup>. Conformément à l'art. 4 LAT, la population doit être renseignée sur le PDC et doit pouvoir participer de manière adéquate à son établissement. Cependant, elle ne bénéficie pas d'un droit d'être entendue<sup>352</sup>. Une fois adopté par le canton, le PDC doit encore être approuvé par le Conseil fédéral qui en examine sa légalité et son opportunité<sup>353</sup>. Cela permet, en outre, de garantir une coordination à l'échelle nationale.

En vertu de l'art. 9 al. 1 LAT, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités communales et cantonales, dès qu'il est adopté par l'organe cantonal compétent. Suivant les cantons, la compétence appartient au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil. *A contrario*, cela signifie que le PDC ne lie pas les administrés alors même qu'il va influencer matériellement la gestion du territoire puisqu'il constitue la référence obligatoire pour tous les actes juridiques à adopter qui ont une pertinence spatiale, dont

<sup>345</sup> Cf. art. 8a LAT.

<sup>346</sup> Art. 38a LAT.

<sup>347</sup> Art. 5 al. 2 OAT.

<sup>348</sup> Art. 6 OAT.

<sup>349</sup> TANQUEREL, p. 373, n° 1106.

<sup>350</sup> MOOR/POLTIER, p. 553.

<sup>351</sup> Art. 10 LAT.

<sup>352</sup> TANQUEREL, p. 373, n° 1109.

<sup>353</sup> Art. 11 LAT.

le plan d'affectation et les autorisations de construire<sup>354</sup>. Il s'agit ainsi d'un acte juridique à portée interne qui n'est ni une loi matérielle, ni une décision<sup>355</sup>. La force obligatoire du PDC pour les autorités de la Confédération et celles des cantons voisins découle, quant à elle, de l'approbation par le Conseil fédéral<sup>356</sup>. Le plan directeur doit pouvoir être consulté par tous, conformément à l'art. 4 al. 3 LAT.

Le plan directeur cantonal doit faire l'objet d'adaptations lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes<sup>357</sup>. Dans tous les cas, le PDC doit être réexaminé intégralement tous les dix ans, ce qui démontre que la planification cantonale est une tâche continue<sup>358</sup>.

D'un point de vue formel, le plan directeur est donc un plan territorial à caractère programmatique, car il s'applique dans l'espace et dans le temps en fixant des étapes de développement<sup>359</sup>. C'est un outil de coordination qui se caractérise aujourd'hui comme l'instrument majeur de la gestion du territoire. D'une part, il impose une coordination verticale car, par le biais de l'approbation du plan directeur par la Confédération et de l'obligation de collaboration entre les autorités cantonales et fédérales des art. 7 LAT et 9 OAT, la Confédération garantit la coordination des mesures cantonales et veille à la cohérence des objectifs des cantons avec les siens. D'autre part, il impose une coordination horizontale qui découle de l'obligation de collaboration intercantonale lors de l'établissement et de l'adaptation des plans directeurs cantonaux<sup>360</sup>.

En somme, le plan directeur délimite, à large échelle, la vocation du territoire, ce qui permettra ultérieurement de déterminer l'affectation des zones<sup>361</sup>. Il traite des questions d'importance cantonale ou supracommunale ou qui nécessitent une coordination importante. En relèvent notamment les conflits importants entre les différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol et les projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire ou l'environnement ou nécessitant un effort de coordination<sup>362</sup>. En effet, c'est le seul instrument à même d'appréhender les tâches d'aménagement qui s'étendent au-delà du niveau local et qui concernent plusieurs domaines<sup>363</sup>.

### 2.2.1.2 En matière d'énergie éolienne

Au vu du contenu minimum des plans directeurs imposé par l'art. 8 LAT, il est logique que la question de l'énergie éolienne y soit traitée. Cela d'autant plus suite à l'acceptation par le Conseil national et le Conseil des Etats d'une motion demandant entre autres à ce que les sites favorables à

<sup>354</sup> MOOR/POLTIER, p. 554 s.

<sup>355</sup> TANQUEREL, p. 373, n° 1108 ; GUY-ECABERT, p. 31.

<sup>356</sup> Art. 11 al. 2 LAT.

<sup>357</sup> Art. 9 al. 1 LAT.

<sup>358</sup> Art. 9 al. 2 LAT.

<sup>359</sup> TANQUEREL, p. 372, n° 1102.

<sup>360</sup> GUY-ECABERT, p. 28.

<sup>361</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 106.

<sup>362</sup> ATF 137 II 254 consid. 3.2.

<sup>363</sup> TSCHANNEN, Art. 2 LAT, n° 26.

l'exploitation de l'énergie éolienne soient inscrits dans les plans directeurs cantonaux<sup>364</sup>. Tous les plans directeurs devraient, pour le moins, développer la thématique des énergies renouvelables<sup>365</sup>.

La stratégie cantonale en matière d'énergie éolienne est un des aspects qui doit être réglé dans le plan directeur. Chaque canton doit définir, dans sa stratégie, l'intensité avec laquelle l'énergie éolienne doit être encouragée à l'échelle cantonale et ainsi, les orientations stratégiques à suivre en matière de planification des installations éoliennes. Cependant, le sujet n'a pas la même importance dans tous les cantons. Cela dépend de l'importance qu'accorde le canton à la production d'énergie éolienne, à la valeur des paysages et des sites à protéger et ainsi, aux potentiels conflits que les installations éoliennes pourraient susciter. Dans les cantons très étendus, il est possible de déléguer certaines tâches de planification à l'échelon régional<sup>366</sup>. Si tel est le cas, le plan directeur cantonal devra intégrer les résultats de la coordination et de la planification régionale afin que ceux-ci deviennent obligatoires<sup>367</sup>.

Pour élaborer leur PDC, les cantons doivent tenir compte des plans directeurs des cantons voisins et mettre en place des systèmes de coopération entre cantons et régions<sup>368</sup>. Conformément à l'art. 11 LAT, les intérêts de la Confédération doivent aussi être pris en considération, notamment en ce qui concerne les inventaires fédéraux<sup>369</sup>.

Les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes distinguent trois manières de traiter la question éolienne selon des critères qui rendent ce sujet plus ou moins important pour chaque canton. Le premier cas concerne les cantons où l'énergie éolienne représente un enjeu important – si les conditions de vent sont idéales par exemple – ou que des paysages de grande valeur sont concernés. Dans cette hypothèse, le PDC doit régler la question de manière concrète, en particulier concernant les aspects liés à la protection du paysage et à celle des espèces et de leurs habitats. Le deuxième cas implique les cantons dans lesquels l'importance de l'énergie éolienne est relative et que des conflits paysagers sont peu probables. Dans cette hypothèse, la thématique doit être traitée en adéquation avec les sites potentiels. Si l'aptitude à la production d'énergie éolienne n'est pas encore clairement déterminée, les cantons doivent au moins prendre une position stratégique claire sur les énergies renouvelables et lancer une réflexion sur l'énergie éolienne. Enfin, le troisième et dernier cas concerne les cantons dans lesquels l'importance de l'énergie éolienne est minimale, notamment si les conditions de vent ne sont pas suffisantes ou ne suscitent pas d'enthousiasme pour la production d'énergie éolienne. Dans cette hypothèse, il importe de traiter tous les thèmes liés à la politique énergétique qui ont des effets territoriaux et, en particulier, la manière de promouvoir les énergies renouvelables. Dans tous les cas, le traitement succinct, mais systématique, de toutes les formes d'énergie dans le PDC est souhaitable<sup>370</sup>.

Dans leurs orientations stratégiques, les cantons doivent également préciser les objectifs concrets à atteindre, les principes à respecter ainsi que la procédure à suivre pour la planification d'installations

<sup>364</sup> Motion, *Inscrire les sites d'implantation d'éoliennes dans les plans directeurs cantonaux (12.30008)*, déposée par CEATE-CN le 23 janvier 2012. Elle a été adoptée avec une modification par le CE le 30 mai 2012 à laquelle le CN a adhéré le 24 septembre 2012.

<sup>365</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 27.

<sup>366</sup> *Ibid.*

<sup>367</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 34.

<sup>368</sup> Art. 6 al. 4 LAT.

<sup>369</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 27.

<sup>370</sup> *Idem*, p. 27 s.

éoliennes. Partant, il y a plusieurs aspects à régler dans le plan directeur qui permettront ensuite de guider la pesée des intérêts à effectuer, par exemple entre la promotion de l'énergie éolienne et la protection du paysage. Il s'agit en particulier de définir les priorités et les étapes de développement souhaitées, d'indiquer le nombre maximal d'installations et la concentration de celles-ci – installations isolées ou parcs éoliens – ou encore d'indiquer une éventuelle politique d'encouragement du canton, en incitant à l'installation de petites ou de grandes éoliennes<sup>371</sup>.

Les plans directeurs cantonaux doivent aussi déterminer les sites les plus prometteurs en matière d'énergie éolienne. Pour ce faire, ils doivent faire la distinction entre les territoires à exclure, les territoires nécessitant un examen complémentaire et les territoires favorables et sites potentiels. La législation actuelle permet de différencier trois types de territoires à exclure : les territoires à exclure sur la base de la législation fédérale, les territoires à exclure en se basant sur des inventaires fédéraux dont la mise en œuvre relève de la compétence des cantons et ceux à exclure conformément à des inventaires ou des réglementations cantonaux. Les territoires nécessitant un examen complémentaire sont ceux dans lesquels les demandes d'implantation de projets éoliens impliquent une pesée minutieuse des intérêts en présence, mais ne sont pas écartées d'emblée. Enfin, un territoire est désigné comme favorable lorsque les conditions sont propices à l'implantation d'éoliennes, soit que celui-ci présente un potentiel éolien et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose<sup>372</sup>.

Dans certains cantons prometteurs en matière d'énergie éolienne, il existe des projets concrets qui peuvent être intégrés dans le PDC en tant que mesure dont la coordination est « réglée » ou « en cours ». L'état de la coordination est ainsi lié à l'état d'avancement de l'analyse de différents critères tels que les critères d'exploitation énergétique, économiques, sociaux, écologiques et paysagers ou encore les critères relatifs aux incidences territoriales et environnementales. La mention « réglée » peut être apposée lorsque les critères ont été passés en revue et que le site pressenti apparaît globalement comme approprié. En revanche, lorsque qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose mais que la pesée des intérêts n'est pas encore terminée, le plan directeur définit les démarches qu'il reste à effectuer et la coordination doit être mentionnée comme « en cours »<sup>373</sup>.

### **2.2.1.3 Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050**

La Stratégie énergétique 2050 prévoit l'ajout d'un article relatif au contenu du plan directeur dans le domaine de l'énergie : l'art. 8b LAT. En effet, selon le CF, « l'utilisation des énergies renouvelables doit faire partie intégrante des plans directeurs cantonaux, notamment pour les technologies dont l'importance dépasse l'échelle régionale, c'est-à-dire en premier lieu pour la force hydraulique et l'énergie éolienne »<sup>374</sup>. Pour l'élaboration de leurs plans directeurs, les cantons se fonderont alors sur le Concept de développement des énergies renouvelables (cf. *supra* chap. II pt. 2.1.1.2). Ils ne seront pas tenus de le respecter à la lettre mais, s'ils s'en écartent, leurs écarts devront être dûment motivés<sup>375</sup>. En outre, le plan directeur ne devra indiquer que les sites qui se prêtent à l'utilisation des

<sup>371</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 28.

<sup>372</sup> *Idem*, p. 28 à 32.

<sup>373</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>374</sup> FF 2013, p. 6924.

<sup>375</sup> *Idem*, p. 6925.

énergies renouvelables et non pas ceux qui doivent être exempts de ce type de projets dans la mesure où ce sera la tâche du Concept de développement des énergies renouvelables. Par conséquent, la désignation d'une catégorie « zones d'exclusion énergétique » sera contraire au système<sup>376</sup>.

## 2.2.2 Plans d'affectation

### 2.2.2.1 En général

Dans la mesure où les politiques publiques de gestion de l'espace ordonnent que le statut juridique de tout périmètre soit défini en respectant l'ensemble dans lequel il est inséré et qu'il fixe les droits et les obligations des propriétaires, les plans d'affectation (PA) constituent le moyen par lequel les buts et les principes de l'aménagement du territoire sont concrétisés<sup>377</sup>. D'ailleurs, leur fonction principale est de séparer les zones constructibles de celles qui ne le sont pas, tâche qui découle de l'obligation d'assurer une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire<sup>378</sup>.

En effet, à travers les actes juridiques que sont les plans d'affectation, « la collectivité définit de manière impérative les facultés d'utilisation des biens-fonds dans un ou plusieurs périmètres déterminés »<sup>379</sup>. Autrement dit et selon l'art. 14 LAT, les plans d'affectation ont pour fonction de régler le mode d'utilisation du sol, en définissant les types d'utilisations, notamment de constructions, possibles sur les différentes parties du territoire<sup>380</sup>. Les prescriptions telles que l'affectation des parcelles, les dimensions, le volume, le style, les distances à respecter ou encore le but des constructions admises sont ainsi posées et séparées par zones<sup>381</sup>.

Concrètement, le plan d'affectation se présente sous la forme d'une carte territoriale, divisant le périmètre en zones, sur laquelle les différentes parcelles sont repérables. Elle est accompagnée d'une réglementation qui donne le contenu juridique des régimes distincts que le dessin localise géographiquement<sup>382</sup>. Il s'agit donc d'un plan territorial qui délimite le champ d'application des règles de droit « [en créant], dans un périmètre déterminé, une organisation spécifique mais coordonnée avec celle de son environnement »<sup>383</sup>.

Il n'est pas possible de ranger le plan d'affectation dans une catégorie particulière d'acte juridique. En effet, le plan d'affectation a un aspect concret et s'apparente à une décision, puisqu'il s'applique immédiatement à n'importe quel fonds de la zone concernée. Cependant, à l'instar d'une norme, il a également un aspect abstrait étant donné qu'il vise un nombre indéterminé et indéterminable de propriétaires, actuels mais aussi futurs. La doctrine et la jurisprudence ont finalement admis qu'il s'agit d'un acte *sui generis*, d'une « nature particulière »<sup>384</sup>.

<sup>376</sup> FF 2013, p. 6924 s.

<sup>377</sup> MOOR, Art. 14 LAT, n° 3.

<sup>378</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 123 s.

<sup>379</sup> MOOR, Art. 14 LAT, n° 1.

<sup>380</sup> TANQUEREL, p. 374, n° 1112.

<sup>381</sup> MOOR, Art. 14 LAT, n° 1.

<sup>382</sup> *Idem*, n° 2.

<sup>383</sup> MOOR/POLTIER, p. 544.

<sup>384</sup> ATF 121 II 317 consid. 12c ; ATF 106 Ia 383 consid. 3c ; TANQUEREL, p. 376, n° 1119 ; MOOR/POLTIER, p. 523 s.

Conformément aux art. 2 et 14 LAT, les autorités en charge de l'aménagement ont l'obligation d'élaborer des plans d'affectation. Cette contrainte comporte deux aspects : l'obligation générale de planifier et l'obligation spéciale de planifier. La première impose de répartir le territoire au moins entre les trois zones primaires – zone à bâtir, zone agricole et zone à protéger au sens de l'art. 14 al. 2 LAT – à travers le plan général d'affectation (PGA)<sup>385</sup>. La seconde implique une obligation de planifier lorsque des objets ou des activités déployant des incidences importantes sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement ne sont pas conformes à l'affectation de la zone<sup>386</sup>. Ainsi, bien que la législation fédérale ne connaisse que la notion générique du « plan d'affectation », il convient de faire la distinction entre les *plans d'affectation généraux* – aussi appelés plans de zones – qui divisent le territoire cantonal ou communal en zones d'affectation et les *plans d'affectation spéciaux*, qui permettent de particulariser le régime du plan général d'affectation en favorisant, en même temps, des solutions plus globales que l'autorisation de construire<sup>387</sup>. Il est possible de différencier trois catégories dans les plans d'affectation spéciaux, en fonction de leur vocation et de leur rapport avec le plan de zones. Premièrement, il y a les plans d'affectation détaillés qui régissent de manière plus précise l'utilisation de périmètres plus petits, correspondant parfois à une seule parcelle. En d'autres termes, ils détaillent et/ou complètent la réglementation de base du PGA sans toutefois y déroger. Cela signifie qu'ils ne doivent pas contredire le PGA mais se fonder sur l'affectation de base et la compléter judicieusement<sup>388</sup>. Selon la terminologie utilisée par le canton et le degré de précision, il s'agit par exemple d'un plan partiel, plan spécial, plan de détail ou encore d'un plan de quartier. Inversement et comme deuxième catégorie, il y a les plans d'affectation qui dérogent à l'affectation de la zone. Ils permettent l'implantation d'objets particuliers qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone et dont l'implantation pose des questions complexes nécessitant une coordination. Ces plans sont liés à des projets de construction ou d'installation qui déploient des effets importants sur l'aménagement du territoire et l'environnement, comme un parc éolien<sup>389</sup>, un stand de tir<sup>390</sup>, une gravière<sup>391</sup> ou un dépôt d'ordures<sup>392</sup> par exemple. Il en va ainsi des installations soumises à l'étude d'impact sur l'environnement<sup>393</sup>. Troisièmement, il y a les autres plans d'affectation spéciaux tels que les plans d'équipement ou les plans de route, destinés à viabiliser un terrain ou encore les plans d'alignement, destinés à réserver l'espace pour une utilisation future, à protéger des objets – lacs, rivières – ou à tenir d'autres à distance<sup>394</sup>. Les plans d'affectation spéciaux viennent se superposer au plan général d'affectation<sup>395</sup>. Même si ces plans n'ont pas le même objet, ils sont tous régis par les art. 14 ss LAT<sup>396</sup>. Ils ont ainsi la même portée juridique, la même forme et la même procédure d'adoption<sup>397</sup>.

<sup>385</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 126.

<sup>386</sup> Elle découle des art. 2 al. 1 (obligation d'aménager), 1 et 3 (principes et buts), 6 (PDC) ainsi que 4 et 33 LAT (règles de procédures) ; *idem*, p. 127.

<sup>387</sup> *Idem*, p. 124 s. ; TANQUEREL fait, quant à lui, la distinction entre les *plans d'affectation généraux*, les *plans d'affectation localisés* et les *plans d'affectation spéciaux*.

<sup>388</sup> Cela ne veut cependant pas dire que le recours à ces plans exclu toute dérogation aux pratiques de construction déterminées par le PGA ; pour plus d'informations sur ce genre de dérogation, voir notamment SPORI, p. 9 à 14 et ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 132 s.

<sup>389</sup> ATF 132 II 408 (PAC du Crêt-Meuron).

<sup>390</sup> ATF 111 Ia 67 consid. 3c, JdT 1987 I 541 consid. 3c.

<sup>391</sup> ATF 123 II 88 ; ATF 120 Ib 207 consid. 5.

<sup>392</sup> ATF 116 Ib 50 consid. 3.

<sup>393</sup> ATF 124 II 252 consid. 3.

<sup>394</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 125 s.

<sup>395</sup> TANQUEREL, p. 375, n° 1113.

Selon l'art. 21 al. 1 LAT et contrairement aux plans directeurs, les plans d'affectation lient les administrés aussi bien que les autorités. Ils sont donc obligatoires pour chacun, à savoir l'auteur du plan, les propriétaires, les tiers – en particulier les voisins – et les collectivités publiques supérieures<sup>398</sup>. La force obligatoire du plan général d'affectation porte non seulement sur la délimitation de zones, mais aussi sur les règles matérielles qui s'appliquent spécialement à ces zones. Celle des plans d'affectation spéciaux peut notamment avoir pour objet le tracé de voies de communication, la localisation précise de certains bâtiments, la désignation d'arbres à conserver et autres indications similaires<sup>399</sup>.

Les cantons règlent la procédure d'adoption du plan d'affectation en tenant compte des exigences contenues dans la LAT<sup>400</sup>. Le plus souvent, ils délèguent la tâche d'établissement du plan d'affectation aux communes car celles-ci ont une très bonne connaissance de la situation locale et sont en mesure de désigner l'affectation du sol parcelle par parcelle. Or, pour les projets ayant des incidences importantes sur l'organisation du territoire, de nombreux cantons prévoient l'établissement de plans d'affectation cantonaux<sup>401</sup>. Conformément aux art. 4 al. 2 et 33 al. 1 LAT, les plans d'affectation doivent être mis à l'enquête publique. Cette exigence émane du droit d'être entendu des administrés touchés par le plan, garantie par la Constitution<sup>402</sup>. Avant que l'autorité compétente prenne une décision quant à la validité du plan, le projet de plan devrait donc toujours être publié afin que les intéressés puissent faire valoir leurs protestations à temps<sup>403</sup>. Cependant, la jurisprudence du TF n'exige que la publication du plan déjà adopté et donc après la décision communale définitive, ce qui ne donne qu'un droit d'opposition ou de recours<sup>404</sup>. Quoi qu'il en soit, le plan doit être le plus clair et le plus précis possible<sup>405</sup>. Une fois le plan d'affectation adopté par la commune et les oppositions des propriétaires et autres ayant droits rejetées, le dossier passe au niveau cantonal. Pour ce faire, « l'autorité qui établit les plans d'affectation fournit à l'autorité cantonale chargée d'approuver ces plans, un rapport démontrant leur conformité aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire, ainsi que la prise en considération adéquate des observations émanant de la population, des conceptions et des plans sectoriels de la Confédération, du plan directeur et des exigences découlant des autres dispositions du droit fédéral, notamment de la législation sur la protection de l'environnement »<sup>406</sup>. Cette approbation du plan d'affectation par une autorité cantonale est obligatoire<sup>407</sup>. Dans la majorité des cantons, c'est le Conseil d'Etat qui est investi de cette tâche. Selon l'art. 26 al. 3 LAT, cette approbation est constitutive car c'est elle qui lui confère sa force obligatoire. Le canton revêt alors deux casquettes : celle d'autorité de surveillance en tant qu'adjudicateur du plan et celle d'autorité de recours<sup>408</sup>. En somme, le but de la procédure

<sup>396</sup> ATF 111 Ib 9 consid. 3 ; TANQUEREL, p. 375, n° 1114.

<sup>397</sup> Il s'agit toutefois d'une procédure simplifiée si le plan d'affectation de détail ne déroge pas au PGA, comme pour un plan de quartier dans le canton de Neuchâtel par exemple (art. 102 ss LCAT-NE).

<sup>398</sup> MOOR, Art. 14 LAT, n° 10 à 22.

<sup>399</sup> TANQUEREL, p. 375, n° 1115 s.

<sup>400</sup> Art. 25 LAT.

<sup>401</sup> ASPAN, *L'aménagement du territoire en Suisse*, p. 6 ; MOOR/POLTIER, p. 525.

<sup>402</sup> Art. 29 al. 2 Cst.

<sup>403</sup> TANQUEREL, p. 376, n° 1120.

<sup>404</sup> L'absence de publication du plan entraîne sa nullité, ATF 114 Ib 180 consid. 2a ; TANQUEREL, p. 376, n° 1120 ; MOOR/POLTIER, p. 528.

<sup>405</sup> MOOR/POLTIER, p. 525.

<sup>406</sup> Art. 47 OAT.

<sup>407</sup> Art. 26 al. 1 et 2 LAT ; MOOR/POLTIER, p. 530.

<sup>408</sup> MOOR/POLTIER, p. 528 s.

d'adoption du plan d'affectation est de garantir une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire, d'établir un régime juridique obligatoire pour les administrés et surtout les propriétaires, de favoriser une large participation ainsi que d'orienter politiquement le développement du territoire<sup>409</sup>.

L'aménagement du territoire doit être envisagé dans son aspect dynamique et constitue, en ce sens, un processus continu qui s'ajuste au gré des interventions humaines affectant le territoire. Le plan d'affectation ne peut donc pas se voir octroyer une pérennité absolue<sup>410</sup>. En effet, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, il doit être adapté en conséquence<sup>411</sup>. L'art. 21 al. 2 LAT contient non seulement un mandat mais également une interdiction : si les conditions de la disposition sont remplies, il faut procéder aux adaptations nécessaires du plan d'affectation mais, dans le cas contraire, il n'est pas possible de le modifier, notamment pour des raisons de sécurité juridique<sup>412</sup>. Dès lors, avant d'entreprendre une révision du plan d'affectation, l'autorité devra procéder à une balance des intérêts. Pour que le plan puisse être modifié, il faut un intérêt public important qui devra être encore plus grand s'il est d'adoption récente<sup>413</sup>.

### **2.2.2.2 En matière d'énergie éolienne**

Tant un plan d'affectation communal que cantonal peut être utilisé pour développer un projet éolien. Toutefois, l'implantation des constructions et installations n'est possible que dans une zone d'affectation appropriée au sens des art. 14 ss LAT. Dans ce cas, il s'agit de zones d'affectation prévues par le droit cantonal au sens de l'art. 18 al. 1 LAT et qui, généralement, se trouvent en dehors de la zone à bâtir comme les zones d'éoliennes ou de parcs éoliens, les zones superposées, les sites réservés aux éoliennes ou encore les zones réservées aux éoliennes assorties d'une obligation d'établir un plan d'affectation spécial par exemple<sup>414</sup>.

Le plan d'affectation permet d'interdire les installations éoliennes dans des zones qui ne peuvent pas être combinées avec elles, telles que les zones à protéger au sens de l'art. 17 LAT par exemple. En ce sens, le plan d'affectation joue un rôle important car il permet d'empêcher l'implantation de petites éoliennes que le plan directeur autorise pourtant à certaines conditions parce qu'elles sont conformes à la zone ou imposées par leur destination<sup>415</sup>.

A l'intérieur des zones à bâtir, l'implantation d'éoliennes n'est pas forcément exclue. Dans de tels cas, il est nécessaire d'élargir le but de la zone en modifiant le règlement de zones. Toutefois, en raison des distances de sécurité à respecter, cette hypothèse est peu probable. La plupart du temps, il s'agira donc de ne pas interdire les éoliennes dans de telles zones mais de ne les autoriser qu'avec certaines restrictions<sup>416</sup>.

<sup>409</sup> MOOR/POLTIER, p. 525.

<sup>410</sup> TANQUEREL, p. 379, n° 1128.

<sup>411</sup> Art. 21 al. 2 LAT.

<sup>412</sup> TANQUEREL, p. 379 s., n°s 1129 s.

<sup>413</sup> MOOR/POLTIER, p. 540.

<sup>414</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 35.

<sup>415</sup> *Ibid.*

<sup>416</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 35.

Dans le plan d'affectation général, il convient également d'ajouter les prescriptions adaptées spécifiquement aux zones d'éoliennes. Il faut donc traiter par exemple de la question des dimensions des installations en particulier de la hauteur maximale, de la protection contre les immissions de bruit en attribuant éventuellement un degré de sensibilité au bruit à la zone, de l'équipement, des distances minimales aux utilisations voisines ainsi que de la procédure à suivre pour une délimitation plus précise du site, c'est-à-dire par le plan d'affectation spécial ou par l'autorisation de construire. Lorsque qu'un plan d'affectation spécial est prévu, ces éléments seront de préférence réglés par celui-ci<sup>417</sup>.

Afin de désigner des zones destinées aux installations éoliennes lors de l'établissement du plan d'affectation général, il est fondamental que celui-ci soit cohérent avec le plan directeur cantonal ou régional. Le rapport présenté à l'autorité cantonale, au sens de l'art. 47 OAT, doit ainsi fournir différentes informations qui devront être analysées telles que la preuve de l'existence d'un potentiel de vent suffisant, l'intégration des installations éoliennes dans le paysage, les distances et hauteurs à respecter, la coordination avec tous les intérêts de protection, le respect de l'OPB, la projection des ombres et bien d'autres<sup>418</sup>.

La procédure d'établissement d'un plan d'affectation est obligatoire pour les grandes installations éoliennes, car elle permet, contrairement à la procédure d'autorisation de construire, d'inclure la participation de la population. Cependant, un plan d'affectation général n'amène souvent qu'une discussion de principe sur les sites potentiels ou le sujet de manière générale, mais elle ne peut conduire à la planification concrète d'un projet<sup>419</sup>. Le droit cantonal doit donc prévoir la possibilité d'établir un plan d'affectation spécial pour que celui-ci puisse s'appliquer à un projet éolien. Le plan d'affectation spécial permet de compléter ou de concrétiser des prescriptions d'utilisation, par exemple pour déterminer le lieu exact des constructions et installations. Il permet de préciser la planification de détail et de garantir la coordination des intérêts en présence lorsque seul le site général d'implantation d'une éolienne ou d'un parc éolien a été défini. Lorsque qu'une étude d'impact est nécessaire, il est même judicieux que l'établissement du plan d'affectation spécial fasse office de procédure déterminante<sup>420</sup>. En somme, les dispositions d'un plan d'affectation spécial peuvent reprendre toutes les indications contenues dans un plan d'affectation général mais en leur apportant des précisions<sup>421</sup>. Plus l'on descend dans la construction pyramidale que représente l'aménagement du territoire, plus les informations se doivent d'être exactes.

## 2.3 Autorisation de construire

### 2.3.1 En général

L'autorisation de construire – ou permis de construire – permet de concrétiser le plan d'affectation au cas par cas et représente une des clés essentielles de la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire. Elle garantit la conformité d'un projet aux prescriptions de droit public,

<sup>417</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 35 s.

<sup>418</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>419</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>420</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 37.

<sup>421</sup> *Ibid.*

notamment à la législation sur l'aménagement du territoire, sur les constructions et sur l'environnement. Elle permet ainsi à l'autorité de vérifier qu'il n'y a aucun obstacle juridique au projet de construction. L'autorisation de construire a un effet constatatoire, car elle constate une situation juridique et ne confère pas de nouveaux droits à son destinataire. Si les conditions légales sont remplies, il a un droit à l'obtenir et c'est en ce sens que l'autorisation ne fait que constater que ces dernières sont réunies<sup>422</sup>. Néanmoins, les autorisations de construire ne se caractérisent pas seulement par leur effet constatatoire pour autant. Il existe un principe de base qui est celui de l'interdiction générale de construire sur le territoire suisse, sauf obtention d'une autorisation. Formellement, « *l'autorisation de construire est donc une condition de légalité de tous travaux de construction* » et c'est dans cette optique qu'elle a un effet formateur<sup>423</sup>. En Suisse, nous exerçons un contrôle préventif, ce qui signifie que l'autorisation doit être délivrée – respectivement le projet doit remplir les conditions légales – avant le commencement des premiers travaux<sup>424</sup>. Le permis de construire revêt la forme d'une décision, plus précisément d'une autorisation de police<sup>425</sup>.

L'assujettissement à l'autorisation de construire vise les constructions et les installations<sup>426</sup>. Selon le Tribunal fédéral, il s'agit de « *tous les aménagements durables, créés de la main de l'homme, qui sont fixés au sol et qui ont une incidence sur son affectation, soit qu'elles modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'elles aient un effet sur l'équipement ou qu'elles soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Les constructions mobilières fixées au sol pour une certaine durée sont également comprises dans cette définition* »<sup>427</sup>. Les lois cantonales peuvent compléter ou préciser ces notions mais ne peuvent pas prévoir un régime plus sévère en restreignant le cercle des constructions et installations soumis à autorisation<sup>428</sup>. Par ailleurs, l'autorisation est requise lors de la création ou de la transformation d'une construction ou d'une installation. Par la notion de création, on entend « *une nouvelle construction sur un terrain jusque-là non bâti* » ou encore « *la reconstruction d'un ouvrage démoli par l'homme ou par des forces naturelles* ». Le terme de transformation vise, quant à lui, « *une modification substantielle* » ou « *un simple changement d'affectation, tout au moins lorsqu'il touche à l'affectation du sol et en particulier lorsqu'il n'est pas conforme à l'affectation de la zone* »<sup>429</sup>. Ces règles ne sont pas exhaustives mais représentent des exigences minimales de droit fédéral<sup>430</sup>.

Il y a deux conditions de base à remplir pour qu'une autorisation de construire puisse être délivrée. Premièrement, la construction ou l'installation doit être conforme à l'affectation de la zone, cette dernière étant essentiellement déterminée par le règlement du plan d'affectation<sup>431</sup>. La LAT a toutefois instauré un système de dérogations<sup>432</sup>. Deuxièmement, le permis de construire ne peut

<sup>422</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 206.

<sup>423</sup> *Formateur*, dans le sens où elle confère le droit d'exercer l'activité requise (soumise à autorisation), droit qui n'existait pas auparavant ; RUCH, Art. 22 LAT, n° 8.

<sup>424</sup> RUCH, Art. 22 LAT, n° 8.

<sup>425</sup> L'art. 33 al. 2 LAT y fait d'ailleurs expressément référence ; RUCH, Art. 22 LAT, n° 9 et 10.

<sup>426</sup> Art. 22 al. 1 LAT.

<sup>427</sup> ATF 113 Ib 315 consid. 2 (arrêt Unterägeri), JdT 1989 I p. 455, 456. C'est le premier arrêt à donner cette définition et qui a permis de déduire qu'une installation de production de béton destinée à rester longtemps au même endroit, même si elle n'est pas fixée au sol, doit faire l'objet d'une autorisation.

<sup>428</sup> JdT 1995 I p. 441.

<sup>429</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 135.

<sup>430</sup> Par exemple, les cantons assujettissent systématiquement la démolition à autorisation ; ZUFFEREY/ROMY, p. 135.

<sup>431</sup> Art. 22 al. 1 let. a LAT.

<sup>432</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 136.

être délivré qu'à condition que le terrain soit équipé<sup>433</sup>. Selon l'art. 19 al. 1 LAT, l'équipement d'un terrain concerne ses voies d'accès ainsi que son raccordement aux conduites pour l'alimentation en eau et en énergie et pour l'évacuation des eaux usées. Cette deuxième condition, nécessaire à l'octroi de l'autorisation de construire, est impérative dans tous les cas. En d'autres termes, il n'y a pas de dérogation possible à l'exigence d'équipement d'un terrain<sup>434</sup>.

Partant, il y a différentes hypothèses : soit le projet de construction est conforme à la zone et le requérant a un droit à l'octroi du permis de construire selon l'art. 22 LAT, soit le projet n'est pas conforme à la zone et il lui reste alors la possibilité d'obtenir une autorisation exceptionnelle. Si le projet est prévu dans une zone à bâtir, c'est le droit cantonal qui réglera les conditions d'octroi de cette autorisation conformément à l'art. 23 LAT. En effet, cette question n'intéresse pas vraiment le législateur puisque nous nous trouvons de toute manière dans une zone destinée à la construction. En revanche, si le projet est envisagé dans un périmètre hors de la zone à bâtir, c'est le droit fédéral qui s'en occupera conformément aux art. 24 ss LAT. L'art. 24 LAT pose lui aussi des conditions à l'octroi d'une autorisation exceptionnelle : il faut que la nouvelle construction ou installation ou que le changement d'affectation soit « *imposé par sa destination* » et qu'« *aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose* ». Il existe encore le cas où le projet, non conforme à l'affectation de la zone, a des effets importants sur le territoire et sur l'environnement. Dans cette hypothèse, il est nécessaire de passer par la planification afin de pouvoir procéder à la mise en balance des intérêts le plus tôt possible (cf. notamment *supra* chap. II pt. 2.2.2.1)<sup>435</sup>.

L'autorisation ordinaire de l'art. 22 LAT « *se caractérise par le fait qu'elle supprime une interdiction qui vise non pas à exclure une activité de façon générale, mais à la soumettre à un contrôle préalable* »<sup>436</sup>. Si le projet remplit les conditions, le requérant qui veut mettre à bien ce dernier a alors un droit à obtenir cette autorisation, sous réserve d'une éventuelle opposition des voisins<sup>437</sup>. L'autorisation exceptionnelle intervient lorsque le projet ne satisfait pas aux exigences de l'art. 22 LAT. Si les conditions de l'art. 23 ou 24 LAT – suivant le cas – sont remplies, le requérant ne bénéficie pas d'un droit à obtenir une dérogation mais d'un droit à ce que les circonstances soient prises en compte ; l'autorité compétente dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour l'accorder. Il s'agit du terme « exceptions » utilisé aux art. 23 et 24 LAT ; le principe étant l'interdiction de construire, l'autorisation constitue ainsi l'exception<sup>438</sup>.

La procédure d'octroi du permis de construire est réglée par le droit cantonal. Dans tous les cas, elle débute lorsque la personne responsable présente une demande de permis de construire. Formellement, celle-ci doit présenter les plans et les calculs nécessaires relatifs au projet et être signée. Matériellement, la demande doit contenir un extrait du registre foncier afin de démontrer le pouvoir de disposer du bien-fonds. Après un examen sommaire par l'autorité compétente, la demande de permis est ensuite publiée dans les feuilles officielles, les quotidiens ou au pilier public dans certaines petites communes. Généralement, la mise à l'enquête publique dure trente jours. Pendant toute cette durée, les perches-gabarits doivent être en place sur le terrain. La mise à

<sup>433</sup> Art. 22 al. 2 let. b LAT.

<sup>434</sup> RUCH, Art. 22 LAT, n<sup>os</sup> 83 et 84.

<sup>435</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 136 ss.

<sup>436</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 206.

<sup>437</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 136.

<sup>438</sup> ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 207 ; ZUFFEREY/ROMY, p. 136.

l'enquête publique permet aux milieux intéressés de s'informer sur le projet et, si besoin est, de s'opposer en faisant valoir leurs intérêts ; elle garantit ainsi l'exercice du droit d'être entendu. En s'opposant au projet, les personnes concernées acquièrent la qualité de partie à la procédure. Le droit cantonal peut admettre que chacun puisse faire opposition mais il peut également soumettre la qualité pour agir aux mêmes conditions que la qualité pour recourir. Une fois le délai de mise à l'enquête écoulé, l'autorité compétente examine le dossier. Si plusieurs autorités différentes sont impliquées, l'art. 25a LAT règle la coordination entre elles (cf. *infra* chap. II pt. 4.2.1). L'autorisation de construire revêt la forme d'une décision formelle – écrite, signée et motivée – et indique les voies de recours possible à son encontre. Elle est notifiée au requérant et aux différentes parties à la procédure. A l'expiration du délai de recours, l'autorisation devient exécutoire et les travaux peuvent débiter<sup>439</sup>. Une fois ces travaux achevés, l'autorité procède à un contrôle des constructions et installations qui, en cas d'issue positive, équivaut à une autorisation d'exploitation<sup>440</sup>. Le droit de l'aménagement du territoire et le droit des constructions prévoient un système spécifique de sanctions en cas de non-respect de toutes ces prescriptions<sup>441</sup>. Dans le but d'accélérer cette procédure, les cantons doivent prévoir des délais à respecter<sup>442</sup>.

Plusieurs cantons connaissent le système de la décision préalable qui tend à liquider les questions de masse telles que l'implantation, l'affectation et l'accès de la construction projetée par exemple. Cette décision doit permettre d'examiner le plus tôt possible si, de manière générale, une autorisation pourra être accordée. Sur les questions qu'elle règle, elle est contraignante envers l'autorité pour la procédure d'autorisation définitive de construire. Elle ne lie toutefois les tiers que si elle a fait l'objet d'une enquête publique. Une fois la décision préalable rendue, la procédure d'autorisation ordinaire doit intervenir dans un certain délai. A défaut, l'autorisation préalable se périmé<sup>443</sup>. Le droit cantonal peut également prévoir des procédures d'autorisation de construire accélérées pour les projets de construction qui ne portent pas atteinte à la situation de tiers. Cette simplification implique que l'on renonce à la mise à l'enquête publique ou que l'on ne soumette le projet qu'à une simple obligation d'annonce<sup>444</sup>.

### 2.3.2 En matière d'énergie éolienne

Les éoliennes sont considérées comme des constructions au sens de la LAT. Par conséquent, elles sont assujetties à l'autorisation de construire dont l'octroi est de la compétence des cantons et des communes<sup>445</sup>. Les grandes installations éoliennes, considérées comme telles à partir d'une hauteur de 30 mètres selon les Recommandations pour la planification d'installations éoliennes, sont assujetties à l'obligation de planifier de l'art. 2 LAT. En règle générale, c'est également le cas pour celles soumises à EIE. Inversement, les petites installations éoliennes sont soumises directement à autorisation de construire. L'examen d'une demande d'autorisation de construire une petite éolienne permet de vérifier si le projet est conforme à l'affectation de la zone, généralement de la

<sup>439</sup> RUCH, Art. 22 LAT, n<sup>os</sup> 42 à 50.

<sup>440</sup> *Idem*, n<sup>o</sup> 57.

<sup>441</sup> *Idem*, n<sup>o</sup> 59.

<sup>442</sup> Art. 25 al. 1bis LAT.

<sup>443</sup> RUCH, Art. 22 LAT, n<sup>o</sup> 56 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 406.

<sup>444</sup> RUCH, Art. 22 LAT, n<sup>os</sup> 53 à 55 ; c'est par exemple le cas de certaines installations solaires en vertu de l'art. 18a LAT.

<sup>445</sup> <http://www.bafu.admin.ch/laerm/01150/12699/index.html?lang=fr&msg-id=50726> (consulté le 22 juin 2015).

zone agricole, ou si le projet peut faire l'objet d'une dérogation parce qu'il est imposé par sa destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose selon l'art. 24 LAT<sup>446</sup>.

Conformément aux art. 16a LAT et 34 OAT, une petite éolienne n'est conforme à la zone agricole que lorsqu'elle sert à l'approvisionnement électrique d'une exploitation agricole. Pour cela, la production annuelle moyenne ne doit pas dépasser les besoins de l'exploitation. Bien que l'injection de la production électrique excédentaire dans le réseau ne soit pas exclue, ceci ne doit pas être le but prioritaire de l'installation<sup>447</sup>.

La première condition veut que le projet soit imposé par sa destination. Il peut y avoir deux raisons à cela : négative, parce que l'ouvrage n'a pas sa place dans la zone à bâtir ou, positive, parce que la construction ne peut remplir ses fonctions que si elle est construite en dehors de la zone à bâtir. Pour déterminer si une éolienne est imposée par sa destination au sens de l'art. 24 let. a LAT, il faut faire l'analogie avec les antennes de téléphonie mobile ; il en découle que les critères pour évaluer si l'implantation est imposée par sa destination se recoupent avec les critères servant à la pesée des intérêts. Ainsi, une installation éolienne ne saurait être imposée par sa destination si les conditions de vent sur l'emplacement précis hors de la zone à bâtir ne sont pas favorables à la production d'électricité. En outre, le seul fait qu'elle doit être construite en dehors de la zone à bâtir en raison de ses nuisances sonores ou de son impact visuel ne suffit pas à démontrer que l'implantation est imposée par sa destination. Par ailleurs, il importe que la preuve que l'installation est imposée par sa destination et que le site choisi est approprié soit apportée pour l'emplacement précis<sup>448</sup>.

La deuxième condition à laquelle une dérogation peut être octroyée est qu'aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à la construction du projet. Cette condition, qui implique une pesée complète des intérêts en présence, oblige à rechercher un emplacement optimal. En d'autres termes, cela peut également conduire à l'impossibilité de construire l'installation à l'endroit prévu<sup>449</sup>.

### 2.3.3 Nouveauté proposée par la Stratégie énergétique 2050

Bon nombre de projets d'installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables qui ont reçu une décision RPC favorable sont ensuite bloqués au cours de la procédure d'autorisation ou en raison d'oppositions. Les procédures d'autorisation étant du ressort des cantons, la Confédération ne peut imposer des prescriptions à ceux-ci que de manière restreinte. La marge de manœuvre au niveau fédéral pour simplifier les procédures d'autorisation est donc étroite. Toutefois, la Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral a pour vocation de raccourcir et simplifier les procédures d'autorisation des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables par diverses mesures. La loi devra obliger les cantons à prévoir des procédures d'autorisation aussi rapides que possible. De plus, sur le plan fédéral, un service de coordination des procédures d'autorisation sera désigné par le Conseil fédéral. Celui-ci sera chargé de collecter les avis et les autorisations des différents offices fédéraux pour les transmettre de manière groupée et non

<sup>446</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 40.

<sup>447</sup> *Ibid.*

<sup>448</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 41.

<sup>449</sup> *Ibid.*

pas les unes après les autres. Une autre amélioration sera apportée en imposant, à la CFNP, le respect du délai de trois mois pour rendre ses expertises<sup>450</sup>.

## 2.4 Voies de droit

### 2.4.1 Contre un plan directeur

Le plan directeur est procéduralement assimilé à un acte normatif<sup>451</sup>. Ainsi, en application de l'art. 82 let. b LTF, le recours en matière de droit public est ouvert contre les plans directeurs, sous réserve de l'épuisement des éventuelles voies de droit cantonales conformément à l'art. 87 LTF. Les communes étant liées par les plans directeurs, il est clair qu'elles peuvent former un recours contre celui-ci selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF<sup>452</sup>. En revanche, la qualité pour agir des particuliers en vertu de l'art. 89 al. 1 LTF est plus douteuse. D'après TANQUEREL, « *un intérêt digne de protection – et non juridique – étant désormais suffisant, cette qualité pour agir ne devrait pas (...) être exclue d'emblée* »<sup>453</sup>. MOOR et POLTIER ont un avis plus tranché sur le sujet. Selon eux, les particuliers ne peuvent pas directement agir contre le plan directeur principalement pour deux raisons. D'une part, parce que celui-ci n'a pas d'effets juridiques sur la situation des tiers et n'est donc pas un acte susceptible de recours au sens de l'art. 82 LTF et, d'autre part, parce que le statut de leurs parcelles n'est pas fixé par le PDC mais par des phases ultérieures de décision. Toutefois, les particuliers ont la possibilité de demander un contrôle du PDC, à titre préjudiciel, dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'affectation ou d'octroi du permis de construire en soulevant l'argument que le PDC serait contraire à la loi. Ils peuvent également soulever, à titre principal, le fait que ceux-ci ne sont pas conformes au plan directeur<sup>454</sup>.

### 2.4.2 Contre un plan d'affectation ou une décision

En vertu du principe d'unité de la procédure, le droit fédéral impose des exigences minimales que les cantons doivent respecter. Ainsi, selon l'art. 33 al. 2 LAT, ils doivent prévoir au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT et sur ses dispositions d'exécution. Le droit cantonal doit également prévoir au moins une instance cantonale de recours ayant un libre pouvoir d'examen et pouvant ainsi revoir les faits, le droit, la légalité ainsi que l'opportunité. Si le tribunal cantonal statue comme instance unique de recours, il doit procéder à un contrôle de l'opportunité. En revanche, s'il y a deux instances de recours, la première exerce généralement ce contrôle. Il découle de l'art. 86 al. 2 LTF en lien avec les art. 29a Cst. et 6 ch. 1 CEDH que les cantons doivent instituer des tribunaux supérieurs en tant qu'autorités précédant immédiatement le TF. Dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, il s'agit en général des tribunaux administratifs cantonaux. Conformément à l'art. 111 al. 3 LTF, ceux-ci

<sup>450</sup> FF 2013, p. 6841 s.

<sup>451</sup> *Procéduralement*, car aucune nouvelle obligation ne peut découler du plan directeur cantonal, GUY-ECABERT, p. 32.

<sup>452</sup> ATF 136 I 265 consid. 1 qui précise que, dans le cas d'espèce, la commune pouvait également agir sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF.

<sup>453</sup> TANQUEREL, p. 374, n° 1111.

<sup>454</sup> MOOR/POLTIER, p. 560.

doivent pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 95 à 98 LTF<sup>455</sup>. Le droit fédéral fixe également une exigence quant à la qualité pour recourir qui ne peut être définie plus étroitement qu'elle ne l'est dans le recours en matière de droit public devant le TF<sup>456</sup>. *A contrario*, cela signifie que les cantons peuvent être plus généreux et étendre la qualité pour recourir. Cette exigence découle du principe de l'unité de la procédure de l'art. 111 al. 1 LTF. Pour les propriétaires, il leur suffit donc, devant l'instance cantonale, d'être spécialement atteints dans un intérêt digne de protection<sup>457</sup>.

Pour les procédures complexes nécessitant une coordination de décisions émanant d'autorités cantonales et communales, le droit cantonal doit prévoir une instance de recours unique afin que la décision judiciaire portée devant le TF puisse être considérée formellement comme définitive et matériellement cohérente<sup>458</sup>.

Au niveau fédéral et en vertu de l'art. 82 let. a LTF et de l'art. 83 LTF *a contrario*, le recours en matière de droit public est ouvert contre les plans d'affectation et les décisions. En principe, il faut recourir directement contre le plan ou son approbation. En d'autres termes, cela signifie que le recours dirigé contre un acte qui l'applique, à savoir son contrôle incident, est exclu<sup>459</sup>. Il y a toutefois trois exceptions à ce principe. Premièrement, si les conditions d'un réexamen obligatoire sont remplies, à savoir si les circonstances ou les dispositions légales se sont tellement modifiées depuis l'adoption du plan que celui-ci en est devenu irrégulier. Deuxièmement, si la procédure d'adoption n'a pas permis aux propriétaires de faire valoir à temps leurs intérêts, ni d'évaluer la portée juridique des restrictions imposées. Troisièmement, si le recours est dirigé contre les normes contenues dans la réglementation qui accompagne le plan, sauf si le texte ne sert qu'à légendier la carte. Dans le cas où le contrôle incident serait admis, seule la décision peut être annulée, comme lors d'un refus de permis de construire par exemple. L'autorité devra alors rendre sa décision en se fondant sur ce qu'aurait dû être un plan régulier<sup>460</sup>.

### 3 Analyse sous l'angle du droit de l'environnement

#### 3.1 Etude d'impact sur l'environnement

La compatibilité d'un projet avec les dispositions relatives à la protection de l'environnement se vérifie au moyen de l'étude d'impact sur l'environnement. L'EIE concrétise la règle de l'art. 8 LPE selon laquelle les atteintes doivent être évaluées « *isolément, collectivement et dans leur action conjointe* »<sup>461</sup>. En ce sens, elle représente un instrument préventif permettant de prendre en compte la protection de l'environnement dès les premières étapes de la planification d'un projet. Elle

<sup>455</sup> AEMISEGGER/HAAG, Art. 33 LAT, n° 39.

<sup>456</sup> Art. 33 al. 3 let. a LAT.

<sup>457</sup> Art. 89 al. 1 let. b LTF.

<sup>458</sup> Art. 33 al. 4 LAT.

<sup>459</sup> ATF 131 II 103 consid. 2.4.1.

<sup>460</sup> MOOR/POLTIER, p. 534 s.

<sup>461</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 333.

contribue également à la simplification et à l'accélération des différentes procédures en permettant de les coordonner<sup>462</sup>.

L'étude d'impact est régie par des dispositions de droit fédéral, de droit cantonal ainsi que par des directives administratives. Les art. 10a à 10d LPE déterminent le contenu de base et définissent les contours de la procédure d'impact. Ils sont complétés par les dispositions de l'*ordonnance sur l'étude d'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988* (OEIE)<sup>463</sup> qui régissent le champ d'application et le déroulement de l'EIE, à savoir : le rapport d'impact, son évaluation par les services spécialisés, les tâches de l'autorité, l'appréciation du projet et la coordination<sup>464</sup>. Les installations assujetties à l'étude d'impact et les critères déterminants sont référencés dans l'annexe de l'OEIE. Pour certaines installations, celle-ci désigne aussi la procédure décisive durant laquelle devra avoir lieu l'étude d'impact. Dans les cas où elle ne prévoit rien à ce sujet, la procédure décisive doit être définie par le droit cantonal. Les cantons doivent choisir la procédure qui permet à l'autorité compétente de commencer ses travaux le plus rapidement possible et d'effectuer une EIE exhaustive. Dans tous les cas, si le droit cantonal prévoit l'établissement d'un plan d'affectation spécial, c'est cette procédure qui est considérée comme procédure décisive, pour autant qu'elle permette de réaliser une EIE exhaustive<sup>465</sup>. La procédure d'étude d'impact ne conduit donc pas à l'octroi d'une autorisation particulière mais est un complément aux procédures existantes<sup>466</sup>. Les cantons doivent donc fixer les compétences de leurs autorités et désigner les procédures décisives dans leurs dispositions d'exécution. Celles-ci doivent être approuvées par la Confédération conformément à l'art. 37 LPE. Au milieu de toutes ces normes, il y a des directives sur l'étude d'impact édictées par l'OFEV et destinées à aider les autorités d'exécution, notamment en concrétisant des notions juridiques indéterminées et en favorisant une application uniforme de la législation<sup>467</sup>.

Conformément à l'art. 10a al. 2 LPE, doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement « les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site ». Sur la base de l'art. 10a al. 3 LPE, les types d'installations qui doivent faire l'objet d'une EIE ont été désignés par le Conseil fédéral dans l'annexe de l'OEIE. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2008, l'étude d'impact sur l'environnement est obligatoire pour les installations éoliennes d'une puissance installée supérieure à 5 MW<sup>468</sup>. Le Conseil fédéral doit vérifier périodiquement les installations soumises à EIE ainsi que les valeurs seuil et les adapter si nécessaire<sup>469</sup>. La liste des installations soumises à EIE contenue dans l'annexe est exhaustive. En vertu du principe de force dérogatoire du droit fédéral de l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne peuvent donc pas assujettir d'autres objets aux exigences de l'OEIE. Cependant, ils ont le droit de prévoir une procédure cantonale analogue à l'étude d'impact sur l'environnement<sup>470</sup>. Le Tribunal fédéral a rendu l'établissement d'une EIE obligatoire dans les cas où plusieurs installations sont susceptibles de

<sup>462</sup> DGT/SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, p. 2.

<sup>463</sup> RS 814.011.

<sup>464</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 333 s.

<sup>465</sup> Art. 5 al. 3 OEIE.

<sup>466</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 341.

<sup>467</sup> OFEV, *Manuel EIE*, remarques préliminaires, p. 7.

<sup>468</sup> Cf. type d'installation n° 21.8 de l'annexe de l'OEIE.

<sup>469</sup> Art. 10a al. 3 *in fine* LPE.

<sup>470</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 335 s.

porter atteinte à l'environnement alors même que, prises isolément, elles ne tombent pas sous le coup de l'OEIE<sup>471</sup>. La jurisprudence constante rappelle d'ailleurs que « *des ouvrages distincts doivent être considérés comme des éléments d'une installation unique, et donc assujettis à une étude d'impact globale, lorsqu'ils atteignent ensemble le seuil déterminant pour une telle étude ou lorsqu'il existe entre eux un lien fonctionnel et spatial étroit, [pour autant] que la réalisation de ces éléments soit prévue de manière concomitante et coordonnée* »<sup>472</sup>. Ce point est important dans la mesure où le droit de recours des organisations de protection de l'environnement selon l'art. 55 al. 1 LPE est conditionné à l'assujettissement d'une installation à l'EIE. Le recours est également possible contre une installation qui aurait dû être soumise à EIE mais qui ne l'a pas été à tort<sup>473</sup>.

Une installation est soumise à EIE en fonction de sa nature et non pas du règlement de construction ou du plan d'affectation concerné. De plus, le fait qu'un promoteur affirme que son installation – un parc éolien par exemple – réduit la pollution et que donc, elle n'a pas d'impact négatif sur l'environnement, n'est pas déterminant. C'est précisément l'objet de l'EIE que de le déterminer<sup>474</sup>.

La modification d'une installation existante est également soumise à EIE dans deux cas de figure. D'une part, si l'installation figure dans l'annexe de l'OEIE et que la modification est considérable ou change notablement son mode d'exploitation<sup>475</sup>. D'autre part, si l'installation n'est pas soumise à EIE mais, qu'après sa modification, elle rentrera dans les exigences de l'annexe<sup>476</sup>. Dans les deux cas, l'art. 2 OEIE exige que la modification soit « *autorisée dans le cadre de la procédure qui serait décisive s'il s'agissait de construire l'installation* ».

L'objet de l'EIE est de « *déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement, dont font partie la LPE et les dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique* ». La conformité du projet à d'autres normes fédérales et cantonales est également vérifiée, notamment celles relevant de l'aménagement du territoire<sup>477</sup>. Par conséquent, les impacts sur l'environnement des éoliennes ne peuvent pas être mieux pris en compte qu'à travers l'étude d'impact sur l'environnement.

### 3.2 Voies de droit des organisations à but idéal

Dans quelques matières seulement, le législateur a conféré la qualité pour agir à des organisations privées par des normes expresses. Ainsi, bien que cela fasse l'objet de débats politiques acharnés depuis des années, les recours sont ouverts dans les domaines de la protection de l'environnement et de la protection de la nature et du paysage<sup>478</sup>.

De telles organisations peuvent recourir dans la mesure où elles remplissent les conditions de l'art. 55 LPE ou de l'art. 12 LPN. En vertu de ces dispositions, leur qualité pour agir est doublement

<sup>471</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 336.

<sup>472</sup> Arrêt du TF 1C\_472/2014 du 24 avril 2015, consid. 6.1 par exemple.

<sup>473</sup> ATF 116 Ib 418 consid. 2, JdT 1992 I 533.

<sup>474</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 337.

<sup>475</sup> Art. 2 al. 1 let. a OEIE.

<sup>476</sup> Art. 2 al. 1 let. b OEIE.

<sup>477</sup> ATF 116 Ib 460 consid. 1a.

<sup>478</sup> MOOR/POLTIER, p. 769 ; le recours en matière de droit public est, quant à lui, ouvert sur la base de l'art. 89 al. 2 let. d LTF.

limitée : d'une part, concernant les organisations habilitées à recourir et, d'autre part, s'agissant des décisions pouvant faire l'objet d'un recours<sup>479</sup>. Peuvent recourir les organisations étant actives au niveau national depuis dix ans, qui poursuivent un but non lucratif, qui consacrent leurs activités respectivement à la protection de l'environnement selon l'art. 55 al. 1 LPE ou à la protection de la nature, à la protection du paysage, à la conservation des monuments historiques ou à des tâches semblables conformément à l'art. 12 al. 1 let. b LPN. Elles doivent en outre être désignées par le Conseil fédéral dans l'*ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection du paysage du 27 juin 1990* (ODO)<sup>480</sup>. A titre d'exemple et selon cette ordonnance, la FP serait habilitée à recourir au sens de la LPN et de la LPE.

Dans le cadre de la LPE, les recours ne sont ouverts que contre les décisions relatives à des installations soumises à EIE au sens de l'art. 10a LPE<sup>481</sup>. Quant au droit de recours fondé sur la LPN, celui-ci n'est possible que lorsque l'objet relève d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN. Dès lors, les décisions des « autorités cantonales » visées à l'art. 12 LPN ne sont que celles prises dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, pareille tâche pouvant être accomplie indifféremment par la Confédération ou par un canton<sup>482</sup>. L'accomplissement d'une tâche fédérale par un canton peut être imposé par la LPN elle-même ou par des dispositions d'autres lois comme par exemple l'art. 24 LAT concernant les dérogations hors de la zone à bâtir lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir un impact sur la nature ou le paysage<sup>483</sup>. Ainsi, le recours est irrecevable contre les plans d'affectation cantonaux parce que, selon la LAT, il est question d'une compétence cantonale autonome<sup>484</sup>. En vertu des art. 55 al. 2 LPE et 12 al. 2 LPN, les organisations n'ont le droit de recourir que dans les domaines du droit visés depuis dix ans au moins par leurs statuts. De plus, elles doivent recourir dès le début de la procédure et contre la première décision relative au projet en cause sous peine de perdre leur qualité pour recourir<sup>485</sup>.

Conformément au principe de l'unité de la procédure, la qualité pour recourir des organisations s'étend aux procédures cantonales dans la mesure où le recours en matière de droit public au Tribunal fédéral est ouvert<sup>486</sup>. Par ailleurs, les cantons sont libres, dans les limites de leurs compétences, de prévoir ou non un droit de recours des organisations environnementales<sup>487</sup>.

<sup>479</sup> TANQUEREL, p. 454, n° 1380.

<sup>480</sup> RS 814.076 ; conformément aux art. 55 al. 3 LPE et 12 al. 3 LPN.

<sup>481</sup> Art. 55 al. 1 LPE.

<sup>482</sup> MOOR/POLTIER, p. 775.

<sup>483</sup> ZUFFEREY, *Art. 2 LPN*, n° 16.

<sup>484</sup> MOOR/POLTIER, p. 775.

<sup>485</sup> Art. 55b LPE et 12c LPN.

<sup>486</sup> Art. 111 al. 1 LTF.

<sup>487</sup> TANQUEREL, p. 455, n° 1383.

## 4 Synthèse intermédiaire

### 4.1 Remarques générales

La construction pyramidale dans laquelle s'inscrivent les différents plans d'aménagement et l'autorisation de construire pose la question de savoir à quel niveau doivent relever les solutions des diverses questions auxquelles l'aménagement du territoire est confronté. Chaque niveau de planification a son propre seuil de perception, délimité par son rang dans la hiérarchie, la nature de ses tâches et l'étendue de celles-ci. A chaque phase, l'autorité doit procéder à une balance des intérêts plus ou moins en conflit, dans la mesure où la phase précédente laisse une marge d'indétermination<sup>488</sup>. Toutefois, ce n'est pas la nature d'un acte de planification qui est déterminante pour le choix du niveau de décision, mais les caractéristiques propres de l'objet à planifier. Cela justifie par exemple que l'on puisse exiger un plan d'affectation à la place d'une autorisation de construire. En effet, selon le principe de la réserve du plan, les projets importants nécessitent d'abord une planification préalable avant de faire l'objet d'une simple décision<sup>489</sup>.

Cela s'apparente également au modèle de la coordination anticipée qui se dédouble en deux phases. La première phase a pour but d'intégrer un projet avec l'ensemble de ses impacts sur le territoire et l'environnement en procédant à une pesée globale et exhaustive de tous les intérêts en jeu, c'est-à-dire en adoptant un instrument de planification globale, notamment un plan d'affectation spécial. La seconde phase consiste en la prise d'une décision concrète quant à la réalisation du projet. A noter que les plans directeurs répondent aux mêmes préoccupations que les plans d'affectation puisqu'ils permettent de prévoir et de coordonner les mesures à pertinence spatiale qui devront être prises dans le futur<sup>490</sup>.

Ainsi, les instruments d'aménagement et les procédures y relatives peuvent être combinés de quatre manières différentes pour la planification des projets éoliens. La première hypothèse consiste à combiner le plan directeur cantonal avec l'autorisation de construire, principalement pour le traitement des petites installations. La plupart du temps, ces installations sont autorisées pour l'approvisionnement en électricité d'entreprises agricoles en application de l'art. 16a LAT, ou en tant que dérogation hors de la zone à bâtir au sens de l'art. 24 LAT. La deuxième hypothèse assemble le plan directeur cantonal, le plan d'affectation général et l'autorisation de construire et conduit à la désignation d'une zone d'affectation au sens de l'art. 18 LAT. Tout seul, le plan d'affectation général ne suffit pas à la planification concrète d'un projet. La troisième hypothèse, qui associe le plan directeur cantonal, le plan d'affectation spécial et l'autorisation de construire, est celle la plus fréquemment utilisée. Le plan d'affectation spécial permet en effet de déterminer la localisation exacte des installations, les ouvrages techniques, les équipements, les lignes de raccordement et les autres infrastructures éventuelles. Enfin, la quatrième hypothèse met en relation tous les instruments cités, à savoir : le plan directeur cantonal, le plan d'affectation général, le plan d'affectation spécial et l'autorisation de construire. Toutefois, les potentiels sites éoliens étant situés en dehors de la zone à bâtir, la coordination des diverses utilisations du sol est rarement suffisamment complexe pour qu'une double planification au niveau du plan d'affectation soit requise.

<sup>488</sup> MOOR, Art. 14 LAT, n° 59.

<sup>489</sup> *idem*, n° 61.

<sup>490</sup> MOOR/POLTIER, p. 236 s.

Elle est néanmoins judicieuse pour réserver un site avant que les études détaillées sur les éoliennes ne soient achevées<sup>491</sup>.

## 4.2 Exigence de coordination formelle

### 4.2.1 Coordination minimale assurée par la LAT

Lorsqu'un projet nécessite l'octroi de plusieurs autorisations, les différentes procédures doivent être coordonnées entre elles. Partant, l'art. 25a LAT fixe les principes minimaux pour la coordination des procédures cantonales. Bien qu'il oblige en particulier les autorités cantonales et communales à collaborer, s'il y a un concours entre une autorisation cantonale et une autorisation fédérale, l'art. 25a LAT s'applique de la même façon que pour le concours d'actes cantonaux<sup>492</sup>. Cette règle est applicable à toutes les décisions nécessaires à l'implantation ou à la transformation d'une construction ou d'une installation. En d'autres termes, l'art. 25a LAT vise toutes les décisions utilisées dans la terminologie du droit public et du droit administratif, à savoir : les approbations, les autorisations – notamment des art. 22 ss LAT – ou encore les concessions<sup>493</sup>.

Pour autant qu'il n'existe pas de règles spéciales de droit fédéral, les cantons doivent désigner une autorité pour conduire la procédure et qui sera ainsi chargée de la coordination<sup>494</sup>. Il est difficile d'assumer la fonction de direction d'une procédure qui a pour but de coordonner, tant du point de vue formel que matériel, des décisions provenant de différentes autorités indépendantes les unes des autres. Les cantons doivent donc désigner l'autorité la plus adéquate, à savoir celle qui dispose des meilleures connaissances techniques et juridiques ainsi que de l'indépendance nécessaire pour pouvoir trancher entre les différents intérêts en présence<sup>495</sup>.

Les cantons sont libres de choisir le modèle de coordination applicable (cf. *supra* chap. II pt. 1)<sup>496</sup>. Généralement, ils désignent la procédure principale applicable, comme le veut le modèle de la coordination concomitante<sup>497</sup>. Dans ce système et lorsque le projet n'est pas soumis à EIE (*a contrario*, cf. *infra* chap. II pt. 4.2.2), l'autorité compétente devrait être celle qui est responsable de la délivrance du permis de construire. Dans le cas où ce sont les autorités communales qui sont responsables de cette tâche, il est judicieux de désigner un service cantonal de coordination en tant qu'autorité de coordination, car celui-ci disposera certainement de plus amples connaissances techniques<sup>498</sup>. Les cantons peuvent aussi choisir de concentrer toutes les compétences décisionnelles pour un projet déterminé sur une seule autorité, comme le veut le modèle de la concentration<sup>499</sup>.

Conformément à l'art. 25a al. 2 LAT, la coordination formelle des procédures est assurée à travers les différentes tâches de l'autorité chargée de la coordination. Premièrement, elle doit pouvoir exiger le respect des prescriptions inscrites aux lettres b et c, notamment celles des délais et des termes pour

<sup>491</sup> OFEN/OFEV/ARE, p. 15 s.

<sup>492</sup> MARTI, *Art. 25a LAT*, n° 21 ; ZUFFEREY/ROMY, p. 347 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 309.

<sup>493</sup> MARTI, *Art. 25a LAT*, n° 15.

<sup>494</sup> Art. 25a al. 1 LAT ; ZUFFEREY/ROMY, p. 347.

<sup>495</sup> MARTI, *Art. 25a LAT*, n° 25.

<sup>496</sup> Dans le canton de Neuchâtel, voir l'art. 30 LConstr.-NE.

<sup>497</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 347 ; MARTI, *Art. 25a LAT*, n°s 20 et 25.

<sup>498</sup> MARTI, *Art. 25a LAT*, n° 26.

<sup>499</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 347 ; MARTI, *Art. 25a LAT*, n°s 20 et 25.

les prises de position et les séances<sup>500</sup>. Pour ce faire, elle peut prendre les mesures nécessaires pour conduire les procédures<sup>501</sup>. Deuxièmement, elle doit mettre à l'enquête publique tous les éléments du dossier afin de connaître toutes les oppositions. Cette mise à l'enquête publique présente l'avantage d'informer de manière globale sur le projet et de permettre aux éventuels opposants de se faire une idée sur leur chance de succès<sup>502</sup>. Troisièmement, elle doit collecter les avis relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure, à savoir les autorités ayant la compétence de statuer et de celles qui ont uniquement le droit d'être entendues. Les avis doivent être complets, car ils sont la base d'une bonne coordination matérielle des décisions. Plus précisément, cela signifie que les autorités doivent se prononcer sur le projet à proprement parler et sur l'issue finale souhaitée. Ces avis, comparables à des prises de position, ne sont pas des décisions mais des instruments de travail internes à l'autorité ; il n'est donc pas possible de les contester à travers une quelconque voie de recours<sup>503</sup>. Quatrièmement, dès qu'elle dispose des avis des autorités concernées, l'autorité chargée de la coordination veille à la concordance matérielle des décisions en contrôlant que tous les intérêts en jeu soient pondérés. Pour ce faire, elle prend en considération les avis émis, les examine par rapport à la décision prévue et ses motifs et les transmet ensuite avec toutes les indications nécessaires aux autorités concernées. Elle doit également éviter les contradictions entre les prises de position des intéressés et, si tel est le cas, les éliminer par la concertation<sup>504</sup>. Finalement, une fois que toutes les décisions requises par le projet ont été rédigées et au besoin adaptées, l'autorité de coordination veille à ce que celles-ci soient notifiées de manière commune ou simultanée. En effet, il est nécessaire que les parties à la procédure puissent avoir une vision globale de l'état de fait et de la situation juridique. En cas de recours, cela permet aussi d'examiner la cause sous tous ses aspects<sup>505</sup>. Toutefois, si une des décisions est négative, il est possible de la communiquer isolément au requérant<sup>506</sup>. Par ailleurs, lorsque l'art. 25a al. 1 LAT est applicable, le droit cantonal doit prévoir une instance de recours unique<sup>507</sup>.

Pour terminer, les principes de coordination sont applicables par analogie à la procédure d'établissement du plan d'affectation<sup>508</sup>. Les plans d'affectations représentent « *des instruments de coordination qui garantissent avec leurs propres moyens et procédures, l'application de prescriptions d'ordre divers et qui visent à résoudre les conflits entre les différents intérêts de l'affectation* »<sup>509</sup>. L'art. 25a al. 4 LAT est prévu pour les cas où, dans le cadre de l'élaboration et de l'adoption du plan d'affectation, des problèmes de coordination avec d'autres procédures surgiraient. Ce genre de difficultés apparaît en particulier lorsque l'adoption d'un plan d'affectation spécial est requise, notamment pour les projets de construction non conformes à la zone à bâtir<sup>510</sup>.

<sup>500</sup> MARTI, Art. 25a LAT, n° 29.

<sup>501</sup> Art. 25a al. 2 let. a LAT.

<sup>502</sup> Art. 25a al. 2 let. b LAT ; MARTI, Art. 25a LAT, n° 30.

<sup>503</sup> Art. 25a al. 2 let. c LAT ; MARTI, Art. 25a LAT, n° 33 et 34.

<sup>504</sup> Art. 25a al. 2 let. d et al. 3 LAT ; MARTI, Art. 25a LAT, n° 35 et 41.

<sup>505</sup> Art. 25a al. 2 let. d LAT ; MARTI, Art. 25a LAT, n° 37.

<sup>506</sup> Notamment en raison de l'interdiction des décisions contradictoires de l'art. 25a al. 3 LAT ; MARTI, Art. 25a LAT, n° 38.

<sup>507</sup> Art. 33 al. 4 LAT.

<sup>508</sup> Art. 25a al. 4 LAT.

<sup>509</sup> MARTI, Art. 25a LAT, n° 42.

<sup>510</sup> *Idem*, n° 42 et 43.

#### 4.2.2 Coordination assurée par l'étude d'impact sur l'environnement

Les effets qu'ont les éoliennes sur l'environnement, du moins celles d'une puissance de plus de 5MW, ainsi que le besoin de coordination entre les autorités et les procédures exigent une procédure d'impact sur l'environnement. Pour les projets soumis à EIE, la procédure et les principes de coordination sont définis par l'OEIE. L'étude d'impact a donc un rôle prépondérant dans la coordination de la procédure et dans la pesée des intérêts<sup>511</sup>. Elle correspond au modèle de la coordination concomitante évoqué ci-dessus (cf. *supra* chap. II pt. 1)<sup>512</sup>.

L'EIE n'est pas une procédure autonome<sup>513</sup>. En effet, elle est menée dans le contexte d'une procédure principale dite décisive qui varie selon le type d'installation en cause<sup>514</sup>. L'autorité compétente en la matière est celle « *qui, dans le cadre de la procédure décisive d'autorisation, d'approbation ou d'octroi de concession est compétente pour décider de la réalisation du projet* »<sup>515</sup>. Dans le cas des éoliennes, la procédure décisive est à déterminer par le droit cantonal<sup>516</sup>. Pour ce faire, les cantons doivent choisir la procédure qui permet à l'autorité compétente de commencer ses travaux le plus rapidement possible et d'effectuer une EIE exhaustive. Les cantons doivent aussi déterminer si l'EIE doit se faire en une ou plusieurs étapes<sup>517</sup>. Une EIE peut donc intervenir dans plusieurs cas de figure. De manière générale et notamment dans le cas des éoliennes, elle s'effectue lors de la procédure de demande de permis de construire, mais il est également possible de la réaliser dans le cadre de l'établissement d'un plan d'affectation spécial, à condition que cette procédure conduise à l'élaboration d'une EIE exhaustive<sup>518</sup>.

La procédure d'impact s'effectue généralement en trois phases<sup>519</sup>. La première phase est assurée par le requérant qui est chargé d'effectuer une enquête préliminaire et de présenter un cahier des charges afin de préparer le rapport relatif à l'impact sur l'environnement<sup>520</sup>. L'enquête préliminaire met en évidence les conséquences nuisibles que l'installation pourrait avoir sur l'environnement<sup>521</sup>. Elle peut avoir valeur de rapport d'impact si elle contient toutes les informations de l'art. 10b al. 2 LPE dont l'autorité a besoin pour évaluer le projet, à savoir : les atteintes existantes sur le site, le projet, les mesures que celui-ci prévoit pour la protection de l'environnement et les nuisances dont on peut prévoir qu'elles subsisteront. Dans le cas où l'enquête préliminaire ne suffirait pas, la deuxième phase consiste en l'établissement, par le requérant, d'un rapport d'impact sur l'environnement<sup>522</sup>. Celui-ci doit être établi conformément aux directives des services spécialisés<sup>523</sup>. Les « directives de la Confédération sur l'étude d'impact sur l'environnement » s'applique dans trois cas de figure : si l'EIE est effectuée par une autorité fédérale, si le rapport d'impact concerne une installation pour laquelle, selon l'annexe de l'OEIE, l'OFEV doit être consulté ou si le service spécialisé

<sup>511</sup> DGT/SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, p. 4.

<sup>512</sup> MOOR/POLTIER, p. 228 ; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, p. 308 (correspond au modèle de « collaboration » dans leur terminologie).

<sup>513</sup> OFEV, *Manuel EIE*, module 4, p. 2.

<sup>514</sup> Art. 5 al. 2 OEIE.

<sup>515</sup> Art. 5 al. 1 OEIE.

<sup>516</sup> Cf. type d'installation n° 21.8 de l'annexe de l'OEIE.

<sup>517</sup> OFEV, *Manuel EIE*, module 4, p. 13.

<sup>518</sup> Art. 5 al. 3 OEIE ; OFEN/OFEV/ARE, p. 13.

<sup>519</sup> ZUFFEREY/ROMY, p. 340.

<sup>520</sup> Art. 8 al. 1 OEIE.

<sup>521</sup> Art. 8 al. 1 let. a OEIE.

<sup>522</sup> Art. 10b al. 3 LPE *a contrario*.

<sup>523</sup> Art. 10b al. 2 LPE.

de la protection de l'environnement du canton n'a pas édicté ses propres directives. Dans tous les autres cas, le rapport d'impact doit être établi conformément aux directives cantonales<sup>524</sup>. Finalement, la troisième phase consiste en l'appréciation du rapport d'impact. Pour ce faire, le requérant doit transmettre à l'autorité compétente le rapport lors de l'ouverture de la procédure décisive<sup>525</sup>. L'autorité compétente doit alors requérir l'avis des autres autorités dont l'autorisation est nécessaire pour permettre la réalisation du projet. Elle soumet ensuite le rapport au service spécialisé de la protection de l'environnement qui, suite à son évaluation, donne son avis et fait des propositions quant aux mesures nécessaires à l'autorité qui prend la décision<sup>526</sup>. Le rapport d'impact et les résultats de l'étude sont ensuite rendus accessibles au public pendant trente jours<sup>527</sup>. L'autorité compétente se basera finalement sur les éléments d'appréciation énumérés à l'art. 17 OEIE pour prendre sa décision quant à la compatibilité du projet avec l'environnement, à savoir le rapport d'impact, les avis des autorités compétentes pour délivrer une autorisation au sens des art. 21 ss OEIE, les avis et propositions du service spécialisé ainsi que les avis ressortant de l'enquête publique. La décision de l'autorité compétente est soumise aux règles ordinaires du contentieux de droit public<sup>528</sup>.

---

<sup>524</sup> Art. 10 OEIE.

<sup>525</sup> Art. 10b al. 1 LPE et 11 OEIE.

<sup>526</sup> Art. 10c al. 1 LPE.

<sup>527</sup> Art. 10d LPE et 15 OEIE.

<sup>528</sup> Art. 54 ss LPE ; MOOR/POLTIER, p. 570.

## CHAPITRE III : LES ÉOLIENNES DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

### 1 Généralités

La politique énergétique du canton de Neuchâtel se base sur les stratégies fédérales en la matière. En vertu de l'art. 16 de la *loi sur l'énergie du 18 juin 2001* (LCEn-NE)<sup>529</sup>, les principes fondamentaux et l'évolution souhaitée de la politique énergétique sont définis dans la « Conception directrice de l'énergie », élaborée par le Conseil d'Etat et validée par le Grand Conseil. Elle vise un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr et économique. Pour ce faire, elle favorise les économies d'énergie, la gestion parcimonieuse des ressources non-renouvelables et, *a contrario*, l'utilisation des énergies indigènes et renouvelables<sup>530</sup>. La volonté d'augmenter la production d'électricité renouvelable conduit inévitablement à la question de l'énergie éolienne.

Il y a bientôt neuf ans que le Tribunal fédéral a rendu son jugement en faveur des éoliennes dans le canton de Neuchâtel, en expliquant notamment que les mesures de planification pour le parc éolien du Crêt-Meuron ne constituaient pas un démantèlement progressif du régime de protection des sites naturels du canton (cf. *supra* chap. I pt. 4.4.2)<sup>531</sup>. Depuis, même si aucun parc éolien n'a été construit dans le canton, la thématique éolienne s'est relativement bien développée. En effet, l'évolution technologique rapide des éoliennes et la prévision de problèmes d'approvisionnement électrique ont conduit à la révision du plan directeur et ont ainsi permis de revoir les objectifs énergétiques à la hausse. En induisant la planification de trois sites éoliens supplémentaires, cette révision est même allée plus loin que la situation sur laquelle s'était basé le TF pour rendre son jugement. Trois ans plus tard, des votations populaires ont finalement eu raison du sort de l'éolien dans le canton de Neuchâtel<sup>532</sup>.

Dans ce chapitre, après avoir exposé sommairement la situation politique dans le domaine de l'énergie éolienne, nous nous intéresserons plus particulièrement aux instruments que l'Etat neuchâtelois possède pour l'implantation d'éoliennes. A ce propos, étant donné que l'aménagement du territoire est l'affaire des cantons (cf. *supra* chap. I pt. 3.3) et qu'il s'agit d'un domaine complexe, les lois cantonales sont nombreuses en la matière. A Neuchâtel, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est notamment complétée par la *loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991* (LCAT-NE)<sup>533</sup> et le *règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 16 octobre 1996* (RELCAT-NE)<sup>534</sup> ainsi que par la *loi sur les constructions du 25 mars 1996* (LConstr.-NE)<sup>535</sup> et le *règlement d'exécution de la loi sur les constructions du 16 octobre 1996* (RELConstr.-NE)<sup>536</sup>.

<sup>529</sup> RSN 740.1.

<sup>530</sup> <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SENE/energie/Pages/Politique-energetique.aspx> (consulté le 23 juin 2015).

<sup>531</sup> ATF 132 II 408 consid. 4.5.3.

<sup>532</sup> NE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil*, p. 1 s.

<sup>533</sup> RSN 701.0.

<sup>534</sup> RSN 701.02.

<sup>535</sup> RSN 720.0.

<sup>536</sup> RSN 720.1.

## 2 Contexte politique

Le 18 mai 2014 a été une date importante pour l'éolien dans le canton de Neuchâtel qui a fait l'objet d'une votation inédite en Suisse. Ce jour-là, le peuple neuchâtelois devait se prononcer sur la question en choisissant d'accepter ou non l'initiative « Avenir des crêtes : au peuple de décider ! » ou, inversement, l'alternative proposée par le Grand Conseil à travers son contre-projet.

Déposée le 18 octobre 2010, l'initiative « Avenir des crêtes : au peuple de décider ! » demandait que « le canton détermine le nombre, les dimensions et les emplacements de l'ensemble des éoliennes, ainsi que de toute autre construction ou installation de même importance ou de même nature (par exemple antennes de téléphonie), dans un plan d'affectation spécial de niveau cantonal, soumis à référendum populaire obligatoire », en rajoutant que « toute construction ultérieure du même type nécessitera une modification du plan d'affectation spécial, selon la même procédure ». Les initiants insistaient également sur le fait que « les crêtes du Jura neuchâtelois représentent un patrimoine cantonal unique, protégé par le décret concernant la protection des sites naturels du canton du 14 février 1966 »<sup>537</sup>. Dès lors, l'initiative avait pour objectif de donner au peuple un pouvoir total sur les projets éoliens en introduisant une grosse dose de démocratie dans la procédure d'adoption du plan d'affectation cantonal. Si le peuple l'avait acceptée, une révision partielle de la *Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000* (Cst.-NE)<sup>538</sup> aurait été entreprise, ce qui aurait nécessité une nouvelle votation populaire. Cette modification constitutionnelle aurait même pu être accompagnée d'une modification de la LCAT-NE quant à la procédure d'adoption et d'élaboration des plans d'affectation cantonaux en attribuant plus de compétence au Grand Conseil. Puis, conformément à la volonté de l'initiative, un plan d'affectation spécial de niveau cantonal aurait dû être établi et approuvé lors d'une troisième votation. Finalement, chaque modification de ce plan aurait donné lieu à un nouveau scrutin populaire<sup>539</sup>.

Bien que les autorités neuchâteloises estiment qu'il soit essentiel que le peuple puisse s'exprimer sur la politique éolienne du canton, elles ont toutefois jugé que l'initiative poursuivait cet objectif de manière trop lourde, trop lente et trop coûteuse. En d'autres termes, elles craignaient que ce processus démocratique ne paralyse le développement éolien en soumettant l'implantation d'éoliennes à des procédures encore plus interminables qu'elles ne l'étaient déjà. C'est la raison pour laquelle le Grand Conseil a établi un contre-projet. Celui-ci prévoyait d'inscrire clairement, dans la Constitution neuchâteloise, le principe d'une politique énergétique basée sur l'encouragement à l'utilisation des ressources indigènes et renouvelables ainsi que le recours à l'énergie éolienne avec une limitation à cinq sites de parcs éoliens. En outre, il proposait une loi modifiant le décret de 1966 en y intégrant comme des zones nouvelles les cinq sites de parcs éoliens avec le nombre maximum d'éoliennes que chacun pourrait accueillir, à savoir 59 en tout<sup>540</sup>. Ces cinq sites seraient ainsi les seules zones du canton pouvant recevoir des parcs éoliens et ne représenteraient que 4.6% du territoire cantonal<sup>541</sup>. Le contre-projet visait ainsi le même objectif que l'initiative, mais de manière

<sup>537</sup> <http://www.avenir-des-cretes.ch/initiative/> (consulté le 19 juin 2015).

<sup>538</sup> RSN 101.

<sup>539</sup> NE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil*, p. 2 s.

<sup>540</sup> La répartition des 59 éoliennes se ferait comme suit : 7 éoliennes sur le Crêt-Meuron, 10 éoliennes sur le Mont-Perreux, 4 éoliennes sur la Joux-du-Plâne, 20 éoliennes sur la Montagne-de-Buttes et 18 éoliennes sur le Mont-de-Boveresse.

<sup>541</sup> [http://www.ne.ch/medias/Pages/140518\\_EOLIENNES.aspx](http://www.ne.ch/medias/Pages/140518_EOLIENNES.aspx) (consulté le 20 juin 2015).

plus simple, plus compréhensible, plus rapide et moins coûteuse. En d'autres termes, il proposait un choix clair en une seule votation et permettait de garantir la sécurité du droit<sup>542</sup>.

Le contre-projet du Grand Conseil a finalement été accepté à une large majorité des votants. En effet, les citoyens neuchâtelois l'ont approuvé à 65.05% et ont rejeté l'initiative à 60.84% des suffrages. La participation a atteint 47.39%<sup>543</sup>. Dès lors, les art. 5 let. I et 5a ont été rajoutés dans la Constitution neuchâteloise et le décret de 1966 sur la protection des sites naturels du canton a été modifié.

En acceptant le contre-projet du Grand Conseil et, partant, indirectement la planification directrice du Conseil d'Etat, la population neuchâteloise a pris une décision définitive quant à la politique cantonale en matière d'énergie éolienne. Cette validation permet également au Conseil d'Etat de commencer ou de poursuivre les planifications de détail ainsi que les études d'impact sur l'environnement des parcs éoliens dans les sites retenus par le plan directeur et dans le décret de 1966<sup>544</sup>.

### 3 Eoliennes au regard du droit de l'aménagement du territoire et droit de l'environnement neuchâtelois

#### 3.1 Analyse sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire

##### 3.1.1 Conception directrice de l'aménagement du territoire

La « Conception directrice de l'aménagement du territoire » du canton de Neuchâtel ne doit pas être confondue avec le plan directeur. En vertu de l'art. 14 al. 1 LCAT-NE, elle « établit les principes fondamentaux de l'aménagement cantonal et définit l'évolution souhaitée du canton ». Elle indique notamment, à travers cinq priorités politiques, « les options relatives au développement économique des régions, au maintien des terres agricoles, à l'urbanisation, à l'établissement des voies de communication, à la protection des sites naturels et au tourisme »<sup>545</sup>. Sur cette base, son but est de garantir le développement et la cohésion du canton<sup>546</sup>. Conformément à l'art. 13 al. 2 LCAT-NE, après avoir été approuvée par le Grand Conseil, elle lie l'autorité cantonale ; ce qui a été fait le 26 janvier 2005.

##### 3.1.2 Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal sert à la mise en œuvre des priorités politiques définies par le parlement neuchâtelois dans la conception directrice de l'aménagement du territoire. Il se base sur les art. 8 ss LAT et 13 ss LCAT-NE et vise à assurer la cohérence de l'ensemble des activités de l'Etat et des communes, qui sont de nature à structurer ou à influencer le territoire. Il lie les différentes autorités

<sup>542</sup> NE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil*, p. 2 à 23.

<sup>543</sup> SUISSE EOLE, *Un pas important pour l'éolien*.

<sup>544</sup> NE, *Votation cantonale*.

<sup>545</sup> Art. 14 al. 2 LCAT-NE.

<sup>546</sup> NE, *Conception directrice*, p. 3.

entre elles, à savoir la Confédération pour les tâches qui la concernent, le canton et les communes neuchâteloises. Une coordination est assurée avec les cantons voisins. Le contenu du plan directeur est décrit sommairement aux art. 18 à 21 LCAT-NE. Il est adopté par le Conseil d'Etat et doit faire l'objet d'une consultation publique conformément aux art. 13 let. b LCAT-NE et, respectivement, 6 LCAT-NE. En tant qu'instrument permettant de faire la balance entre de nombreux intérêts, son élaboration présuppose la prise en considération de plusieurs avis politiques et expertises techniques, ceci non seulement lors des phases d'études mais également lors des phases de consultation<sup>547</sup>. Le plan directeur neuchâtelois, qui datait de 1987, a été remanié en 2011. Grâce à cette révision, approuvée par le CF le 26 juin 2013, le canton de Neuchâtel dispose actuellement d'une planification générale et coordonnée avec les cantons voisins en matière d'énergie éolienne. De plus, cela lui permet de suivre la direction donnée par la Stratégie énergétique 2050<sup>548</sup>.

Pour réviser le PDC, les autorités se sont basées sur le « Concept éolien du Canton de Neuchâtel » de 2010 qui procède à une étude approfondie des différents intérêts en présence lors de la construction d'éoliennes. En outre, il définit des critères clairs permettant de procéder à une planification négative ainsi qu'à une planification positive de sites sur lesquels l'énergie éolienne peut être développée. Il fait d'ailleurs la distinction entre les grandes éoliennes, respectivement les parcs éoliens, et les petites éoliennes et indique la procédure à suivre pour leur élaboration<sup>549</sup>.

Ainsi, le PDC évoque les éoliennes dans plusieurs de ses fiches mais traite la question spécifiquement dans sa fiche de coordination E\_24 qui a pour sujet : « valoriser le potentiel de l'énergie éolienne ». Le but global de cette fiche est de « développer des parcs éoliens cohérents et efficaces sur les sites retenus en respectant les enjeux environnementaux et paysagers ». Elle vise en outre à atteindre, par une planification positive, une production éolienne de 200 GWh par an d'ici 2035, ce qui couvrirait environ 20% de la consommation d'électricité du canton ou 70% de la consommation d'électricité de tous les ménages neuchâtelois. Pour ce faire, elle indique cinq sites sur lesquels les parcs éoliens doivent être concentrés, à savoir : le Crêt-Meuron – Tête-de-Ran, le Mont-des-Verrières – Montage-de-Buttes, le Mont-Perreux – Le Gurnigel, la Joux-du-Plâne et le Mont-de-Boveresse. La planification directrice mise sur la concentration et l'efficacité des parcs éoliens afin d'éviter la dissémination et le mitage du territoire. Par ailleurs, les zones du décret de 1966 sont peu modifiées et les grands ensembles protégés au niveau fédéral. Il permet notamment de maintenir sans éoliennes des sites emblématiques tels que le Creux-du-Van par exemple<sup>550</sup>.

Cette fiche représente une mesure de coordination obligatoire pour les autorités responsables des actes de planification et des décisions ultérieures et aura, à ce titre, une influence sur la pesée des intérêts qui devra encore être effectuée. En effet, les autorités devront prendre comme point de départ les indications contraignantes du plan directeur, puis les évaluer, et les mettre en balance avec les intérêts non encore considérés, tels que les intérêts privés et publics qui ne relèvent ni de l'aménagement du territoire, ni de la protection de l'environnement. Lors de la pesée des intérêts, le risque est alors que l'autorité de planification, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte

<sup>547</sup> <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/pdc/Pages/accueil.aspx> (consulté le 19 juin 2015).

<sup>548</sup> ARE, *Le CF approuve le PDC neuchâtelois*.

<sup>549</sup> DGT NE, *Concept éolien*, p. 1, 3 et 10 ; la quantité d'énergie produite doit être de minimum 10 GWh par site et par année pour constituer un parc éolien, ce qui correspond à environ trois éoliennes de 2 MW.

<sup>550</sup> NE, PDC, Fiche E\_24.

des indications du plan directeur<sup>551</sup>. Cependant, cette marge de manœuvre est relativement faible, surtout en raison du Concept éolien du canton de Neuchâtel qui procède déjà à une pesée attentive des intérêts. Le rôle des autorités de planification sera alors surtout de confronter les intérêts privés aux intérêts publics déjà pondérés<sup>552</sup>.

### 3.1.3 Plan d'affectation cantonal

L'instrument de planification qu'est le plan d'affectation cantonal permet d'avoir une cohérence à l'échelle du grand territoire, ce qui est indispensable pour certains aspects d'importance cantonale. Aux termes de l'art. 16 LCAT-NE, un plan d'affectation cantonal peut être établi par l'Etat notamment pour des activités à incidence spatiale et des zones à protéger d'importance régionale, cantonale ou nationale, pour des voies de communication d'intérêt cantonal existantes ou à créer ou encore pour des zones réservées lorsqu'il existe un intérêt régional, cantonal ou national. Partant, les parcs éoliens doivent faire l'objet d'un plan d'affectation cantonal en raison de leurs incidences spatiales d'importance régionale ou cantonale<sup>553</sup>.

Conformément à la nouvelle version du décret de 1966, les zones destinées à la construction d'éoliennes sont les zones de parcs éoliens et constituent des zones spécifiques, au sens des art. 18 LAT et 53 LCAT-NE, qui se superposent aux zones de crêtes et de forêts<sup>554</sup>. En vertu de l'art. 7a al. 1 du décret, ce sont précisément ces zones qui doivent faire l'objet d'un PAC. Les plans d'affectation cantonaux pour les parcs éoliens doivent être conformes aux critères et aux recommandations du concept éolien cantonal et des études de base spécifiques. Ils doivent répondre aux conditions, décrites sommairement dans le PDC, qui ont principalement pour dessein de minimiser les impacts sur le paysage, tant s'agissant des éoliennes proprement dites que lors de la construction de celles-ci<sup>555</sup>. En somme, ils doivent respecter les principes et les objectifs fixés dans le PDC<sup>556</sup>.

Les PAC suivent la procédure d'adoption décrite aux art. 25 ss LCAT-NE. Ils sont établis par le Service de l'aménagement du territoire (SAT). Après avoir été mis en circulation auprès des communes concernées et des départements et services intéressés, ils sont signés par le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE)<sup>557</sup>. Ensuite, les PAC et les demandes de décisions spéciales relatives à ces plans sont simultanément mis à l'enquête publique pendant trente jours. Lorsqu'il y a des oppositions, le Conseil d'Etat et les autorités chargées de délivrer les décisions spéciales doivent statuer sur celles-ci dans un délai de trois mois<sup>558</sup>. Leurs décisions sont coordonnées et notifiées simultanément<sup>559</sup>. Dans le cas où des modifications sont apportées au plan à la suite des oppositions ou des recours, les secteurs touchés font l'objet d'une nouvelle procédure d'adoption, à moins qu'il s'agisse de modifications de minime importance ne portant aucun préjudice

<sup>551</sup> Art. 2 al. 2 LAT.

<sup>552</sup> GUY-ECABERT, p. 31 s.

<sup>553</sup> NE, PDC, Fiche E\_24 ; art. 7a du décret concernant la protection des sites naturels du canton.

<sup>554</sup> Art. 6a al. 2 et 3 LCAT-NE.

<sup>555</sup> NE, PDC, Fiche E\_24.

<sup>556</sup> Art. 7a al. 1 du décret concernant la protection des sites naturels du canton.

<sup>557</sup> Art. 25 al. 1 LCAT-NE et 1 RELCAT-NE.

<sup>558</sup> Art. 26 al. 3 LCAT-NE.

<sup>559</sup> Art. 26a LCAT-NE.

aux propriétaires voisins<sup>560</sup>. Une fois les oppositions levées et sur la base du rapport visé à l'art. 47 OAT fourni par le SAT, le Conseil d'Etat adopte les plans qui deviennent obligatoires dès la publication de la sanction dans la Feuille officielle<sup>561</sup>. La révision d'un plan suit la même procédure que celle prévue pour son adoption<sup>562</sup>. A l'heure actuelle, seul le plan d'affectation cantonal du parc éolien du Crêt-Meuron est terminé.

### 3.1.4 Autorisation de construire

Une fois le plan d'affectation cantonal adopté, chaque éolienne doit faire l'objet d'une procédure de permis de construire. Etant donné que la pesée des intérêts en présence a déjà été effectuée de manière approfondie lors de l'établissement du plan, la procédure d'octroi du permis de construire devrait normalement aboutir sans trop de difficultés. A noter que ces deux procédures peuvent aussi être combinées ; l'octroi du permis de construire pourra donc se faire simultanément à l'approbation du plan d'affectation.

Le Conseil communal est, dans tous les cas, l'autorité délivrant le permis de construire dans le canton de Neuchâtel<sup>563</sup>. En revanche, le pilote de la procédure dépend de la commune dans laquelle le requérant dépose son dossier. En effet, l'art. 30 al. 1 LConstr.-NE dispose que « *lorsque la création (...) d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions de plusieurs autorités, une coordination suffisante est assurée par le [SAT] ou par les communes qui disposent des moyens de contrôle suffisants* ». De ce fait, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle dirigent la procédure des requêtes situées sur leur territoire dans la zone à bâtir. Le SAT se charge, quant à lui, des projets situés dans les autres communes du canton ainsi que sur l'ensemble du territoire hors zone à bâtir<sup>564</sup>. Ses tâches sont décrites à l'art. 69 RELConstr.-NE. Toutefois, « *pour les projets susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, la coordination est assurée dans le cadre d'une étude d'impact sur l'environnement* »<sup>565</sup> (cf. *infra* chap. III pt. 3.2.1).

Pour construire les éoliennes dans les zones prévues par le décret, il s'agit d'obtenir une autorisation de construire ordinaire, puisque toute la planification a été ou sera adaptée<sup>566</sup>. Ce point a de l'importance dans la mesure où les organisations de protection de la nature ne peuvent faire recours que lorsqu'il s'agit d'une dérogation au sens de l'art. 24 LAT (cf. *supra* chap. II pt. 3.2). Dès lors, la procédure d'octroi du permis de construire, décrite aux art. 27 ss LConstr.-NE et 38 ss RELConstr.-NE, a pour but de vérifier la conformité de l'éolienne au plan d'affectation cantonal. Sur l'ensemble du territoire cantonal, la gestion et le traitement des demandes de permis de construire sont réalisés à partir du système automatisé de traitement des autorisations de construire (SATAC)<sup>567</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014, le dépôt d'une demande par l'intermédiaire de ce système est d'ailleurs

<sup>560</sup> Art. 27 LCAT-NE.

<sup>561</sup> Art. 28 al. 1 et 2 LCAT-NE.

<sup>562</sup> Art. 30 LCAT-NE.

<sup>563</sup> Art. 29 LConstr.-NE.

<sup>564</sup> <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/pc-zb/Pages/Permis-de-construire---une-décision-administrative.aspx> (consulté le 25 juin 2015).

<sup>565</sup> Art. 30 al. 2 LConstr.-NE.

<sup>566</sup> Art. 22 LAT.

<sup>567</sup> Art. 33a LConstr.-NE.

obligatoire<sup>568</sup>. La loi fait la distinction entre la procédure normale et la procédure simplifiée décrite aux art. 28 et 28a LConstr.-NE et 4e RELConstr.-NE. Une éolienne ne rentre pas dans les types de constructions soumises à la procédure simplifiée. Dans le cadre de la procédure normale, le permis de construire – ou sanction définitive – peut être précédé de la sanction préalable<sup>569</sup>. Dans tous les cas, le projet de construction doit être mis à l'enquête publique de façon à ce que les intéressés puissent faire opposition<sup>570</sup>. Le délai d'opposition est de trente jours dès la première publication dans la Feuille officielle<sup>571</sup>. Lors de l'enquête publique, des perches-gabarits doivent être posées au lieu de l'emplacement du projet. Toutefois, pour l'installation de grandes éoliennes, les perches-gabarits ne sont pas adaptées. En vertu de l'art. 35 LConstr.-NE, les limites extérieures des constructions ou installations projetées peuvent être marquées par tout autre moyen adéquat<sup>572</sup>. Une fois le permis de construire délivré, l'exécution du projet doit commencer dans les deux ans dès son entrée en force ou ne pas être interrompue pendant plus d'un an, sous peine de péremption<sup>573</sup>.

L'implantation de petites éoliennes de moins de trente mètres de hauteur, soumises à permis de construire, n'est en principe pas admise sauf si elles compensent l'énergie nécessaire à leur production, à leur transport et à leur installation, si elles respectent les critères environnementaux définis pour les grandes éoliennes et si, hors de la zone à bâtir, elles respectent l'art. 16a LAT ou l'art. 24 LAT<sup>574</sup>.

### 3.1.5 Voies de droit

Dans le canton de Neuchâtel, la procédure de recours répond aux exigences de la *loi sur la procédure et la juridiction administratives du 27 juin 1979* (LPJA-NE)<sup>575</sup>. L'autorité de recours est le Tribunal cantonal ou, si la loi le prévoit, le Conseil d'Etat<sup>576</sup>. Par ailleurs, le TC est la dernière instance cantonale de tous les recours contre des décisions<sup>577</sup>. Les autorités cantonales inférieures ou les autorités communales peuvent être autorités de recours si le droit fédéral ou cantonal le prévoit<sup>578</sup>.

L'art. 125 al. 1 LCAT-NE dispose que les « décisions des communes et des autorités chargées de délivrer les décisions spéciales en matière de plans d'affectation sont susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat puis au Tribunal cantonal ». Si la décision a été rendue à l'issue d'une mise à l'enquête publique, seules les personnes ayant fait opposition pendant le délai d'enquête sont autorisées à

<sup>568</sup> Art. 33b al. 1 LConstr.-NE.

<sup>569</sup> Art. 36 al. 1 LConstr.-NE.

<sup>570</sup> Art. 34 al. 1 LConstr.-NE ; en cas de sanction à deux degrés, la mise à l'enquête publique a lieu lors de la demande de sanction préalable. Au moment de la demande de sanction définitive, une nouvelle mise à l'enquête publique n'intervient que si des éléments nouveaux pouvant avoir une incidence sur les intérêts de tiers apparaissent, art. 36 al. 2 et 3 LConstr.-NE.

<sup>571</sup> Art. 34 al. 3 LConstr.-NE.

<sup>572</sup> Avec des ballons d'hélium par exemple, art. 49 RELConstr.-NE.

<sup>573</sup> Art. 37 al. 1 LConstr.-NE.

<sup>574</sup> NE, PDC, Fiche E\_24.

<sup>575</sup> RSN 152.130 ; cf. art. 126 LCAT-NE.

<sup>576</sup> Art. 30 al. 1 et 2 LPJA-NE.

<sup>577</sup> Art. 49 LPJA-NE.

<sup>578</sup> Art. 30 al. 3 LPJA-NE.

recourir<sup>579</sup>. En vertu de l'art. 52 al. 1 LConstr.-NE, le même système s'applique aux décisions spéciales rendues par les communes et les autorités compétentes en application de la LConstr.-NE.

Le délai de recours est de trente jours, réduit à dix jours s'il s'agit d'une décision incidente<sup>580</sup>. Le recourant peut invoquer différents motifs, à savoir : la violation du droit, l'excès ou l'abus de pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents, l'inégalité de traitement, l'inopportunité si une loi spéciale le prévoit ainsi que le refus de statuer ou le retard important pris par une autorité<sup>581</sup>. L'analyse de l'opportunité d'une décision est faite par le Conseil d'Etat. Cependant, celui-ci doit effectuer ce contrôle avec une certaine retenue lorsque l'autorité inférieure bénéficie d'une marge de manœuvre dans l'application de notions juridiques indéterminées. En effet, selon l'art. 2 al. 3 LAT, l'appréciation de l'autorité de recours ne doit pas se substituer à celle de l'autorité de planification.

Les décisions du Conseil d'Etat peuvent ensuite être contestées devant le Tribunal cantonal. Sur ce point, il est nécessaire de rappeler qu'il est exceptionnel, en raison du principe de la séparation des pouvoirs, que le pouvoir judiciaire contrôle les décisions du pouvoir exécutif. Toutefois, cette anomalie reste le meilleur moyen d'assurer une coordination des procédures complexes. Le TC ne revoit pas l'opportunité des décisions.

En vertu de l'art. 32 LPJA-NE, 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* » ainsi que « *toute autre personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir* ». Le destinataire de la décision, dont les droits et les obligations sont expressément visés par le dispositif de la décision, a de toute façon un intérêt digne de protection. En revanche, cette question est plus pertinente dans le cas d'un recours d'un tiers, à savoir une personne à laquelle l'autorité a également notifié l'acte. Selon la doctrine et la jurisprudence, un intérêt de fait suffit pour satisfaire à l'exigence de l'intérêt digne de protection. Celui-ci ne doit d'ailleurs pas obligatoirement correspondre à l'intérêt censé être protégé par la norme juridique invoquée. Le recourant doit par contre être touché plus que quiconque ou que la généralité des administrés dans un intérêt se trouvant, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Le but est que l'admission du recours apporte un avantage concret au recourant et, respectivement, que celui-ci ne subisse pas l'inconvénient de nature matérielle que causerait la décision contestée<sup>582</sup>. En droit de l'aménagement du territoire, les tiers sont généralement les voisins. Pour déterminer leur droit de recours, il y a deux facteurs interdépendants : la distance par rapport à l'installation et l'augmentation potentielle des immissions<sup>583</sup>. En effet, le cercle des tiers concernés ne sera pas le même suivant le projet. L'évaluation se fait donc au cas par cas, en faisant le lien entre la nature de l'installation et la distance.

<sup>579</sup> Art. 125 al. 2 LCAT-NE.

<sup>580</sup> Art. 34 al. 1 LPJA-NE.

<sup>581</sup> Art. 33 LPJA-NE.

<sup>582</sup> SCHAER, *Art. 32 LPJA*, p. 138 s.

<sup>583</sup> Décision du Conseil d'Etat du 31 octobre 2012, REC.2011.116 (SJEN.2012.494), consid. 5.2

## 3.2 Analyse sous l'angle du droit de l'environnement

### 3.2.1 Etude d'impact sur l'environnement

L'étude d'impact sur l'environnement doit se faire dans le cadre de l'élaboration du plan d'affectation cantonal et/ou du permis de construire. Le canton de Neuchâtel a précisé les exigences quant au contenu relatif à l'EIE pour les projets de parcs éoliens et de grandes éoliennes isolées<sup>584</sup>.

Le Service de l'énergie et de l'environnement (SENE) détermine si un projet est soumis à EIE sur la base des documents fournis par le requérant<sup>585</sup>. S'il l'est, le requérant doit veiller à l'établissement du rapport d'impact. La plupart du temps, il délègue la réalisation de l'EIE à un mandataire spécialisé. Le SENE vérifie que tous les aspects environnementaux significatifs dans la conception du projet soient pris en compte et conformes avec les bases légales. Il assure le suivi de l'EIE sur le plan technique ainsi que l'évaluation de la qualité des rapports fournis. Il conseille l'autorité compétente sur la procédure à suivre et les mesures qu'elle doit prendre et garantit la coordination avec les autres services impliqués dans la procédure, responsables des domaines traités dans l'EIE ou avec l'OFEV. L'autorité compétente doit décider de la réalisation du projet. Elle a un rôle prépondérant dans la coordination de la procédure et dans la pesée des intérêts. En effet, elle est garante de la bonne coordination des décisions et de la mise à disposition du public du rapport d'impact, par exemple lors de l'enquête publique. Etant donné que les tiers concernés et les associations de protection de l'environnement peuvent s'opposer à un projet, dans le cadre de la procédure de sanction du permis de construire ou du plan d'affectation, l'EIE n'échappe pas à cette règle. En effet, d'une part, celle-ci est liée à la procédure décisive et, d'autre part, l'art. 15 OEIE prévoit expressément que les tiers concernés et les organisations habilitées à recourir puissent avoir accès au rapport d'impact pendant trente jours<sup>586</sup>.

Nonobstant les différentes exigences relatives aux projets éoliens et les diverses compétences des autorités dans le canton de Neuchâtel, la procédure est la même que celle décrite plus haut dans notre travail (cf. *supra* chap. II pt. 4.2.2).

S'il est prévisible qu'un projet porte atteinte à l'environnement, mais qu'il n'entre pas dans la catégorie des projets soumis à EIE, une notice d'impact sur l'environnement peut être nécessaire afin de vérifier l'application des prescriptions sur la protection de l'environnement. Son contenu est simplifié et à déterminer avec le SENE<sup>587</sup>. Pour un tel projet, les communes sollicitent les préavis des services de l'administration cantonale, dans leurs domaines de compétence respectifs. La coordination est alors assurée par le SAT qui intègre les prises de position du SENE chaque fois que cela est nécessaire<sup>588</sup>.

<sup>584</sup> DGT/SENE/SCAT/SFFN, *Cahier des charges projets éoliens*.

<sup>585</sup> Le Service de l'énergie et de l'environnement (SENE) est la nouvelle raison sociale du Service cantonal de protection de l'environnement (SCPE).

<sup>586</sup> <http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SENE/planification-construction/Pages/etude-impact.aspx> (consulté le 25 juin 2015).

<sup>587</sup> DGT/SERVICE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, p. 6 ; art. 66 al. 2 RELConstr.-NE.

<sup>588</sup> Art. 57, 58 et 65 à 70 RELConstr.-NE.

### 3.2.2 Voies de droit des organisations à but idéal

Les droits de recours spéciaux prévus aux art. 12 LPN et 55 LPE ont été étendus aux organisations d'importance cantonale conformément à l'art. 62 de la *loi sur la protection de la nature du 22 juin 1994 (LCPN-NE)*<sup>589</sup>. En effet, cet article dispose que « *les associations d'importance nationale et leurs sections cantonales, de même que les associations d'importance cantonale reconnues par le Conseil d'Etat, qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature et du paysage ou à des tâches semblables par pur idéal ont qualité pour : faire opposition aux plans d'affectation destinés à assurer la protection de biotopes, d'objets géologiques ou de sites naturels et recourir contre les arrêtés de classement (art. 30), les décisions prises en matière de dérogation (art. 35 à 38) et de réparation (art. 39 à 41), ainsi que toutes les décisions prises en application de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage* ».

Aucun élément ne permet de déterminer si la désignation par le Conseil d'Etat, dans la loi ou dans les travaux préparatoires, des associations d'importance cantonale est constitutive ou seulement déclarative. Comme il n'a jamais désigné formellement les associations, cela laisse supposer que cette déclaration n'est que déclarative. Au surplus, l'importance cantonale d'une association s'interprète au regard des critères figurant aux art. 12 LPN et 55 LPE. Cette condition permet de s'assurer que seules les organisations ayant une activité méritoire sur tout le territoire neuchâtelois puissent recourir<sup>590</sup>.

---

<sup>589</sup> RSN 461.10.

<sup>590</sup> Décision du Conseil d'Etat du 31 octobre 2012, REC.2011.116 (SJEN.2012.494), consid. 4.3.3 et 4.3.4.

## CONCLUSION

Au début de ce travail, nous nous posons la question de savoir quels sont les obstacles qui se dressent face à l'implantation des éoliennes en Suisse. Après cette présentation globale des principaux aspects touchés par les éoliennes, qui auraient pour la plupart pu faire l'objet d'un travail à part entière, il est venu le temps d'en tirer des conclusions.

Actuellement, tout le fonctionnement de la société est fondée sur la consommation d'énergie qui nous fournit un confort quotidien en satisfaisant à nos besoins les plus simples et les plus complexes. L'utilisation de celle-ci est devenue tellement naturelle que nous ne mesurons même plus notre dépendance à son égard. Cette consommation boulimique de l'énergie nous oblige aujourd'hui à réfléchir aux nombreuses difficultés qui en résulteront, ceci d'autant plus après la décision de la Suisse de sa sortie progressive de l'énergie nucléaire. Nous avons constaté que les solutions se trouvent en particulier dans le développement des énergies renouvelables telles que l'énergie éolienne. En 2014, la production annuelle de courant provenant des nouvelles énergies renouvelables – à savoir la biomasse, le soleil et le vent – approchait d'ailleurs la production moyenne de la centrale nucléaire de Mühleberg. Bien que cela soit une évolution positive dans le cadre du tournant énergétique, ce n'est pas encore suffisant<sup>591</sup>.

En Suisse, le potentiel éolien est difficilement réalisable. En dehors du fait que bien des gens s'opposent à l'implantation des éoliennes, notamment en raison de l'impact que celles-ci ont sur notre paysage, cela est dû, d'une part, à notre situation géographique qui rend les conditions du développement de l'éolien difficile et, d'autre part, aux procédures longues et compliquées qu'implique notre système d'aménagement du territoire. Toutefois, nous avons remarqué que le Conseil fédéral a fait quelques pas dans la bonne direction à travers les différentes nouveautés qu'il propose dans la Stratégie énergétique 2050.

Par conséquent, notre avis est partagé. Bien que nous soyons en faveur du développement de l'énergie éolienne sur notre territoire, nous comprenons que, malgré ses avantages, celle-ci ne pourra jamais compenser à elle seule le vide qui subsistera après l'arrêt de nos centrales nucléaires. Il est donc nécessaire de développer également les autres ressources, de supprimer le gaspillage et d'augmenter l'efficacité des utilisations de l'électricité en faisant des économies d'énergie. En d'autres termes, le prix le plus cher reste celui des efforts que l'on devra encore fournir pour parvenir à l'établissement d'une société « verte », tournée vers l'avenir.

*« Lorsque se lève le vent du changement, certains érigent des murs, d'autres construisent des moulins à vent », Proverbe chinois.*

---

<sup>591</sup> ALLIANCE-ENVIRONNEMENT, p. 1.

## Déclaration sur l'honneur\*

Par la présente, j'affirme avoir pris connaissance des documents d'information et de prévention du plagiat émis par l'Université de Neuchâtel et m'être renseigné-e correctement sur les techniques de citation.

J'atteste par ailleurs que le travail rendu est le fruit de ma réflexion personnelle et a été rédigé de manière autonome.

**Je certifie que toute formulation, idée, recherche, raisonnement, analyse ou autre création empruntée à un tiers est correctement et consciencieusement mentionnée comme telle**, de manière claire et transparente, de sorte que la source en soit immédiatement reconnaissable, dans le respect des droits d'auteur et des techniques de citations.

**Je suis conscient-e que le fait de ne pas citer une source ou de ne pas la citer clairement, correctement et complètement est constitutif de plagiat.**

Je prends note que le plagiat est considéré comme une faute grave au sein de l'Université. J'ai pris connaissance des risques de sanctions administratives et disciplinaires encourues en cas de plagiat (pouvant aller jusqu'au renvoi de l'université).

Je suis informé-e qu'en cas de plagiat, le dossier sera automatiquement transmis au rectorat.

Au vu de ce qui précède, **je déclare sur l'honneur ne pas avoir eu recours au plagiat ou à toute autre forme de fraude.**

Nom : *Piquerez*

Prénom : *Sophie*

Cursus : *Master*

Faculté d'inscription : *Faculté de droit*

Lieu et date : *Neuchâtel, le 29 juin 2016*

Signature : 

### **Facultatif :**

Au cas où ce mémoire obtient la note de 5.5 ou 6.0, j'autorise la bibliothèque de droit de l'Université de Neuchâtel à rendre le présent mémoire accessible aux utilisateurs de la bibliothèque.

Signature :

\*\*\*\*\*

**Ce formulaire doit être dûment rempli par tout étudiant ou toute étudiante rédigeant un travail substantiel (notamment un mémoire de bachelors ou de master) ou une thèse de doctorat. Il doit accompagner chaque travail remis au professeur ou à la professeure.**

\*Formulaire largement inspiré de la Directive de la direction 0.3 bis, intitulée Formulaire Code de déontologie en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses, de l'Université de Lausanne, du 23 avril 2007 et adapté aux besoins de l'Université de Neuchâtel.

