



Kellerhals
Carrard

Christoph Jäger | Andrea Schläppi

Obligations d'aménagement résultant de l'art. 10 LEne

spécifiquement pour la délimitation de zones qui se prêtent à
l'utilisation d'énergies renouvelables dans la planification directrice



Avis de droit

Office fédéral du développement territorial ARE

Berne, le 6 janvier 2020

<i>Traduction du document original (en langue allemande)</i> <i>Traduction : Office fédéral du développement territorial ARE</i>

Lieu et date

Berne, le 6 janvier 2020

Mandant

Office fédéral du développement territorial ARE
3003 Berne

Mandataire

Christoph Jäger, docteur en droit et avocat
Kellerhals Carrard Bern KIG
Effingerstrasse 1
Case postale
3001 Berne

Auteurs

Christoph Jäger, docteur en droit et avocat
Andrea Schläppi, MLaw

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	5
II.	MANDAT ET QUESTIONS POSÉES	5
III.	BASES LÉGALES ET CONDITIONS-CADRE	6
A	Vue d'ensemble de la répartition des compétences prévue par la Constitution fédérale	6
1.	Énergie (art. 89, al. 1, 2 et 5, Cst.)	6
2.	Aménagement du territoire (art. 75 Cst.)	7
3.	Règles de la collaboration entre la Confédération et les cantons ainsi qu'en cas de conflit	7
B	Fonction de l'aménagement du territoire	8
1.	Niveaux de décision d'aménagement et possibilités d'influence de la Confédération	8
2.	Principes du droit de l'aménagement du territoire	10
C	Nouvelles exigences découlant de la législation fédérale sur l'énergie	11
1.	Aperçu et teneur des nouvelles dispositions	11
2.	Genèse des dispositions et documents officiels	12
IV.	MÉTHODOLOGIE	16
V.	LE PLAN DIRECTEUR ET LES OBLIGATIONS NÉES DE LA LENE	17
A	Fondements: compétences et procédures dans la planification directrice	17
B	Obligation de délimiter des zones	18
1.	Règles de droit fédéral et marge de manœuvre des cantons	18
2.	Mise en œuvre de l'obligation d'élaborer un plan directeur	19
C	Délai pour les adaptations nécessaires des plans directeurs	23
VI.	LE PLAN D'AFFECTATION ET LES OBLIGATIONS NÉES DE LA LENE	27
A.	Fondements: compétences et procédures dans la planification d'affectation	27
B.	Étendue et délai de l'obligation d'adapter la planification d'affectation	29
C.	Rôle des cantons	30
VII.	POSSIBILITÉS D'EXÉCUTION DE LA CONFÉDÉRATION	32
A.	Exécution par des instruments d'aménagement	32
1.	Dans la planification directrice	32
1.1	Approbation du plan directeur	32

1.2	Autres possibilités d'influence en droit de l'aménagement du territoire	34
2.	Dans la planification d'affectation	35
B.	Exécution par des instruments de surveillance fédérale	36
1.	Remarque préliminaire	36
2.	Aperçu des conditions et des instruments de surveillance possibles	36
3.	L'exécution judiciaire en particulier	38
VIII.	RESPONSABILITÉ ÉVENTUELLE DE LA CONFÉDÉRATION	39
IX.	RÉSULTATS	41
	BIBLIOGRAPHIE	45
	DROIT FÉDÉRAL ET DOCUMENTS OFFICIELS	46
	TABLE DES ABRÉVIATIONS	48

I. INTRODUCTION

- 1 En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération (SE2050) prévoit, entre autres, un recours accru aux énergies renouvelables, y compris à l'énergie éolienne. Dans ce cadre, la Confédération a élaboré la Conception énergie éolienne. De nouvelles dispositions qui obligent les cantons à procéder à certaines adaptations de leur planification directrice et d'affectation ont également été édictées. Leurs conséquences concrètes sur les tâches des cantons et sur les examens menés par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dans le cadre de l'approbation des plans directeurs et de façon plus générale méritent cependant d'être clarifiées.

II. MANDAT ET QUESTIONS POSÉES

- 2 Dans ce contexte, un avis de droit neutre et objectif doit examiner les questions suivantes et leur apporter une réponse:
 1. Comment concrétiser l'obligation d'adapter le plan directeur aussi bien au niveau du contenu que du calendrier? Il faut notamment examiner:
 - a. si des planifications séquentielles, échelonnées et spécifiques satisfont aux exigences légales?
 - b. s'il reste également une marge qui permet de renoncer totalement à une adaptation du plan directeur et si oui, dans quelles conditions et avec quelles conséquences?
 - c. quels éventuels délais sont à observer pour l'accomplissement de ces nouvelles tâches?
 - d. quelles directives la Confédération peut donner aux cantons en vue de mettre en œuvre et/ou de préparer l'adaptation des plans directeurs?
 2. Comment concrétiser l'obligation des cantons d'intervenir dans la planification d'affectation?
 3. De quelles possibilités d'application et de sanction la Confédération dispose-t-elle lorsque des tâches en lien avec les plans directeurs et d'affectation ne sont pas exécutées?
 4. Quelles sont les obligations de la Confédération? Peut-on envisager des situations qui pourraient faire apparaître des négligences de la part de l'ARE dans l'accomplissement de ses tâches, et qui seraient susceptibles d'engager sa responsabilité?

- 3 Ces questions de droit doivent être placées dans le cadre juridique (constitutionnel) et analysées de façon objective. L'avis de droit doit également pouvoir être mis à la disposition des cantons, des communes ainsi que d'autres milieux intéressés et qui ne sont pas nécessairement des experts de la matière. Il convient de veiller à ce qu'il s'articule de façon claire et logique et que le langage utilisé soit aisément compréhensible; dans le même esprit, on pourra – et devra – se dispenser d'une étude approfondie de la doctrine et d'un appareil critique important.

III. BASES LÉGALES ET CONDITIONS-CADRE

A Vue d'ensemble de la répartition des compétences prévue par la Constitution fédérale

1. Énergie (art. 89, al. 1, 2 et 5, Cst.)

- 4 La Confédération et les cantons sont tenus dans une même mesure de promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement. Il s'agit là d'une norme-programme touchant tous les niveaux de compétence. «Ces collectivités sont tenues de poursuivre ces objectifs à chaque fois qu'elles accomplissent des tâches en lien avec l'approvisionnement et la consommation énergétiques en tant qu'organes législatif et exécutif. <Dans les limites de leurs compétences respectives> signifie donc que les collectivités doivent également poursuivre les objectifs fixés dans cet article dans leurs autres domaines de compétence, qui ne relèvent pas de la politique énergétique.»¹
- 5 S'agissant de l'utilisation des énergies indigènes et renouvelables et de la consommation économe et rationnelle de l'énergie, l'art. 89, al. 2, Cst. octroie à la Confédération une compétence législative limitée aux principes. Il appartient en particulier à la Confédération «d'édicter des principes de façon à ce <qu'aucun obstacle évitable n'entrave> de telles nouvelles utilisations de l'énergie et que leur développement soit facilité»². La Confédération s'est notamment acquittée de cette obligation avec la loi sur l'énergie (LEne).
- 6 Enfin, l'art. 89, al. 5, Cst. indique clairement – selon le principe de subsidiarité – que la Confédération doit tenir compte des efforts des cantons, des communes et des milieux économiques; elle prend en considération les circonstances locales et les limites de ce qui est économiquement supportable.

¹ SCHAFFHAUSER /UHLMANN, art. 89 N. 6 et les références citées (trad. ARE).

² SCHAFFHAUSER /UHLMANN, art. 89 N. 11 avec citation/renvoi à JAGMETTI, in: Aubert et al., Commentaire Cst. 1874, art. 24octies, ch. m. 43 (trad. ARE).

2. Aménagement du territoire (art. 75 Cst.)

- 7 En vertu de l'art. 75 Cst., la Confédération peut fixer des principes dans le domaine de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire édicter une réglementation-cadre (compétence législative limitée aux principes). Pour le reste, l'aménagement du territoire est du ressort des cantons. Ceux-ci doivent notamment édicter les dispositions légales qui concrétisent les principes³. Conformément à ses compétences, la Confédération peut élaborer des règles contraignantes qui indiquent aux cantons les objectifs à atteindre, les instruments à utiliser, les mesures à prendre et les procédures à suivre dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire⁴. C'est ce qu'elle a fait avec la LAT.
- 8 L'aménagement du territoire remplit une fonction centrale et transversale de coordination dans l'accomplissement de toutes les tâches de l'État ayant des incidences sur le territoire (p. ex. tâches d'infrastructure comme les chemins de fer, les routes, les agents énergétiques, la protection de l'environnement et de la nature). La Confédération a donc aussi pour tâche d'encourager et de coordonner les efforts des cantons (art. 75, al. 2, Cst.). Dans l'accomplissement de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, il convient de respecter les objectifs et les principes ou réglementations de l'aménagement du territoire et d'en utiliser les instruments⁵.
- 9 L'aménagement du territoire est en particulier un «instrument de planification permettant de régler les conflits d'intérêts»⁶ pouvant survenir dans le cadre des tâches d'infrastructure en matière de protection de l'environnement, des forêts, de la nature et du paysage et de domaines sectoriels comme les transports et l'énergie et qui sont également inhérents aux buts et principes de l'aménagement du territoire fixés aux art. 1 et 3 LAT.

3. Règles de la collaboration entre la Confédération et les cantons ainsi qu'en cas de conflit

- 10 D'une manière générale, la Constitution règle la collaboration entre la Confédération et les cantons. Selon l'art. 44, al. 1 et 2, Cst., la Confédération et les cantons se doivent entraide, respect et assistance dans l'accomplissement de leurs tâches. Le principe de l'exercice mesuré des compétences⁷ découle des devoirs de respect liés à l'organisation fédérale de l'État. Il s'adresse en premier lieu à la Confédération et se concrétise par le principe de subsidiarité de l'art. 5a Cst.⁸. Cependant

³ Sur toute cette question, cf. BIAGGINI, art. 75 N. 3.

⁴ Cf. LENDI, art. 75 N. 25.

⁵ Cf. RUCH, BV-Kommentar, art. 75 N. 16.

⁶ RUCH, BV-Kommentar, art. 75 N. 24 (trad. ARE).

⁷ Cf. BIAGGINI, art. 44 N. 8 et les références citées.

⁸ Cf. BIAGGINI, art. 5a N. 13.

ces devoirs fédéraux impliquent également le devoir des cantons de ne pas entraver la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches⁹. Enfin, il convient de noter que l'art. 5, al. 3, Cst. prévoit un devoir d'agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cette règle s'applique également aux interactions entre les pouvoirs publics, par conséquent aussi entre la Confédération et les cantons¹⁰. Pour le domaine de l'aménagement du territoire, l'obligation de collaborer est à nouveau spécifiée par l'art. 75, al. 2, Cst.

- 11 En cas de conflit entre des normes de droit cantonal et des normes de droit fédéral, l'art. 49 Cst. pose comme règle de base que le droit fédéral prime le droit cantonal. Les actes fédéraux de tous niveaux peuvent donc déroger aux dispositions légales cantonales en cas de conflit, pour autant qu'ils respectent les limites des compétences fédérales¹¹.
- 12 Toutefois, même là où le droit cantonal jouit d'une marge de manœuvre, le législateur cantonal n'est pas totalement libre. En particulier, le droit cantonal ne doit ni violer le sens et l'esprit du droit fédéral, ni en compromettre le but, et encore moins le contrecarrer¹². Par exemple, le droit cantonal de procédure ne doit pas rendre excessivement difficile la réalisation du droit matériel fédéral¹³. Lorsque dans le cadre de l'exercice de ses compétences un canton porte excessivement atteinte à d'autres domaines qui ne sont pas de sa compétence, il commet un abus de compétence. Ce type d'abus, en tant que violation du devoir d'agir conformément aux règles de la bonne foi (art. 5, al. 3, Cst.), a les mêmes conséquences pour le canton que s'il outrepassait (ouvertement) ses compétences; dans ces cas-là non plus, le droit cantonal n'est pas applicable¹⁴.

B Fonction de l'aménagement du territoire

1. Niveaux de décision d'aménagement et possibilités d'influence de la Confédération

- 13 L'accomplissement d'une tâche sectorielle à incidences territoriales (c'est-à-dire utilisant le sol ou ayant des conséquences sur l'organisation du territoire) suppose de désigner un site dévolu à cet effet. Le choix de ce site s'effectue sur la base des différentes prescriptions en vigueur dans les domaines de la protection de l'environnement, de la défense de la nature et du patrimoine, de l'énergie et

⁹ Cf. BIAGGINI, art. 44 N. 8 et les références citées.

¹⁰ Cf. BIAGGINI, art. 5 N. 25.

¹¹ Cf. TSCHANNEN, Staatsrecht, §22, ch. m. 16. La primauté du droit fédéral ne vaut en soi que tant que le droit fédéral a été promulgué conformément aux compétences légales. En vertu de l'art. 190 Cst., toutefois, les autorités ainsi que les tribunaux sont tenus d'appliquer les lois fédérales.

¹² Voir p. ex. ATF 130 I 279 consid. 2.2 et les références citées; voir aussi RUCH, BV-Kommentar, art. 49 N. 16 s; TSCHANNEN, Staatsrecht, §22, ch. m. 46; BIAGGINI, art. 49 N. 12.

¹³ Cf. ATF 135 V 134 consid. 4.5.

¹⁴ Cf. TSCHANNEN, Staatsrecht, §22, ch. m. 46.

d'autres domaines du droit. La fonction de l'aménagement du territoire et de ses instruments est alors de coordonner, de concilier et de mettre en balance les différents intérêts en présence, pour autant que les prescriptions applicables le prévoient, soit explicitement, soit sous forme de définitions et de réglementations ouvertes à préciser pour l'exécution.

- 14 La fonction de l'aménagement du territoire et les niveaux de décision dans la procédure d'aménagement ont également occupé le Tribunal fédéral, qui a apporté les clarifications suivantes: *«Avec les plans directeurs, les plans d'affectation et, en aval, les procédures d'autorisation de construire et les éventuelles procédures d'octroi de dérogations, l'aménagement du territoire forme une construction pyramidale dans laquelle chacun des éléments remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons (art. 6 ss LAT [RS 700]) définissent les grandes orientations du développement du territoire de chaque canton. Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol pour chaque parcelle et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité d'un projet de construction ou d'installation aux normes de la zone du plan d'affectation. Le droit fédéral exige ainsi que, lors de l'accomplissement de tâches d'aménagement, l'instrument de planification ou de décision adéquat soit utilisé (intégralité de l'arrêt: ATF 140 II 262 consid. 2.3.1 p. 266 et les références citées)»*¹⁵.
- 15 À cette palette d'instruments cantonaux s'ajoutent les instruments d'aménagement de la Confédération, à savoir les plans sectoriels¹⁶ et les conceptions (art. 13 LAT), que la Confédération utilise pour planifier et coordonner ses tâches et activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, entre elles et avec les planifications des cantons. La Confédération élabore des conceptions dans les domaines où sa compétence de réglementation n'est que partielle, autrement dit là où elle peut exercer une influence, qui n'est toutefois pas définitive, sur l'utilisation du sol¹⁷. Dans ces conceptions, la Confédération montre les objectifs qu'elle poursuit, les exigences ou conditions posées, les intérêts à prendre en considération et les priorités à respecter¹⁸.
- 16 Les conceptions, qui sont en quelque sorte des consignes de la Confédération¹⁹, ont force obligatoire pour les plans directeurs des cantons (art. 6, al. 4, LAT et art. 22, al. 1, OAT). Il en découle que les cantons ont l'obligation de coordonner leurs activités avec les plans sectoriels et les conceptions de la Confédération.

¹⁵ Arrêt du TF 1C_346/2014 du 26.10.2014, consid. 2.4 (trad. ARE).

¹⁶ N'étant pas pertinents ici, les plans sectoriels ne seront pas examinés de manière plus détaillée ci-après.

¹⁷ Cf. WALDMANN/HÄNNI, art. 13 N. 13.

¹⁸ Cf. WALDMANN/HÄNNI, art. 13 N. 5 et 16 s.

¹⁹ WALDMANN/HÄNNI, art. 13 N. 28.

- 17 Les conceptions de la Confédération lient les cantons dans leurs planifications directrices, mais aussi, d'une manière générale, durant les pesées d'intérêts relatives à l'aménagement du territoire²⁰. Elles lient donc aussi les cantons et les communes, du moins indirectement, dans les planifications d'affectation en aval, en particulier lors de la définition de l'affectation du sol. «Leur portée et leur caractère contraignant se limitent cependant ici au fait que les cantons et les communes ne doivent pas empêcher ou compliquer inutilement les objectifs poursuivis dans les conceptions et les plans sectoriels. En revanche, les indications de la Confédération portant sur la mise en œuvre de ses exigences au travers de la planification ne peuvent déployer leurs effets que dans la mesure où elles sont reprises dans le plan directeur cantonal.»²¹

2. Principes du droit de l'aménagement du territoire

- 18 L'art. 2 LAT règle les obligations de planification et de coordination de la Confédération, des cantons et des communes pour les tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 1, al. 1, 2^e phrase, et art. 2 LAT). Les plans directeurs et les plans d'affectation sont la preuve que l'obligation d'aménager le territoire est remplie, aussi longtemps que n'apparaît aucun motif de modification²². L'obligation d'aménagement est violée en l'absence de plans ou si les plans établis présentent d'importantes lacunes²³.
- 19 Lors de la planification, il convient de respecter les principes de la coordination des activités à incidences territoriales, de la planification générale et de l'approche globale, y compris de la pesée des intérêts correspondante²⁴.
- 20 L'obligation d'aménager le territoire signifie également que les décisions d'aménagement doivent être prises en adéquation avec chaque niveau de planification. Dans l'accomplissement des tâches d'aménagement, on aura toujours recours à l'instrument de planification ou de décision adéquat; non seulement la planification, mais aussi la pesée des intérêts doivent avoir lieu au juste niveau. Les systèmes de planification doivent être perméables: les effets en retour (soit les effets du plan d'affectation sur le plan directeur) sont non seulement admis, mais aussi souhaités (principe dit du contre-courant)²⁵.

²⁰ Cf. WALDMANN/HÄNNI, art. 13 N. 25 et 30.

²¹ WALDMANN/HÄNNI, art. 13 N. 32 (trad. ARE).

²² Cf. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 2 N. 26.

²³ Cf. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 2 N. 27.

²⁴ Cf. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 1 N. 20, 21 et 24, et art. 2 N. 60.

²⁵ Cf. RUCH, BV-Kommentar, art. 75 N. 18 et les références citées; voir aussi TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 33.

C Nouvelles exigences découlant de la législation fédérale sur l'énergie

- 21 La SE2050 et la révision de la LEné ont eu pour effet d'introduire dans les processus d'aménagement mentionnés ci-dessus des règles sur la planification de l'utilisation des énergies renouvelables. Les principes et les procédures ainsi que les instruments d'aménagement n'ont cependant pas été fondamentalement modifiés.

1. Aperçu et teneur des nouvelles dispositions

- 22 La LEné et la LAT ont été complétées comme suit:

Art. 10 LEné Plans directeurs des cantons et plans d'affectation

1 Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (art. 8b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire). Ils y incluent les sites déjà exploités et peuvent aussi désigner les zones et tronçons de cours d'eau qui doivent en règle générale être préservés.

2 Si nécessaire, ils veillent à ce que des plans d'affectation soient établis ou que les plans d'affectation existants soient adaptés.

Art. 11 LEné Tâches de la Confédération

1 La Confédération soutient les cantons en élaborant des bases méthodologiques tout en garantissant la vue d'ensemble, la cohérence et la coordination.

2 Ces bases méthodologiques sont élaborées par le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DE-TEC). Il implique adéquatement les autres départements concernés.

Art. 6 LAT Études de base (extrait)²⁶

2 En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons élaborent des études de base dans lesquelles ils désignent les parties du territoire qui:

b^{bis} se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables;

3 De plus, les cantons décrivent dans les études de base l'état et le développement:

b^{bis} de l'approvisionnement, notamment en électricité issue des énergies renouvelables;

²⁶ Remarque: seuls sont repris les alinéas pertinents.

Art. 8b LAT Contenu du plan directeur dans le domaine de l'énergie

Le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables.

- 23 Le texte de l'art. 8b LAT n'est pas tout à fait identique à celui de l'art. 10, al. 1, LEne. Comme leur différence n'a pas une importance directe pour les questions qui nous occupent ici, elle ne sera pas approfondie davantage. Il devrait être acquis que les deux dispositions visent principalement la force hydraulique et l'énergie éolienne qui ont une forte incidence territoriale. Le message précise d'ailleurs, à propos de l'art. 8b LAT, que 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».²⁷
- 24 Dans la loi sur l'énergie, les nouvelles dispositions figurent dans la section «Aménagement du territoire et développement des énergies renouvelables». Cette section contient également des prescriptions sur la pesée des intérêts entre les intérêts locaux de protection et les intérêts d'utilisation (art. 12 et 13 LEne) ainsi que des règles sur des procédures d'autorisation rapides pour les installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables (art. 14 LEne).
- 25 Des dispositions de concrétisation au niveau des ordonnances n'ont été édictées ni dans le droit de l'énergie, ni dans le droit de l'aménagement du territoire.

2. Genèse des dispositions et documents officiels

- 26 Se fondant sur l'art. 89, al. 1 et 2, Cst., la Confédération a édicté diverses prescriptions sur l'utilisation des énergies renouvelables dans le cadre de la SE2050. L'objectif déclaré de la SE2050 est d'accroître la production indigène d'électricité issue d'énergies renouvelables (art. 2 LEne)²⁸. Cette hausse doit être soutenue notamment à l'aide d'instruments d'aménagement²⁹, car les installations de production d'électricité ont un fort impact sur le territoire et peuvent entrer en conflit avec d'autres utilisations du territoire. Selon les explications du Conseil fédéral, un fort développement des énergies renouvelables implique donc une analyse préalable détaillée de l'impact sur l'aménagement du territoire et une coordination avec les autres tâches dans ce domaine³⁰.

²⁷ Message SE2050, p. 6924; interprétation manifestement plus étroite in ABEGG/DÖRIG, ch. 1.3.1.3., p. 16: se fiant principalement à la genèse de ces dispositions, ils affirment que, contrairement au libellé, l'obligation fait référence exclusivement à la force hydraulique et à l'énergie éolienne.

²⁸ Cf. Message SE2050, p. 6806.

²⁹ Cf. Message SE2050, p. 6808.

³⁰ Cf. Message SE2050, p. 6815.

- 27 En vertu des nouvelles dispositions, les cantons élaborent durant le processus de planification des études de base qui indiquent les parties du territoire qui se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et décrivent l'état et le développement d'une telle production énergétique (art. 6, al. 2, let. b^{bis} et art. 3, let. b^{bis}, LAT). Il s'agit donc d'analyser le développement suivi jusqu'à présent (état actuel) et de définir une stratégie d'aménagement en vue de désigner les zones appropriées pour l'ensemble du territoire du canton.
- 28 Les cantons désignent dans le plan directeur les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables (regroupés ci-après sous le terme de «zones appropriées») (cf. art. 8b LAT et art. 10, al. 1, LEne). Ils peuvent certes aussi désigner des zones à préserver (planification négative). À propos de cette possibilité de planification négative [qui se trouvait encore en relation avec le concept, finalement refusé, de développement au niveau national (cf. ch. m. 30)], le Conseil fédéral écrit, dans son message, que l'idée première de la planification n'est pas de préserver des territoires, mais bien au contraire «de présenter des zones d'utilisation potentielles».³¹ De plus, il juge important «qu'ils [les cantons] ne prennent aucune disposition allant à l'encontre des objectifs de développement ou rendant leur réalisation illusoire».³² Une simple planification négative ne satisfait donc pas aux exigences du droit fédéral. Les cantons doivent plutôt adopter une stratégie visant à identifier les zones appropriées, mais qui n'implique pas obligatoirement une planification des sites au niveau du plan directeur (mais cela est naturellement possible).
- 29 Dans l'ensemble, l'aménagement du territoire et les délimitations de territoires prévues doivent «mettre en œuvre dans l'espace les objectifs de la stratégie énergétique et régler les conflits avec les intérêts de protection».³³ Si nécessaire, les cantons veillent ensuite à ce que les plans d'affectation soient établis, ou adaptés s'ils existent déjà, au niveau de décision située en aval dans la procédure d'aménagement (cf. art. 10, al. 2, LEne).
- 30 Les dispositions citées de la LEne et de la LAT ne sont apparues dans leur formulation actuelle qu'au fil des délibérations parlementaires. Dans son message, le Conseil fédéral avait quant à lui proposé une approche quelque peu différente, modifiant plus fortement le droit de l'aménagement du territoire ou du moins lui venant «en complément»³⁴. Il avait ainsi prévu que les cantons élaborent (conjointement et avec le soutien de la Confédération) un concept de développement des énergies renouvelables. Ce concept aurait dû désigner, pour l'ensemble de la Suisse et dans une perspective nationale, les zones et les tronçons de cours d'eau

³¹ Message SE2050, p. 6878.

³² Message SE2050, p. 6880.

³³ Message SE2050, p. 6957.

³⁴ Message SE2050, p. 6815.

qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables (art. 11 P-LEne)³⁵. Ce concept aurait dû être pris en compte dans les activités à incidence territoriale de la Confédération et des cantons. Il aurait servi également de base à l'établissement des plans directeurs des cantons et à la fixation des zones et des tronçons de cours d'eau dans ces plans (art. 13, al. 2 et 3, P-LEne).

- 31 La Confédération aurait non seulement assumé un rôle de soutien, mais aurait également pu émettre des «directives minimales» (p. ex. objectifs de développement) valables pour ce concept (art. 12, al. 1, P-LEne)³⁶. En l'absence d'un concept tenant suffisamment compte des objectifs de développement trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, la Confédération aurait pu reprendre la conduite de son élaboration (cf. art. 12, al. 3, P-LEne). Le projet du Conseil fédéral réglait également la question de la reprise des planifications dans les plans d'affectation (cf. art. 13, al. 2, P-LEne). Le message précise à ce sujet que «les cantons et, lorsqu'il est nécessaire, les communes doivent [procéder] rapidement aux adaptations du plan directeur et des plans d'affectation.»³⁷
- 32 Durant les débats parlementaires, le concept de développement au niveau national proposé par le Conseil fédéral a cependant été rejeté, en raison surtout de l'opposition des cantons. Sous l'effet d'une seule proposition³⁸, tant le concept de développement au niveau national que la compétence du Conseil fédéral d'émettre des directives minimales ont été biffés. Le Parlement n'a maintenu que les exigences qui prévoient que la planification de l'utilisation des énergies renouvelables doit figurer de manière appropriée dans les instruments (éprouvés) de la planification directrice et de la planification d'affectation pour que «les potentiels de production en matière d'énergies renouvelables (force hydraulique et énergie éolienne surtout) ainsi que les infrastructures importantes d'approvisionnement énergétique soient pris en compte de manière sûre dans l'aménagement du territoire».³⁹
- 33 Les discussions au Conseil national et au Conseil des États portèrent principalement sur la question de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. La décision d'adapter le projet du Conseil fédéral fut motivée d'abord par la volonté de ne pas toucher à la répartition des compétences prévue dans la LAT⁴⁰ et, plus tard, par la crainte de voir les propositions du Conseil fédéral en-

³⁵ Voir aussi Message SE2050, p. 6877 s.

³⁶ Voir aussi Message SE2050, p. 6879.

³⁷ Message SE2050, p. 6880.

³⁸ BO 2014 N 2058.

³⁹ Selon le développement de la proposition Fässler (BO 2014 N 2058; trad. ARE).

⁴⁰ À propos de ce principal argument avancé dans les discussions, voir p. ex. BO 2014 N 2047 s. (prise de parole Röstli), BO 2014 N 2049 (prise de parole Chevalley), BO 2014 N 2051 s (prises de parole Vogler et Fässler), BO 2014 N 2054 (prise de parole CF Leuthard), BO 2015 E 911 (prise de parole Hefti) et BO 2015 E 938 (prise de parole Bischofberger).

traîner un excès de réglementation⁴¹, voire des effets contre-productifs (cf. ch. m. 34).

- 34 Le Parlement était toutefois d'accord sur le fait que certaines exigences supplémentaires sont nécessaires dans le domaine de l'aménagement du territoire pour planifier aussi soigneusement que possible et développer rapidement la production électrique renouvelable et atteindre ainsi les objectifs de développement. L'objectif principal est une «planification qui permette de renforcer considérablement l'utilisation des énergies renouvelables en vue d'atteindre les valeurs fixées par l'art. 2 de cette loi [LEne] en raison notamment de la sortie du nucléaire»⁴². Le développement rapide des énergies renouvelables fut aussi avancé parfois comme argument pour renoncer au concept de développement du Conseil fédéral, car l'absence d'un tel concept «permet d'atteindre l'objectif visé de manière plus directe et donc plus rapide».⁴³
- 35 La question d'un délai concret ne fut cependant jamais débattue ni même soulevée, du moins durant les sessions plénières du Parlement. La seule référence au temps avait été le délai de trois ans contenu dans le projet de loi du Conseil fédéral pour l'élaboration du concept de développement au niveau national, à l'échéance duquel le Conseil fédéral aurait pu assumer la poursuite des travaux. Ce «délai contraignant»⁴⁴ était contesté y compris dans les rangs des députés favorables à la proposition du Conseil fédéral, même si les discussions ont plus porté sur l'intervention de la Confédération que sur la longueur du délai⁴⁵. La suppression de cette règle par le Parlement a fait disparaître tout délai ou toute indication de temps.
- 36 Pour résumer, on s'aperçoit que le Conseil fédéral a proposé les dispositions d'aménagement avec l'objectif d'aménager le développement des énergies renouvelables (y c. les objectifs de développement) de la manière la plus souple possible en dépit des possibles conflits d'utilisation, qui ne doivent pas être sous-estimés, de faciliter ce développement mais aussi de l'accélérer compte tenu des objectifs de développement fixés et assortis de délais. Le législateur a adopté ces dispositions avec ces mêmes objectifs, mais en rejetant clairement une nouvelle compétence fédérale pour s'en tenir aux procédures et aux compétences usuelles prévues par la LAT. Le législateur a en particulier supprimé la possibilité, inscrite dans le projet du Conseil fédéral, de fixer des objectifs de développement aux

⁴¹ BO 2015 E 911 (prise de parole Hefti) et BO 2015 E 926 Bischofberger).

⁴² BO 2015 E 938 (prise de parole Bischofberger); pratiquement identique aussi Message SE2050, p. 6878; voir aussi BO 2015 N 2052 s. (prise de parole Vogler) et BO 2014 N 2056 (prise de parole Nordmann) (trad. ARE).

⁴³ BO 2015 E 938 (prise de parole Bischofberger); voir aussi BO 2015 E 939 (prise de parole Schmid) (trad. ARE).

⁴⁴ BO 2014 N 2049 (prise de parole Killer; trad. ARE).

⁴⁵ Voir aussi BO 2014 N 2047 (proposition de minorité Rösti qui demandait de biffer purement et simplement cette possibilité d'intervention du Conseil fédéral, ainsi que prise de parole Rösti).

cantons et de transférer au Conseil fédéral les travaux de base à l'échéance d'un certain délai.

IV. MÉTHODOLOGIE

- 37 Le but de l'interprétation est de déterminer le véritable sens de la norme⁴⁶. Le Tribunal fédéral pratique un «pluralisme méthodologique pragmatique», c'est-à-dire qu'il accorde par principe une valeur égale aux éléments d'interprétation. Il s'oppose à une hiérarchisation des éléments d'interprétation⁴⁷.
- 38 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le texte de la loi constitue le point de départ de toute interprétation (élément grammatical). Il n'est possible de s'écarter d'une formulation claire, précise et intelligible que dans des circonstances exceptionnelles, lorsque des raisons indiquent à l'évidence que le texte ne reflète pas le véritable sens de la norme. Ces raisons peuvent se déduire de la genèse de la norme, du sens et du but de la norme ou de sa relation avec d'autres dispositions. Il convient alors de déterminer la vraie portée de la norme en tenant compte de tous les éléments d'interprétation. Pour cela, on peut se fonder sur la genèse de la norme (élément historique), sur le but de la norme (élément téléologique), sur les valeurs qui la sous-tendent et sur sa signification au sein d'un ensemble cohérent d'autres dispositions (élément systématique). Si, en cas d'ambiguïté du texte, plusieurs interprétations restent possibles malgré tout, on choisira celle qui respecte le mieux la Constitution⁴⁸.
- 39 Si la genèse d'une norme n'est pas (plus qu'un autre élément) directement déterminante selon cette pratique, elle peut servir de point d'appui. Lorsqu'il doit interpréter des textes récents qui se réfèrent à des situations et à une compréhension du droit n'ayant encore guère évolué, le Tribunal fédéral accorde une certaine importance aux travaux législatifs⁴⁹. C'est pourquoi la genèse des dispositions et les textes des travaux parlementaires ont une grande importance dans le cas présent (cf. ch. m. 32 à 36).
- 40 Lorsque le législateur n'a pas réglé une question juridique qui se pose et qu'aucune réponse ne se dégage du texte ou du contenu à interpréter, la loi pré-

⁴⁶ Cf. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 25 ch. m. 2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, ch. m. 175, 205.

⁴⁷ Cf. ATF 143 II 685 consid. 4; ATF 143 I 272 consid. 2.2.3. Dans la doctrine, entre autres: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, ch. m. 178, 235; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 25 ch. m. 3.

⁴⁸ ATF 143 II 661 consid. 6.2; ATF 143 II 685 consid. 4; ATF 143 I 272 consid. 2.2.3 et consid. 2.4.3; voir aussi ATF 144 IV 97 consid. 3.1.2; arrêt du TF 1C_319/2018 du 7.02.2019 consid. 5; arrêt du TF 2C_632/2016 du 6.11.2017 consid. 3.2.

⁴⁹ Arrêt du TF 2C_632/2016 du 6.11.2017 consid. 3.2.

sente une lacune qui doit être comblée dans le cadre de l'application du droit⁵⁰. Si, en revanche, le législateur a répondu implicitement par la négative, c'est-à-dire par un silence qualifié, à une question qui n'a pas été traitée expressément, il n'y a aucune lacune à combler. Là aussi, l'interprétation permet de déterminer si l'on se trouve dans un cas ou dans l'autre.

V. LE PLAN DIRECTEUR ET LES OBLIGATIONS NÉES DE LA LEn

A Fondements: compétences et procédures dans la planification directrice

41 La procédure régissant l'élaboration d'un plan directeur est réglementée dans la LAT. Les cantons élaborent les études de base et le plan directeur (art. 6 et 7 LAT). Lorsque des tâches de planification de différentes autorités entrent en concurrence, la Confédération et les cantons sont tenus de collaborer (art. 7, al. 1 et 2, LAT et art. 9 OAT). En cas de conflit entre des cantons ou entre un canton et la Confédération, il est possible de demander l'ouverture d'une procédure de conciliation (art. 7, al. 2, LAT et art. 13 OAT). Une procédure de conciliation peut aussi être demandée lorsque des plans directeurs risquent d'entrer en contradiction avec des plans sectoriels ou des conceptions de la Confédération (art. 20 OAT, voir aussi art. 21, al. 3, OAT).

42 Les plans directeurs cantonaux sont approuvés par le Conseil fédéral (art. 11 LAT et art. 11 OAT). Seule cette approbation des plans directeurs leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (art. 11, al. 2, LAT). En fonction des dispositions du droit cantonal par contre, un plan directeur peut avoir force obligatoire à l'intérieur du canton concerné avant même d'avoir été approuvé par le Conseil fédéral. L'approbation par le Conseil fédéral suppose que le plan directeur est conforme à la LAT, formellement et matériellement, qu'il tient compte adéquatement des tâches qui ont des effets sur l'organisation du territoire de la Confédération et des cantons voisins et qu'il respecte l'ensemble du droit fédéral⁵¹. L'ouverture d'une procédure de conciliation est ordonnée en cas de conflit (art. 12 LAT et art. 13 OAT). La procédure de conciliation prend fin quand les parties à la procédure s'entendent. Faute d'accord, le Conseil fédéral statue unilatéralement et sa décision met un terme à la procédure de conciliation.

43 La LAT prescrit les études de base nécessaires à la planification directrice (art. 6 LAT) et le contenu minimal des plans directeurs (art. 8 ss LAT).

⁵⁰ Arrêt du TF 1C_182/2018 du 12.02.2019 consid. 6.4; il convient de combler les lacunes ici aussi en se référant aux objectifs et aux valeurs qui sous-tendent la loi.

⁵¹ Cf. WALDMANN/HÄNNI, art. 11 N. 5-10.

B Obligation de délimiter des zones

1. Règles de droit fédéral et marge de manœuvre des cantons

44 Les cantons doivent, dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation, prendre en considération et coordonner l'ensemble des prescriptions pertinentes ayant des effets sur l'organisation du territoire. Selon l'exigence minimale expresse de la LAT, ils doivent notamment répertorier et désigner dans la planification directrice cantonale les zones qui se prêtent à l'utilisation des énergies renouvelables (zones appropriées) (cf. art. 10 LEné en lien avec l'art. 6, al. 2 et 3, et l'art. 8b LAT). D'une manière générale, les cantons doivent cependant aussi prendre en considération les exigences en matière d'aménagement qui figurent dans d'autres domaines du droit fédéral, notamment dans le droit de l'énergie. Les objectifs et les principes de la Confédération⁵² ont force obligatoire pour les cantons et les communes et doivent être intégrés dans leurs planifications directrices et leurs planifications d'affectation.

45 Les dispositions précitées de la LAT et celles de la LEné obligent les cantons à répertorier, cartographier et désigner formellement sur tout leur territoire les zones appropriées pour l'utilisation des énergies renouvelables. Comme lors de la désignation éventuelle de zones à préserver (planification négative), ils doivent tenir compte du fait que le développement des énergies renouvelables s'accompagne de certains objectifs de développement et que l'utilisation des énergies renouvelables et leur développement revêtent un intérêt national⁵³ (art. 12 et 13 LEné et art. 9 OEné⁵⁴).⁵⁵

46 Les zones appropriées au sens de l'art. 8b LAT sont à distinguer des zones potentielles. Les zones potentielles sont des zones qui, du fait de leur potentiel, se prêtent d'un point de vue technique à la production d'électricité issue d'énergies renouvelables, par exemple parce que la force du vent y est suffisante et qu'aucun motif d'exclusion exprès ne s'oppose à une telle production. Les zones potentielles sont répertoriées lors des études de base visées à l'art. 6 LAT dans le cadre de la planification directrice, par exemple sous la forme d'une analyse de territoire au moyen de systèmes d'information géographiques (SIG). Par contre, la désignation d'une zone appropriée au sens de l'art. 8b LAT suppose encore une étude plus

⁵² À propos de cette décision claire et déterminante du droit de l'énergie et de l'aménagement du territoire pour l'encouragement des énergies renouvelables, en l'espèce l'énergie éolienne, cf. JÄGER, ch. 3.2, ch. m. 28 ss et ch. 3.3.3, ch. m. 41 ss.

⁵³ Présentent également un intérêt national, si les conditions sont remplies (art. 9 OEné), les installations isolées qui, selon l'art. 8, al. 2, LAT, doivent également souvent figurer dans le plan directeur (voir aussi à ce propos l'arrêt du TF 1C_346/2014 du 26.10.2016).

⁵⁴ Selon l'art. 11 LEné, le Conseil fédéral est en outre tenu d'élaborer les bases méthodologiques et de garantir la vue d'ensemble, la cohérence et la coordination pour soutenir les cantons. La disposition ne devrait cependant plus guère avoir d'importance après que la conception Énergie éolienne a été adoptée et les plans directeurs cantonaux approuvés.

⁵⁵ Pour les détails, voir JÄGER, ch. 3.3.3, ch. m. 41 ss.

approfondie qui servira à déterminer des périmètres pour de possibles sites à l'intérieur d'une zone potentielle et à évaluer au niveau approprié, dans le cadre d'une première pesée des intérêts, si des installations pourraient y être réalisées. Qu'une zone appropriée ait été définie ne signifie toutefois pas que des installations de production d'énergie y verront effectivement le jour; cette question ne sera clarifiée que progressivement dans le cadre d'un projet concret dans le sillage de la planification d'affectation et de la procédure d'autorisation de construire⁵⁶.

- 47 Comme pour le contenu des plans directeurs⁵⁷, les cantons sont en revanche relativement libres et disposent d'une marge d'appréciation étendue à l'intérieur du cadre défini par le droit fédéral et les éventuelles conceptions de la Confédération (au sens de l'art. 13 LAT). Un état des lieux en amont au niveau national a été rejeté par le Parlement, et le droit fédéral ne contient pas d'autres règles visant à préciser le type d'évaluation ou de planification. Les délimitations de périmètres continueront d'avoir pour critères les objectifs et les principes du droit de l'énergie, mais aussi ceux du droit de l'aménagement du territoire, du droit de la protection de la nature et du patrimoine ainsi que du droit de l'environnement.

2. Mise en œuvre de l'obligation d'élaborer un plan directeur

- 48 Malgré la description relativement générale dans le droit fédéral de ce qui est exigé des cantons, la mise en œuvre par les cantons de l'obligation d'élaborer un plan directeur obéit à certaines exigences spécifiques qui résultent directement du libellé des dispositions de la LEne et de la LAT. Ces exigences sont exposées ci-après.
- 49 Les zones qui se prêtent à l'utilisation des énergies renouvelables doivent être délimitées. Il est donc nécessaire de désigner de manière claire et contraignante pour les autorités un périmètre («zone») localisé géographiquement dans le plan directeur. En général, il faut pour cela fournir une illustration cartographique ou placer une indication sur la carte du plan directeur ou, plus probablement, pour des raisons de clarté, sur un extrait sectoriel de cette carte⁵⁸. De simples descriptions ou énoncés dans le texte explicatif du plan directeur, soit dans la partie non contraignante, sont donc tout aussi insuffisantes qu'un symbole (repère) placé de manière imprécise sur la carte, car un tel symbole ne délimite pas, ne serait-ce qu'à peu près, le périmètre de la zone appropriée. L'obligation de désigner un pé-

⁵⁶ Pour illustrer la pesée des intérêts nécessaires dans le cadre de projets d'installations, notamment pour faire figurer les projets dans le plan directeur selon l'art. 8, al. 2, LAT et en vue de la planification d'affectation ultérieure, voir SÖZERMAN, p. 194 ss.

⁵⁷ Cf. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 8 N. 6 et les références citées.

⁵⁸ Une indication cartographique est dans tous les cas nécessaire lorsqu'elle est possible. Dans son Message SE2050, le Conseil fédéral reconnaît qu'une désignation cartographique précise des tronçons de cours d'eau peut s'avérer difficile, mais ajoute qu'il convient au minimum dans ces cas-là de présenter des critères d'implantation correspondants (cf. Message SE2050, p. 6925).

rimètre ne découle pas que du libellé des dispositions, mais aussi du fait que la nécessaire pesée des intérêts ne peut s'effectuer au niveau correct que par rapport à une certaine zone géographique suffisamment délimitée. Que certains aspects puissent encore se trouver exclus au niveau du plan directeur n'y change rien non plus. Il résulte de la nature juridique du plan directeur et de sa valeur contraignante que la désignation de la zone ne doit pas s'effectuer à la parcelle près et que le périmètre peut tout à fait refléter le «flou» inhérent à la planification directrice.

- 50 Selon l'avis exprimé ici, il ressort des considérations précédentes que les zones appropriées de l'art. 10 LEn et de l'art. 8b LAT ne sont «définies» ou «désignées» que lorsque ces zones sont *fixées* dans le plan directeur au sens de l'art. 5, al. 2, let. a, OAT (coordination réglée). En atteignant seulement le niveau de la coordination en cours (art. 5, al. 2, let. b, OAT), voire simplement celui de l'orientation préalable (art. 5, al. 2, let. c, OAT), les cantons ne remplissent pas (encore) l'obligation de droit fédéral, mais ils sont en bonne voie pour répondre à cette prescription (cf. ch. m. 67 et 68)⁵⁹.
- 51 Une planification globale couvrant l'ensemble du territoire cantonal est en outre nécessaire en général. De par sa nature, l'aménagement du territoire doit être exhaustif et reposer sur une vue d'ensemble (cf. ch. m. 19 ci-dessus)⁶⁰. Le but d'un plan directeur est d'établir une vue d'ensemble du territoire, qui «indique au canton la ligne à suivre pour son développement territorial à moyen et à long terme, tout en assurant la coordination avec les cantons voisins et la Confédération».⁶¹
- 52 La planification d'un projet individuel au sens de l'art. 8, al. 2, LAT n'entre pas en ligne de compte dans le cas présent. Quand il a abordé les questions du droit de l'aménagement soulevées par la SE2050, le législateur voulait d'abord que des zones appropriées soient examinées et désignées sur l'ensemble du territoire. Le but était de favoriser un développement rapide, mais aussi acceptable que possible, des énergies renouvelables. L'identification des zones les plus appropriées⁶² (en comparaison) pour l'aménagement du territoire suppose une prise en compte et une pesée des intérêts aussi larges que possible, et considérant l'ensemble du territoire du canton, voire ceux de plusieurs cantons⁶³.

⁵⁹ Avis différent pour ABEGG/DÖRIG, ch. 1.3.1.3, p. 16, pour qui la question de savoir si une information préalable ne suffit pas déjà n'est pas tranchée. L'opinion défendue ici est qu'une information préalable peut être assimilée à une coordination en cours, soit une étape le cas échéant nécessaire mais non suffisante pour la mise en œuvre des obligations de droit fédéral.

⁶⁰ Selon l'art. 2, al. 1, let. b, LAT, il convient toujours d'examiner quelles variantes ou alternatives entrent en considération.

⁶¹ Message Révision LAT 1, p. 976.

⁶² Cf. Message SE2050, p. 6814, voir aussi ch. m. 57.

⁶³ Il résulte de ces considérations que les délimitations de zones ne peuvent ni ne doivent avoir les mêmes buts et les mêmes effets que la réserve du plan directeur de l'art. 8, al. 2, LAT, et que l'une ne peut remplacer

- 53 Une telle méthode de planification s'avère généralement aussi indiquée en vue de l'étape suivante, celle de la planification d'affectation. La planification directrice doit déjà aider à identifier plusieurs variantes et à mettre en balance plusieurs zones possibles sur une large échelle. C'est d'une importance fondamentale y compris pour la réalisation ultérieure d'installations de production d'électricité issue d'énergies renouvelables. Pour que de telles installations puissent être autorisées dans des zones sensibles, par exemple dans des forêts ou sur des terres agricoles de qualité, les responsables de projet doivent apporter la preuve qu'ils ont examiné des alternatives et que le site choisi s'est révélé être soit le seul possible, soit le meilleur en comparaison (preuve de la nécessité du site d'implantation; cf. art. 2, al. 1, let. b, OAT).
- 54 Dans ce contexte, une planification (directrice) ponctuelle ne peut généralement remplir son but, car elle doit identifier (grossièrement) déjà à ce niveau les zones appropriées pour promouvoir les énergies renouvelables, en particulier sous l'angle du potentiel d'utilisation (p. ex. force du vent) et de celui des intérêts de protection éventuellement contradictoires ou des critères d'exclusion. En ce sens, le plan directeur facilite, par une décision préalable (souvent teintée politiquement), la pesée des intérêts menée en aval pour la planification d'affectation. Le plus souvent, le responsable de projet n'est pas impliqué dans la planification directrice et il est même possible, selon les circonstances, qu'il ne soit pas encore connu à ce moment-là. À ce niveau de la planification, il n'est pas nécessaire que les détails d'un projet soient connus ni élaborés (adéquation du niveau de décision). En revanche, il faut que les critères qui s'opposent de manière flagrante et rédhibitoire à une telle installation puissent être identifiés ou exclus à ce stade.
- 55 Une désignation des zones par étapes n'est néanmoins pas totalement exclue, à condition qu'elle puisse être motivée objectivement à la lumière des exigences et des principes du droit fédéral. Elle paraît justifiée en particulier lorsqu'elle permet et promeut la planification et la réalisation d'une installation et que le fait de s'en tenir strictement à une vue d'ensemble cantonale retarderait le projet. On ne peut notamment pas exclure que certaines zones soient privilégiées ou dans un premier temps exclues lors de l'examen. Cette approche peut même parfois se révéler indiquée pour un développement rapide des énergies renouvelables, par exemple lorsque des délimitations de zones à un endroit particulier sont déjà faisables alors que de nombreux obstacles devraient encore être surmontés avant de disposer d'une perspective globale ou, inversement, lorsque des problèmes sur une petite partie du territoire bloqueraient une planification déjà bien avancée par ailleurs.

l'autre. Selon l'opinion défendue ici, l'absence de délimitation de zones ne peut avoir, pour un projet individuel, le même effet que l'absence d'inscription dans le plan directeur alors qu'elle serait nécessaire selon l'art. 8, al. 2, LAT. Il est dans la nature des choses que l'évaluation du caractère approprié d'une zone pour une technologie et l'évaluation du caractère approprié concret d'un emplacement pour un projet individuel déterminé ne coïncident pas toujours complètement (sur le principe du contre-courant, voir aussi ch. m. 20). Sur ces questions, voir aussi MARTI, ch. 3, p. 603 s (quoiqu'avec une appréciation légèrement différente).

- 56 Il est aussi envisageable que des zones soient désignées dans le sillage d'un projet d'installation déjà prévu au niveau de la planification d'affectation. Selon les principes de la LAT (principe du contre-courant, cf. N. 20 ci-dessus), l'aménagement du territoire n'obéit pas exclusivement à une approche «top-down». Dans ces cas-là aussi, toutefois, une planification régionale (globale) judicieusement délimitée et une pesée des intérêts sont indiquées pour pouvoir fournir une preuve suffisamment étayée de la justesse de l'emplacement pour le projet (le meilleur des différents sites examinés ou entrant en ligne de compte). Il serait en revanche inadmissible qu'un canton, par principe et de façon générale, ne considère qu'un territoire limité pour la désignation des zones appropriées ou qu'il ne désigne des zones appropriées qu'au moment d'une demande ou d'un projet concret, c'est-à-dire à une occasion particulière.
- 57 Théoriquement, le fait qu'un canton renonce totalement à des délimitations de zones n'est pas, en soi, contraire au droit fédéral. En effet, seules doivent figurer dans le plan directeur les zones d'une certaine importance qui ont des effets sur l'organisation du territoire et qui nécessitent un minimum de coordination⁶⁴. En outre, conformément à la LAT et à la LEne, il convient de désigner les zones «appropriées». Il en résulte a contrario que dans les cantons où de telles zones n'existent pas en raison des spécificités locales (potentiels inexistantes, topographie ou climat inadéquats, zones d'exclusion absolues pour des raisons de protection ou autres), aucune zone appropriée n'est à désigner. Le conflit potentiel entre des installations de production d'énergie et d'autres utilisations territoriales est (re)connu, et durant les travaux législatifs, le législateur a souligné «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.»⁶⁵
- 58 Pour qu'il soit possible de renoncer à désigner des zones appropriées dans le plan directeur, il faut au minimum qu'une analyse fondée ait été menée, incluant des études de base, des faits et des résultats corrects (p. ex. Conception énergie éolienne et atlas des vents) et qu'aucune zone appropriée ne puisse être désignée après une pesée des intérêts conforme au droit fédéral (et tenant compte des principes de la LEne, cf. ch. m. 4 s ci-dessus). Il serait inadmissible qu'un canton ne s'occupe absolument pas de cette tâche et qu'il renonce d'emblée aux travaux de clarification et de planification⁶⁶.

⁶⁴ Cf. Message p. 6924, qui précise que l'utilisation des énergies renouvelables doit faire partie intégrante du plan directeur quand leur importance dépasse l'échelle régionale. Voir aussi arrêt du TF 1C_139/2017 du 6 février 2018 consid. 4.6.2. et TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 8b N. 3, qui défend la position, en référence à l'art. 5, al. 2, LAT, que des zones appropriées n'ont leur place dans le plan directeur que si elles nécessitent a priori un minimum de coordination, de sorte qu'il se justifie de les y faire figurer (ce seuil devant néanmoins être rapidement atteint).

⁶⁵ Message SE2050, p. 6814; voir aussi Message SE2050, p. 6815, où le Conseil fédéral indique que dans le nouveau droit également, «les décisions prises au cas par cas viseront le meilleur équilibre entre les intérêts en présence.»

⁶⁶ Voir aussi l'obligation générale d'élaborer des études de base selon l'art. 6, al. 2, let. b^{bis} et al. 3, let. b^{bis}, LAT.

- 59 Selon le principe et la lettre de la loi, le fait de renoncer (légalement) à désigner des zones pour l'énergie éolienne, par exemple, n'entraîne pas d'obligations de substitution, qui pourraient par exemple contraindre le canton à encourager plus fortement d'autres formes d'énergie. Aucun contingent ou autre mesure similaire n'a été imposé aux cantons. Au contraire, le Parlement a biffé, dans le projet de loi du Conseil fédéral, la possibilité pour la Confédération d'émettre des directives minimales et de formuler des objectifs cantonaux de développement contraignants (cf. ch. m. 32). Il n'en reste pas moins que si une zone ne se prête pas à une forme d'énergie, il peut rester pertinent de l'examiner pour d'autres types de production. En outre, comme on l'a vu, l'aménagement du territoire cantonal (et communal) ne peut être contraire aux buts de la LEn. De ce point de vue, une planification directrice qui, sans raison objective, ne se soucierait aucunement de la promotion des énergies renouvelables paraîtrait contraire au droit fédéral.

C Délai pour les adaptations nécessaires des plans directeurs

- 60 En principe, les planifications doivent présenter une certaine stabilité (cf. art. 21, al. 2, LAT, *a contrario*). Parallèlement, la planification est un processus continu qui doit aussi s'adapter à de nouvelles réalités. Selon l'art. 9, al. 3, LAT, le plan directeur est réexaminé et remanié intégralement tous les dix ans. Un réexamen du plan directeur s'impose également 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 de l'aménagement (art. 9, al. 2, LAT). Dans les deux cas, des modifications s'imposent lorsque le réexamen révèle un besoin ou une nécessité⁶⁷.
- 61 Dans le sillage de la SE2050, les cantons ont reçu le mandat d'intégrer de nouveaux contenus dans leurs plans directeurs. Un motif légitimant un réexamen et une adaptation⁶⁸ éventuelle du plan directeur au sens de l'art. 9, al. 2, LAT⁶⁹ existe donc bel et bien. La question se pose toutefois de savoir quand et sous quelle forme ce mandat doit avoir été mis en œuvre, à savoir à quelle vitesse les cantons doivent entreprendre les études de base et les travaux de planification en lien avec les énergies renouvelables et désigner les zones appropriées pour satisfaire aux obligations du droit fédéral.
- 62 La LAT est muette sur la durée maximale admissible de ce processus de planification. Il n'existe aucune jurisprudence non plus sur le délai dans lequel il faut entamer ou clore les travaux d'adaptation du plan directeur en cas de modification

⁶⁷ La demande d'adaptation peut émaner non seulement du canton lui-même, mais aussi du canton voisin ou d'un service fédéral (art. 12, al. 1, OAT). En cas de conflit sur la nécessité de l'adaptation, l'ouverture d'une procédure de conciliation sera ordonnée (art. 12, al. 2, OAT).

⁶⁸ Certains cantons ont déjà procédé à une sorte de délimitation de zones. Compte tenu de l'intérêt également légitime de la stabilité des plans, un renoncement à une nouvelle adaptation devrait dans tous les cas se justifier lorsque ces délimitations sont, de par leur but, comparables avec les zones appropriées.

⁶⁹ Cf. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 41; WALDMANN/HÄNNI, art. 9 N. 31 ss.

des circonstances selon l'art. 9 LAT. Sur cette question, par conséquent, les cantons disposent d'une marge d'appréciation étendue qu'ils doivent utiliser dans le respect de leurs obligations. En vertu de leur devoir de planification, il appartient aux autorités chargées de l'aménagement (ou aux autorités de surveillance) de «veiller à ce que les travaux de planification soient accomplis dans les meilleurs délais [...]».⁷⁰ Il va sans dire qu'il faut tenir dûment compte des circonstances concrètes et, au moment de la mise en œuvre du nouveau droit, du sens et du but (*ratio legis*) des nouvelles dispositions à appliquer. En règle générale, (seule) une adaptation périodique groupée est indiquée⁷¹. En revanche, il ne serait pas permis d'attendre de façon presque systématique le réexamen périodique et la révision totale du plan directeur prévus à l'art. 9, al. 3, LAT, car cela reviendrait à vider de leur substance la possibilité et l'obligation d'adapter le plan directeur selon l'art. 9, al. 2, LAT.

63 Contrairement au contenu d'autres révisions de la LAT (cf. aussi ch. m. 66), les nouvelles dispositions de la LAT et de la LEne analysées ici ne contiennent aucune indication de temps ni de délai précis pour leur mise en œuvre. Il va cependant sans dire que les cantons ne sont pas entièrement libres de décider si et quand ils entreprennent les travaux de mise en œuvre pour s'acquitter du mandat de droit fédéral. Comme on l'a vu, cette remarque est valable pour tout réexamen et toute adaptation selon l'art. 9, al. 2, LAT (cf. ch. m. 62). Le but des nouvelles dispositions de la LAT et de la LEne est par ailleurs de soutenir, de promouvoir et d'accélérer le développement des énergies renouvelables et, partant, d'apporter une contribution importante pour que les objectifs de développement 2020 et 2035 soient atteints (cf. art. 2 LEne).

64 Pour que les adaptations des plans directeurs déploient réellement des effets en ce sens, elles doivent être effectuées rapidement, compte tenu à la fois du temps requis par les étapes de planification en aval, réalisation incluse, et des objectifs de développement du droit fédéral. Les travaux préparatoires suggèrent également que le législateur considérerait qu'il était plutôt urgent d'agir. Dans son message déjà, le Conseil fédéral écrivait: «Les cantons et, lorsqu'il est nécessaire, les communes doivent [procéder] rapidement aux adaptations du plan directeur et des plans d'affectation.»⁷² Même si le Conseil fédéral avait bien souligné dans son message que les travaux d'adaptation des plans directeurs cantonaux ne devaient pas être reportés pour attendre la publication du concept de développement national proposé par le gouvernement⁷³, le Parlement avait critiqué le délai de trois

⁷⁰ Cf. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 2 N. 25: par conséquent, en cas de retard excessif, il est possible de former un recours pour retard injustifié ou pour déni de justice.

⁷¹ WALDMANN/HÄNNI, art. 9 N. 35; cf. Guide Planification directrice p. 76.

⁷² Message SE2050, p. 6880.

⁷³ Message SE2050, p. 6879: si les cantons doivent s'en tenir au concept prévu au niveau suisse, ils «ne doivent pas reporter leurs travaux en lien avec leurs plans directeurs en raison de l'élaboration du concept de développement. Il est par contre important qu'ils ne prennent aucune disposition allant à l'encontre des objectifs de développement ou rendant leur réalisation illusoire.».

ans qui était prévu, au motif notamment que celui-ci pourrait retarder ou compliquer inutilement les travaux nécessaires au niveau des plans directeurs (cf. ch. m. 33 et 34). Par conséquent, si le Parlement a renoncé à concrétiser ou à limiter dans le temps les travaux de planification, c'est uniquement parce qu'il faisait confiance aux compétences et aux instruments d'aménagement existants et ne voulait pas y toucher.

- 65 Compte tenu de ce qui précède, on peut affirmer que le législateur fédéral envisageait et souhaitait une action rapide. Il n'est cependant pas possible de déterminer à quel moment les travaux de planification doivent débiter ou se traduire par une adaptation du plan directeur. Cette absence d'indication est toutefois à considérer non comme une lacune, mais comme un silence qualifié (cf. ch. m. 40).
- 66 L'observation des règles établies par le passé pour régir l'adaptation des plans directeurs aboutit aux mêmes conclusions. Celles-ci peuvent livrer des indices sur les «délais normaux» que le législateur avait en vue dans d'autres cas pour l'adaptation des plans directeurs. Elles confirment néanmoins aussi qu'il n'existe pas de délais en la matière et révèlent en outre que le législateur considère difficile d'imposer l'exécution des mandats de planification même lorsqu'ils sont assortis de délais fixes, comme il apparaît dans les exemples suivants.
- Au moment de l'entrée en vigueur et de la mise en œuvre de la LAT de 1979, les cantons disposaient de cinq ans pour établir leur plan directeur et de huit ans pour faire établir les plans d'affectation (cf. art. 35, al. 1, let. a et b, LAT). Ces délais se révélèrent néanmoins trop optimistes. Se fondant sur l'art. 35, al. 2, LAT, le Conseil fédéral prolongea le délai pour l'élaboration des plans directeurs jusqu'à la fin de 1987. À cette date (à laquelle expirait le délai prolongé), 14 plans directeurs avaient été approuvés et 2 étaient en cours d'approbation⁷⁴.
 - Quand les cantons furent tenus de désigner, dans leurs plans directeurs, les zones où des mesures particulières doivent être prises pour assurer un rapport équilibré entre les résidences principales et les résidences secondaires (art. 8, al. 2, LAT, abrogé depuis), un délai de trois ans leur avait été accordé (art. 38, al. 1, LAT)⁷⁵. Un alinéa additionnel (art. 38, al. 2, LAT) qui prévoyait de suspendre les permis de construire pour les résidences secondaires en cas de non-respect du délai de mise en œuvre fut même ajouté à la disposition transitoire. L'absence de possibilité de sanctions à l'encontre des cantons récalcitrants avait été avancée pour motiver cet ajout⁷⁶.

⁷⁴ WALDMANN/HÄNNI, art. 35 N. 3.

⁷⁵ Le délai de trois ans parut approprié face à la nécessité d'agir sans retard et dès lors qu'il s'agissait d'apporter une modification circonscrite au plan directeur (Message Révision LAT Lex Koller, p. 5489).

⁷⁶ Message Révision LAT Lex Koller, p. 5489.

- Un délai de cinq ans fut accordé aux cantons (art. 38a LAT) pour mettre en œuvre les modifications adoptées dans le cadre de la révision de la LAT de 2012 (1^{re} étape). Le non-respect de ce délai entraîne également des sanctions: si la disposition n'est pas mise en œuvre dans les délais, aucune nouvelle zone à bâtir ne peut être créée tant qu'un plan directeur conforme au droit fédéral n'a pas été approuvé. Ici aussi, cette règle était motivée par la volonté de ne pas laisser sans effets l'absence d'action à l'expiration du délai⁷⁷.

- 67 Même si le droit fédéral ne prévoit pas de délai clair, il appartient du moins aux cantons d'en prévoir un. Selon l'art. 8 LAT, le plan directeur s'articule en deux volets, l'un ayant valeur de conception et l'autre valeur de programme (art. 8, al. 1, let. b et let. c, LAT)⁷⁸. Dans le volet à valeur de programme, le plan directeur définit, au sujet des tâches à accomplir, les moyens à mettre en œuvre et «l'ordre» dans lequel elles seront menées à bien. Ces indications concernent aussi les coordinations en cours et les informations préalables (art. 5, al. 2, let. b et c, OAT). Pour celles-ci, le volet à valeur de programme fixe par exemple des mandats aux autorités, des obligations d'information et les moyens à utiliser⁷⁹. Il s'ensuit que même si les travaux des cantons (cf. les nouvelles obligations de l'art. 6 LAT) ne sont pas encore suffisamment avancés pour pouvoir désigner des zones appropriées, le plan directeur doit déjà indiquer les travaux entamés, les coordinations en cours, les travaux à venir et leur planification dans le temps. La planification des cantons doit tenir compte de l'objectif d'accélérer le développement des énergies renouvelables. Les cantons présentent cette planification dans le cadre de leur compte rendu à l'ARE (cf. art. 9, al. 1, OAT)⁸⁰.
- 68 Il apparaît ainsi clairement que les travaux de planification correspondants doivent être entrepris rapidement. Ils doivent prendre en compte les principes et les objectifs de développement de la LEne, qui prennent ainsi une importance considérable. Le plan directeur doit contenir des informations non seulement sur les coordinations réglées (résultat), soit les zones appropriées déjà désignées, mais aussi sur les travaux de planification et les coordinations en cours visant à désigner ces zones (cf. art. 5, al. 2, OAT). De plus, il doit également fournir des indications sur le calendrier de la mise en œuvre. Les cantons ont donc des obligations (de procédure) à remplir *avant* les délimitations de zones définitives et qui concernent aussi bien les travaux de planification que leur inscription dans le plan directeur. Certes, l'adaptation du plan directeur ne se justifie que si des indications d'une certaine importance peuvent être formulées et que l'intérêt d'adapter

⁷⁷ Message Révision LAT 1, p. 960 et 969.

⁷⁸ Sur cette question, voir WALDMANN/HÄNNI, art. 8 N. 3 ss, notamment N. 10, et TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 8 N. 21 s.

⁷⁹ WALDMANN/HÄNNI, art. 8 N. 12; TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 8 N. 32 s (coordination en cours) et N. 34 s (informations préalables).

⁸⁰ Par conséquent, le calendrier doit être communiqué au début de 2022 au plus tard.

le plan l'emporte (cf. ch. m. 62)⁸¹. L'état de coordination des informations préalables (art. 5, al. 2, let. c, OAT) ne déclencherait, à lui seul, aucune obligation d'adapter la section énergie du plan directeur. En revanche, il ne serait pas possible d'ignorer totalement ce domaine dans le cadre d'une adaptation du plan directeur de toute façon programmée dans les années à venir. Les cantons ne doivent pas attendre jusqu'à la révision totale, soit dix ans, avant de lancer les travaux et les coordinations (en cours), car cela serait contraire non seulement aux objectifs de l'art. 8b LAT et de l'art. 10 LEne, mais aussi aux principes de l'art. 9 LAT et donc au droit fédéral.

- 69 En résumé, il résulte de ces considérations que le législateur fédéral a délibérément renoncé à fixer un délai clair pour la délimitation des zones appropriées. Lors de révisions législatives comparables, il a parfois prévu explicitement des délais qui, en cas de non-respect, débouchaient sur des sanctions. Dans le cas présent, les instruments et les procédures usuels de la LAT s'appliquent par conséquent. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre du mandat fédéral. Mais ils ne sont pas complètement libres. En effet, il ressort clairement du sens et du but de l'art. 8b LAT et de l'art. 10 LEne ainsi que de la volonté du législateur que les cantons doivent procéder rapidement aux désignations de zones. À défaut, l'obligation de développer rapidement la production d'électricité issue d'énergies renouvelables et d'atteindre les objectifs de développement 2020 et 2035 prévus par le droit fédéral, ne serait pas remplie. Face à ces exigences, les cantons se retrouvent contraints d'agir rapidement pour ne pas retarder la désignation des zones appropriées et la mise en œuvre des obligations de la LAT et de la LEne dans ce domaine. Des délais n'ayant pas été prévus, il n'est toutefois pas possible de définir clairement à partir de quand l'absence d'une délimitation de zones devient contraire au droit fédéral. Compte tenu de la marge d'appréciation étendue volontairement laissée aux cantons, ce moment doit être déterminé au cas par cas, en fonction aussi des circonstances particulières et de la complexité des adaptations à apporter au plan directeur. Les conditions régissant la délimitation des zones appropriées peuvent varier considérablement d'un canton à l'autre.

VI. LE PLAN D'AFFECTATION ET LES OBLIGATIONS NÉES DE LA LEne

A. Fondements: compétences et procédures dans la planification d'affectation

- 70 Les cantons règlent les compétences et les procédures (art. 25, al. 1, LAT) relatives à l'élaboration des plans d'affectation (art. 14 ss LAT). Les plans d'affectation relèvent dans la règle des attributions communales, même si les

⁸¹ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 44 ss.

cantons jouissent du pouvoir d'adopter des plans d'affectation et des plans d'affectation spéciaux lorsqu'il s'agit d'aménager des éléments d'infrastructures importants⁸². En vertu du droit fédéral, les plans d'affectation communaux et leurs adaptations doivent obligatoirement être approuvés par le canton (art. 26, al. 1, LAT; voir aussi art. 47 OAT). Dans le cadre de la procédure d'approbation, le canton examine si le plan d'affectation communal est conforme au droit fédéral et au plan directeur cantonal (art. 26, al. 2, LAT)⁸³. Ce faisant, il peut formuler des réserves ou imposer des conditions, n'approuver qu'une partie du plan d'affectation ou, dans des limites étroites, procéder lui-même directement à des adaptations⁸⁴.

- 71 En fonction de ce que prévoit le droit cantonal, le canton peut élaborer des plans d'affectation (spéciaux) cantonaux, même si souvent, cet instrument ne peut être utilisé qu'à titre subsidiaire ou est réservé à certains domaines⁸⁵.
- 72 Sur la base de l'art. 27 LAT, le canton ou les communes (en fonction du droit cantonal) peuvent et doivent⁸⁶ prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités lorsque cela permet de garantir (provisoirement) la planification d'affectation (telle qu'elle a été envisagée)⁸⁷. Si le droit cantonal ne désigne pas l'autorité compétente, l'art. 26, al. 2, LAT prévoit que la création de zones réservées relève de la compétence du gouvernement cantonal⁸⁸.
- 73 En tant que dispositions de droit fédéral, les prescriptions du domaine du droit de l'énergie visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables, dont l'énergie éolienne et la force hydraulique, doivent aussi être prises en compte dans la planification d'affectation. De plus, les objectifs et les principes de promotion ainsi que la conception de la Confédération ont également une valeur contraignante, quoique indirectement, sur la procédure de décision d'aménagement, en ce sens que les organes responsables de la planification d'affectation sont tenus de mettre en œuvre les instructions correspondantes du plan directeur canto-

⁸² Cf. JEANNERAT/MOOR, art. 14 N. 31 ss.

⁸³ Au sujet de l'examen, non mentionné explicitement dans la loi, de la conformité au droit fédéral, cf. RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 26 N. 30 et 38 ss.

⁸⁴ Ne sont pas admises les modifications qui apparaîtraient comme des «mesures de substitution», car celles-ci violeraient l'autonomie communale. Cf. RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 26 N. 25 et ATF Ia 67, consid. 3d.

⁸⁵ Voir p. ex. HÄNNI, p. 236.

⁸⁶ Si la planification d'affectation envisagée est effectivement menacée, il découle de l'obligation de planification (malgré la formulation potestative de la loi) une obligation de créer des zones réservées, cf. DFJP/OFAT, Études LAT, art. 27 N. 11; arrêt du TF 1C_141/2014 du 4 août 2014, consid. 5.2.

⁸⁷ RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 27 N. 26. Il convient de relever que l'art. 27 LAT vise uniquement à garantir la planification d'affectation telle qu'elle a été envisagée et non à garantir le plan directeur (indépendamment d'une planification d'affectation concrète). Des mesures visant à garantir immédiatement une modification du plan directeur sont certes aussi concevables. L'art. 27 LAT n'offre cependant ici pas de base légale suffisante: le canton n'a le droit et l'obligation de prendre des mesures pour garantir le plan directeur que lorsque celles-ci sont prévues dans le droit cantonal (cf. WALDMANN/HÄNNI, art. 27 N. 20 et les références citées à la jurisprudence et au droit cantonal; voir aussi RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 27 N. 41, 44 et 45).

⁸⁸ Sur cette question, cf. RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 27, en particulier N. 46.

nal⁸⁹. La force obligatoire du plan directeur est toutefois soumise à une triple restriction. Le plan directeur n'est susceptible de contribuer de façon contraignante au processus décisionnel que dans la mesure où: 1) la législation applicable prévoit une marge d'appréciation⁹⁰; 2) il en va des intérêts territoriaux de la collectivité, alors que la prise en compte d'autres intérêts et la pesée des intérêts correspondante (supplémentaire) doivent encore avoir lieu dans chaque cas d'espèce⁹¹; 3) les circonstances déterminantes restent inchangées⁹². Par conséquent, une collectivité peut s'écarter du plan directeur dans sa planification d'affectation lorsque le plan directeur n'est pas conforme au droit, lorsque des intérêts contraires l'emportent ou lorsque les circonstances se sont modifiées⁹³.

B. Étendue et délai de l'obligation d'adapter la planification d'affectation

74 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les plans d'affectation doivent être réexaminés et remaniés dans leur intégralité à l'échéance d'un horizon de planification de quinze ans environ (art. 15, al. 1, LAT)⁹⁴. Ils seront également réexaminés et, le cas échéant, feront l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont «sensiblement» modifiées (cf. art. 21, al. 2, LAT)⁹⁵. En général, plus un plan est récent, plus les motifs qui justifient la modification doivent être impérieux⁹⁶. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral toujours, la création d'une planification conforme à la LAT est prépondérante⁹⁷. Dans le cas présent, l'art. 10, al. 2, LEne prévoit expressément un réexamen et une adaptation éventuelle des plans d'affectation (sous la forme d'une adaptation du plan ou de l'élaboration d'un nouveau plan d'affectation [spécial]).

75 Selon la LEne, les plans d'affectation ne doivent être adaptés au plan directeur modifié en vertu de l'art. 10, al. 1, LEne que «si nécessaire». Cette nécessité dépend du plan existant ainsi que des circonstances et des besoins locaux particuliers dans le cas d'espèce, en particulier de l'existence d'un projet concret ou de l'annonce d'intérêts concrets d'utilisation. La simple désignation de zones appropriées dans le plan directeur, qui ne contient qu'une indication sur leur caractère *en principe* approprié pour l'utilisation d'une énergie renouvelable, ne se prête guère, par nature, à une transposition immédiate dans la planification d'affectation. Dans la pratique, en définitive, seul un projet concret au sens de

⁸⁹ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 4 et 11 ss.

⁹⁰ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 3 et 25 s.

⁹¹ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 3 et 27 s.

⁹² TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 3 et 29 s.

⁹³ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 32 s.

⁹⁴ Cf. WALDMANN/HÄNNI, Art. 21 N. 21; arrêt du TF 1C_62/2018 du 12 décembre 2018, consid. 5.4 et les références citées.

⁹⁵ Cf. TANQUEREL, art. 21 N. 5 et 10 ss.

⁹⁶ Cf. TANQUEREL, art. 21 N. 14.

⁹⁷ Cf. TANQUEREL, art. 21 N. 46 et les références citées.

l'art. 8, al. 2, LAT pourrait faire l'objet d'une planification d'affectation et être réglé dans un plan d'affectation (spécial). Il faut cependant veiller à ce que la planification d'affectation puisse réagir à un nouveau besoin, c'est-à-dire à un projet concret, dans les zones appropriées, ce qui n'est pas le cas si le plan d'affectation contient des dispositions concurrentes ou exclusives. Dans de nombreux cas – tout particulièrement pour les installations éoliennes selon le message⁹⁸ –, l'élaboration d'un plan d'affectation spécial se justifie compte tenu des effets importants sur l'organisation du territoire, de sorte qu'il ne faut pas nécessairement adapter le plan d'affectation général tant que celui-ci ne contient aucune contradiction avec les zones appropriées inscrites dans le plan directeur.

- 76 Comme au niveau de la planification directrice, une indication temporelle claire pour la mise en œuvre fait aussi (et encore bien plus) défaut pour la planification d'affectation. On peut à tout le moins affirmer que le devoir de planification qui incombe aux collectivités et la volonté du législateur de soutenir un développement rapide de la production d'énergies renouvelables obligent à agir rapidement, y compris dans le cadre du réexamen et des adaptations éventuelles du plan d'affectation. Dès lors, il faut au minimum vérifier rapidement s'il existe des contradictions entre le plan d'affectation et le plan directeur (et les zones appropriées qui y figurent) et s'il est suffisamment tenu compte des énergies renouvelables (dans le sens de travaux de planification préparatoires pour répondre à un éventuel futur besoin de délimitation dans la zone appropriée). Une planification rapide est également obligatoire en présence d'un projet concret.

C. Rôle des cantons

- 77 La LEne charge explicitement le canton de «veiller» à ce que la planification d'affectation soit réexaminée et, le cas échéant, adaptée. Compte tenu du fait que l'aménagement du territoire et, partant, la garantie de sa conformité avec le droit fédéral relèvent de toute façon de la compétence des cantons, la portée de ce mandat à l'intention des cantons n'est pas tout à fait claire. Elle l'est d'autant moins que le législateur, lors de l'adoption des nouvelles dispositions du droit de l'énergie, avait expressément renoncé à interférer dans la répartition actuelle des compétences (la compétence de la planification d'affectation revenant souvent aux communes). Cette «injonction» dans le droit fédéral limite cependant la marge de manœuvre des cantons. Le canton doit soit intervenir directement au niveau de la planification d'affectation (s'il en a la possibilité et le droit en vertu du droit cantonal), soit informer les communes de la nécessité d'agir pour se conformer au mandat fédéral dans le domaine des énergies renouvelables. Si nécessaire, le canton pourvoit à la planification d'affectation correspondante, c'est-à-dire qu'il doit recourir, selon l'idée du législateur fédéral, aux moyens dont il dispose en vertu de la LAT et du droit cantonal. Vu que l'aménagement du territoire relève *in fine* de la responsabilité des cantons selon l'art. 75 Cst., cette norme

⁹⁸ Cf. Message SE2050, p. 6880.

n'introduit rien de fondamentalement nouveau ou limitatif, et est à interpréter plutôt comme une clarification (à valeur déclaratoire)⁹⁹. Le droit fédéral ne fournit pas de nouveaux moyens (d'influence) aux cantons. De même, c'est le droit cantonal qui détermine *s'ils* doivent se charger eux-mêmes de la planification d'affectation ou *s'ils* peuvent inciter les communes à agir, tout comme la *manière* dont ils exercent la surveillance ou les planifications cantonales.

- 78 S'il existe des raisons légitimant l'élaboration ou l'adaptation concrète d'un plan d'affectation qui, d'après le droit cantonal, entre ou pourrait entrer dans les attributions du canton, celui-ci s'en chargera. Le cas échéant, le canton prévoira une zone réservée (art. 27 LAT) ou prendra d'autres mesures conservatoires cantonales¹⁰⁰ (cf. ch. m. 72).
- 79 Si, en sens inverse, le contenu d'un plan d'affectation communal approuvé par le canton pose problème, il appartient en premier lieu à la commune de procéder aux adaptations ou planifications nécessaires. Si la commune n'agit pas alors que le plan d'affectation doit être adapté (art. 21, al. 2, LAT), le canton doit inciter la commune à agir, au besoin par des mesures de surveillance. Le propriétaire foncier concerné (dans le cas d'un projet concret) peut éventuellement, en fonction du droit cantonal, déclencher lui aussi la procédure relative au plan d'affectation. Selon la doctrine dominante, le canton ne peut toutefois pas reconsidérer ni, le cas échéant, révoquer l'approbation qu'il a déjà accordée¹⁰¹. Il peut cependant (si le droit cantonal le prévoit) refuser (partiellement) d'accorder son approbation à l'étape suivante ou l'assortir de conditions ou de corrections si les adaptations nécessaires pour garantir la conformité du plan d'affectation avec le plan directeur n'ont pas été effectuées.

⁹⁹ Le canton a une obligation d'aménagement et tient lieu d'autorité de surveillance. Lorsque les communes ne procèdent pas correctement à la planification d'affectation, le canton en a de toute façon l'obligation.

¹⁰⁰ WALDMANN/HÄNNI, art. 27, N. 6 et 35 s.

¹⁰¹ Cf. WALDMANN/HÄNNI, art. 26 N. 17: pour des défauts contenus dans le plan d'affectation qui tombent dans le champ d'application de l'art. 21, al. 2, LAT, aucune latitude n'existe pour une révocation; pour un même avis, voir TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 2 N. 27; si l'on suit cette position, une reconsidération et une éventuelle révocation ne sont possibles que si le droit cantonal le prévoit.

VII. POSSIBILITÉS D'EXÉCUTION DE LA CONFÉDÉRATION

A. Exécution par des instruments d'aménagement

1. Dans la planification directrice

1.1 Approbation du plan directeur

80 Dans le cadre de la procédure d'approbation du plan directeur, la Confédération peut influencer la planification directrice cantonale. À cette occasion, le Conseil fédéral examine la légalité des plans directeurs, en vérifiant notamment que les nouvelles dispositions du droit de l'énergie, leurs objectifs et leurs principes soient mis en œuvre. Il s'assure également de la mise en œuvre des nouvelles tâches de planification et de la conformité du plan directeur avec la Conception énergie éolienne de la Confédération, le reste du droit fédéral (LAT, LPN, etc.) et les exigences territoriales concrètes de la Confédération.

81 Dans la pratique, non seulement l'examen et l'approbation formels du plan directeur mais aussi son examen préalable revêtent une grande importance (art. 10, al. 3, LAT). Les cantons peuvent soumettre leur plan directeur à l'examen préalable de l'ARE. Après avoir consulté les services fédéraux, l'ARE établit un rapport d'examen préalable. Dans ce rapport, il peut exiger du canton de lui présenter l'état des travaux de planification dans le domaine qui l'intéresse ici, et peut aussi indiquer concrètement où des lacunes subsistent et où il faut agir. Dans ce cadre, il est donc possible d'influencer de bonne heure une planification directrice en cours.

82 Si le Conseil fédéral ne peut pas approuver le plan directeur sans réserves, plusieurs possibilités s'offrent à lui:¹⁰²

- En cas de conflit entre différents acteurs, le Conseil fédéral ordonne l'ouverture de la procédure de conciliation visée à l'art. 12 LAT¹⁰³ pour les parties du plan directeur qui sont touchées. La procédure de conciliation est exclusivement conçue pour le cas où différentes autorités, responsables chacune de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, ne parviennent pas à s'entendre. La conciliation vise à résoudre les conflits territoriaux liés à la liberté d'appréciation en matière de planification¹⁰⁴. L'art. 12 LAT n'est donc pas applicable en cas de violation du droit matériel ou de défaut dans la procédure. Par conséquent, la procédure de conciliation est envisageable dans le présent contexte dans un cas seulement, mais un cas tout de

¹⁰² Sur cette question, voir TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 11 N. 22 ss et DFJP/OFAT, Étude LAT, art. 11 N. 20.

¹⁰³ Cf. DFJP/OFAT Étude LAT, art. 11 N. 20.

¹⁰⁴ Cf. DFJP/OFAT Étude LAT, art. 12 N. 4; WALDMANN/HÄNNI, art. 12 N. 4; TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 12 N. 9.

même, à savoir lors d'un conflit entre un plan directeur cantonal et la Conception énergie éolienne.

- Si le Conseil fédéral constate des violations du droit qui n'ont pas d'effet direct sur les tâches à incidence territoriale de la Confédération et des cantons voisins, il peut:¹⁰⁵
 - approuver le plan directeur avec des adaptations¹⁰⁶ ou (dans une variante plus souple) avec des réserves ou des mandats visant des adaptations futures; ou
 - approuver une partie du plan directeur et renvoyer l'autre partie au canton pour qu'il la complète ou la réévalue, le cas échéant assortie de mandats. Il ne doit pas s'agir d'une lacune fondamentale rendant impossible l'évaluation du plan en tant que tel, et la partie lacunaire doit pouvoir être séparée du plan sans affecter la logique de celui-ci dans son ensemble¹⁰⁷.

83 Si les zones appropriées ne sont pas (suffisamment) désignées, ou si les travaux correspondants ne sont pas suffisamment documentés, le Conseil fédéral a notamment la possibilité de n'approuver qu'une partie du plan directeur et de renvoyer la partie à améliorer au canton pour qu'il la réexamine. Il peut alors être pertinent d'assortir le rejet de mandats concrets, ce qui permet, après examen du cas d'espèce (cf. ch. m. 69), de formuler des exigences de contenu et de calendrier¹⁰⁸.

84 Une non-approbation (partielle) suppose naturellement que les indications, les planifications ou les désignations auraient déjà dû être effectuées, car à défaut, le plan directeur n'est pas contraire au droit. En l'absence de délais concrets de mise en œuvre, la Confédération devra accorder une marge de manœuvre aux cantons à cet égard (cf. ch. m. 60 ss). Compte tenu des objectifs de la législation énergétique et de la volonté du législateur fédéral dans le cadre de la SE2050 toutefois, elle est en droit d'attendre et d'exiger que les travaux de réexamen et de planification nécessaires, incluant un calendrier et des étapes intermédiaires, soient engagés relativement rapidement.

¹⁰⁵ Cf. DFJP/OFAT, Étude LAT, art. 11 N. 20.

¹⁰⁶ Ces adaptations entreprises directement par le Conseil fédéral n'étant possibles que si elles ne nécessitent pas une réévaluation ne revenant pas au Conseil fédéral.

¹⁰⁷ Cf. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 11 N. 28 s.

¹⁰⁸ En théorie, il est aussi possible de ne pas approuver le plan (dans sa totalité), en particulier lorsque seul le chapitre consacré à l'énergie est présenté. Cela présuppose cependant d'une part que les parties qui ne peuvent être approuvées ne peuvent pas être séparées, ce qui en général ne devrait pas être le cas. Au vu des buts de la LEné qui lient dans la même mesure la Confédération et les cantons, cette variante est à éviter le plus possible.

- 85 Il ne serait pas admissible de lier l'évaluation de chapitres (étrangers à la matière) du plan directeur au fait que les travaux dans le domaine de l'énergie aient ou non été entrepris. Une telle utilisation de l'instrument de l'approbation du plan directeur serait abusive car contraire au principe de la bonne foi, qui doit également être respecté dans les relations entre autorités. L'inactivité injustifiée d'un canton doit entraîner d'autres conséquences que la non-approbation d'une partie du plan directeur qui peut être approuvée en elle-même. Selon la doctrine dominante, la révocation de l'approbation n'est pas admissible non plus, en règle générale du moins. Dans l'idée du législateur, les plans qui ne sont plus conformes doivent être réexaminés, selon les règles de la LAT, et non pas «éliminés» par la voie de la révocation de l'approbation (cf. ch. m. 79 et les références citées).

1.2 Autres possibilités d'influence en droit de l'aménagement du territoire

- 86 À condition de disposer de la compétence correspondante, la Confédération a la possibilité de participer au processus de planification par le biais de la coopération, de la coordination et du soutien au sens de l'art. 11 LEne, et en particulier à travers la conception Énergie éolienne. Dans l'intérêt de la vue d'ensemble, de la cohérence et de la coordination, cette conception peut préciser, de manière limitée, les obligations résultant de la LEne, y compris celles relatives à la désignation des zones appropriées. Par contre, il ne serait pas admissible d'y fixer des exigences que le législateur a expressément refusées, comme des directives minimales dans le sens d'objectifs de développement minimaux ou des indications temporelles générales, abstraites et rigides.
- 87 La Confédération peut assumer un certain rôle de pilotage par le biais des obligations d'information et de collaboration (art. 2 et 7 LAT, cf. aussi art. 9 OAT). Ces obligations concernent l'ensemble du processus de planification directrice, à commencer par les études de base¹⁰⁹. Dans ce cadre-là, un service fédéral pourrait demander une adaptation du plan directeur (art. 12 OAT). En dernier recours, en cas d'échec de la collaboration, chaque partie au processus, y compris chaque service fédéral chargé de tâches à incidence territoriale, peut demander l'ouverture d'une procédure de conciliation (art. 7, al. 2, LAT; art. 12, al. 2 et art. 13 OAT)¹¹⁰. Ces instruments sont cependant tous prévus pour des conflits opposant les travaux de planification de plusieurs acteurs différents (p. ex. un conflit entre un plan directeur et la conception Énergie éolienne, cf. ch. m. 82 ci-dessus)¹¹¹. En revanche, la procédure de conciliation n'est pas un instrument efficace pour constater la légalité (ou l'illégalité) de l'action cantonale. Elle ne peut

¹⁰⁹ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 7 N. 22.

¹¹⁰ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 7 N. 4 et N. 23 ss, en particulier N. 26.

¹¹¹ DFJP/OFAT, Étude LAT, Art. 7 N. 1; voir aussi TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 7 N. 26: la partie qui demande la conciliation doit faire valoir un intérêt digne de protection. Un intérêt digne de protection est en particulier admis lorsque les travaux de planification d'une partie seraient entravés faute d'entente.

pas être utilisée lorsque la Confédération, indépendamment de ses propres travaux de planification, souhaite encourager les cantons à agir (autrement).

- 88 En ce qui concerne la collaboration, il pourrait être intéressant d'examiner l'option d'un accord administratif (art. 9, al. 4 OAT) que la Confédération et les cantons concluraient pour concrétiser les obligations et les mandats visant à mettre en œuvre la SE2050 et à promouvoir les énergies renouvelables selon l'art. 10 LEn. Selon les explications relatives à l'OAT, «le but de tels accords administratifs peut être par exemple de permettre, dans les limites de la marge d'appréciation dont dispose la Confédération, une évaluation d'ensemble de projets importants pour l'organisation du territoire, mais posant des problèmes eu égard au droit de l'environnement, qui prenne en compte l'ensemble des données contextuelles et un bilan global positif des mesures de protection de l'environnement.»¹¹² Il s'agirait d'un instrument par lequel la Confédération et les cantons s'engageraient, de leur plein gré, dans l'esprit de la SE2050, à agir dans le but de régler la coopération, de clarifier les questions en suspens, d'instaurer des conditions-cadre sûres et donc d'accroître la sécurité du droit et de la planification, dans le cadre de la répartition existante des compétences¹¹³.
- 89 Enfin, des plans directeurs lacunaires peuvent entraîner (en théorie) une suspension des subventions octroyées aux projets de la collectivité qui auraient dû être impérativement traités dans ledit plan (cf. art. 30 LAT)¹¹⁴. Au moment de la désignation des zones appropriées toutefois, aucun projet concret n'est encore en général discuté. De plus, cette sanction toucherait le responsable de projet, et non l'autorité chargée de la planification.

2. Dans la planification d'affectation

- 90 Dans la planification d'affectation, les possibilités d'exécution (en matière d'aménagement) de la Confédération sont par nature limitées. Selon la répartition des tâches prévue par la Constitution, la planification d'affectation, comme son traitement à l'intérieur des cantons, relève pour l'essentiel de la responsabilité des cantons et du droit cantonal. Une intervention directe de la Confédération sur la planification d'affectation n'est pas prévue dans la LAT. Or c'est aux procédures et instruments existants de la LAT que le législateur a toujours renvoyé durant les travaux législatifs relatifs à la SE2050¹¹⁵.

¹¹² ARE, Explications OAT, p. 15

¹¹³ Les règles de compétences ne peuvent évidemment pas être modifiées (voir p. ex. arrêt du TF 2C_865/2012 du 8 mars 2013, consid. 3.2.2).

¹¹⁴ TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 2 N. 28 et, sur toute cette thématique, également JEANNERAT/BÜHLMANN, art. 30 N. 1 ss.

¹¹⁵ Fait exception l'art. 37 LAT, qui se réfère cependant à un état de fait très spécifique non pertinent ici.

B. Exécution par des instruments de surveillance fédérale

1. Remarque préliminaire

91 La planification d'affectation et les plans d'affectation doivent aussi être conformes au droit fédéral. La Confédération pourrait donc, en théorie du moins, influencer les planifications d'affectation (des cantons et des communes) à l'aide des instruments de surveillance générale de la Confédération, même si la LAT ne lui offre aucun instrument de surveillance particulier.

92 Il convient toutefois de noter que ces mesures supposent une violation (au moins imminente) du droit, soit, dans le cas présent, le fait, pour une collectivité, de ne pas adapter (du moins dans l'immédiat) une planification contrairement à ses obligations. Du fait de l'absence de délai d'exécution clair, il ne sera souvent pas possible de déterminer précisément le moment à partir duquel la collectivité enfreint le droit fédéral. En outre, il est probable que le dialogue et les jeux d'influence politiques prendraient le dessus. La surveillance générale de la Confédération et son application ne devraient guère être nécessaires ou entrer en ligne de compte en pratique, mais il en sera question brièvement ci-après dans un souci d'exhaustivité.

2. Aperçu des conditions et des instruments de surveillance possibles

93 L'exécution du droit fédéral par les cantons est soumise à la surveillance de la Confédération (cf. art. 49, al. 2 et 186, al. 4, Cst.). La Confédération peut exercer sa surveillance à l'aide de différents instruments. Les avis divergent sur la distinction à faire entre les instruments qui se fondent directement sur les art. 49, al. 2 et 186, al. 4, Cst. et ceux qui nécessitent une base légale particulière¹¹⁶. En revanche, il y a unanimité sur la nécessité de respecter les principes de la proportionnalité et de la subsidiarité, et notamment sur le fait que le canton doit se voir accorder la possibilité d'apporter lui-même les corrections nécessaires¹¹⁷.

94 La surveillance de la Confédération fait souvent l'objet de règles de droit spécial. Dans le domaine du droit de l'aménagement du territoire, il s'agit de l'obligation de faire approuver les plans directeurs cantonaux, de la délimitation de zones réservées selon l'art. 37 LAT et du recours des autorités¹¹⁸. Lorsqu'un texte fédéral prévoit et décrit précisément les instruments de surveillance prévus pour certaines situations, l'autorité de surveillance doit s'en tenir en premier lieu à ceux-

¹¹⁶ Cf. OFJ, Avis Surveillance fédérale, ch. II/D/2, selon lequel seule l'approbation d'actes cantonaux et le recours des autorités nécessitent une base légale. Pour un avis opposé, voir p. ex. BIAGGINI, art. 49 N. 25 s, qui exige une base légale y c. pour d'autres instruments.

¹¹⁷ Cf. OFJ, Avis Surveillance fédérale, ch. II/D/2 et BIAGGINI, art. 49 N. 26.

¹¹⁸ Cf. RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 27 N. 26; TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 11 N. 3.

ci, sans toutefois que soient exclus des moyens de surveillance supplémentaires qui ne sont pas mentionnés¹¹⁹.

95 Les moyens de surveillance généraux possibles sont notamment¹²⁰:

- la demande d'informations;
- l'intervention régulatrice: instructions générales et spécifiques, recours et action des autorités, cassation de certains actes cantonaux (entre en ligne de compte uniquement lorsqu'aucune exécution judiciaire n'est possible);
- l'exécution par substitution sans contrainte;
- les mesures d'intervention directe (suppression d'un soutien financier, exécution par la Confédération en dernière extrémité en recourant à la force militaire).

96 Dans le présent cas de figure, l'instrument de surveillance qui pourrait entrer en ligne de compte est notamment l'exécution de substitution par le Conseil fédéral. L'exécution de substitution permet au Conseil fédéral d'accomplir lui-même, ou de faire accomplir par des tiers, à la place et aux frais du canton, un acte que le canton refuse à tort d'accomplir¹²¹. L'admissibilité de l'exécution par substitution sans base légale est toutefois contestée, car elle revient à intervenir fortement dans la compétence d'exécution¹²². Compte tenu de la très claire volonté du législateur de ne pas modifier les compétences et les procédures d'aménagement, et au vu du fait que le Parlement n'a même pas approuvé l'exécution par substitution proposée par le Conseil fédéral pour les études de base relatives à la planification directrice, le recours à l'exécution par substitution sur la base de la Constitution fédérale ne se justifierait tout au plus que dans des cas extrêmes et comme *ultima ratio*.

97 En revanche, il semble admissible, voire indiqué, d'inciter les cantons, par différents moyens et différentes règles, à entreprendre rapidement les travaux de planification en cas d'inaction en la matière (en particulier en ce qui concerne l'accomplissement des études de base nécessaires). Une telle intervention se justifie avant tout parce que les mesures provisionnelles de la LAT ne déploient en général que tardivement leurs effets, au cours d'une procédure relativement longue, alors que l'aménagement du territoire doit justement contribuer au développement rapide et ciblé des énergies renouvelables. Au nombre des moyens adéquats, on pourrait citer la mise à disposition d'études de base et d'informations, l'organisation de manifestations, des entretiens entre le Conseil

¹¹⁹ Cf. OFJ, Avis Surveillance fédérale, ch. II/D/2 et ch. II/D/3 in fine.

¹²⁰ Cf. entre autres Aperçu dans OFJ, Avis Surveillance fédérale, ch. II/D/3 et BIAGGINI, art. 49 N. 25.

¹²¹ OFJ, Avis Surveillance fédérale, ch. II/D/3c.

¹²² Ainsi BIAGGINI, art. 49 N. 25; autre position: OFJ, Avis Surveillance fédérale, ch. II/D/3c.

fédéral et le gouvernement cantonal, le monitoring, la publication de l'état des travaux de planification dans différents cantons et d'autres actions similaires.

3. L'exécution judiciaire en particulier

98 Une autre possibilité de surveillance fédérale, parfois très efficace, est le recours des autorités, dont l'ARE peut faire usage tant au niveau cantonal qu'auprès du Tribunal fédéral en cas de violation du droit fédéral¹²³. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est lui aussi habilité à recourir en tant qu'autorité s'il peut faire valoir une violation de l'art. 10 LEne¹²⁴. Lorsqu'un plan n'est pas adapté malgré la présence avérée de motifs d'adaptation, il y a erreur de droit. En ce qui concerne les griefs possibles, il convient de noter ce qui suit:¹²⁵

- En principe, la Confédération ne peut pas interjeter recours contre le plan directeur, contraignant uniquement pour les autorités. Il existe néanmoins la possibilité d'un contrôle incident dans le cadre de la contestation ultérieure d'un acte d'exécution¹²⁶.
- Au moment de l'adoption d'un plan d'affectation qui viole le droit de l'aménagement du territoire ou le droit de l'énergie, les autorités disposent d'une possibilité de recours, le moment précis étant déterminé par le droit cantonal¹²⁷. Dans la procédure de recours contre le plan d'affectation, le tribunal peut procéder au contrôle incident du contenu du plan directeur. Toutefois, comme le canton ou la commune n'a pas l'obligation, en l'absence de projet concret, de désigner des emplacements «en réserve» dans le plan d'affectation ou par un plan d'affectation spécial, un recours ne s'avérera être l'instrument adéquat que lorsqu'il existe des motifs d'adaptation selon l'art. 9, al. 2, LAT et l'art. 21, al. 2, LAT et que le plan correspondant n'a pas été réexaminé et le cas échéant adapté¹²⁸.
- Une autorité peut également faire recours contre des décisions rendues dans un cas particulier (p. ex. permis de construire)¹²⁹ qui se basent sur des plans directeurs ou des plans d'affectation entachés d'erreurs et qui violent par conséquent les droits de l'énergie et de l'aménagement du territoire. À cette

¹²³ Cf. art. 89, al. 2, let. a en lien avec l'art. 111, al. 1 et 2, LTF, art. 48, al. 4, OAT; AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N. 64 s et AEMISEGGER, art. 34 N. 97 ss, en particulier N. 110 s.

¹²⁴ Cf. art. 89, al. 2, let. a en lien avec l'art. 111, al. 1 et 2, LTF, ainsi que l'art. 66, al. 3 LEne; AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N. 66.

¹²⁵ Voir aussi STALDER, p. 119.

¹²⁶ Cf. AEMISEGGER, art. 34 N. 27 et AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N. 49; arrêt du TF 2C_546/2018 du 11.03.2019 consid. 1.1.1; voir aussi TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 9 N. 7. Le plan directeur est cependant attaquant par les communes dans le cadre d'un recours pour violation de l'autonomie.

¹²⁷ AEMISEGGER, art. 34 N. 25 s; AEMISEGGER/HAAG, art. 33, N. 48.

¹²⁸ AEMISEGGER, art. 34 N. 27; AEMISEGGER/HAAG, art. 33 N. 49; WALDMANN/HÄNNI, art. 9 N. 11; voir aussi arrêt du TF 1A.79/2002 du 25 avril 2003 consid. 5, en particulier consid. 5.6. ainsi que consid. 6.5.

¹²⁹ À ce propos, a son importance aussi la possibilité pour l'ARE d'exiger que certains cantons lui notifient les décisions relatives à des domaines sectoriels déterminés (art. 46, al. 2, OAT).

occasion, les plans (plan directeur et plan d'affectation) peuvent faire l'objet d'un contrôle incident, là encore essentiellement pour déterminer si des motifs d'adaptation auraient imposé un réexamen et une adaptation des plans selon l'art. 9, al. 2 ou l'art. 21, al. 2, LAT¹³⁰.

- 99 S'agissant des questions examinées ici, la situation procédurale initiale s'avère d'autant plus délicate qu'en pratique, le principal motif de recours serait avant tout une inaction. Il résulte de ce qui précède qu'il faut attaquer la *non*-adaptation des plans d'abord par un recours contre l'acte individuel, avec un contrôle incident des plans qui sous-tendent la décision.
- 100 Dans certaines situations, la non-adaptation du plan directeur au nouveau droit de l'énergie et de l'aménagement du territoire pourrait également être interprétée comme un abus de compétence. Dans ce cas, l'action de droit public pour violation de compétence (art. 120 LTF) auprès du Tribunal fédéral pourrait être examinée, même si la relation entre action et recours des autorités est très controversée¹³¹. Toutefois, avant que la Confédération et les cantons puissent utiliser l'instrument de l'action en justice, ils doivent engager des négociations dans le but de régler le différend sans recours à la procédure judiciaire (cf. art. 44, al. 3, Cst.). «L'engagement d'une procédure ou d'une action auprès du Tribunal fédéral par la Confédération et les cantons n'est pas laissé à la discrétion de ceux-ci ou à l'opportunité politique. Les conflits de compétence doivent être résolus. La Confédération et les cantons ont par conséquent l'obligation d'aboutir à une solution»,¹³²

VIII. RESPONSABILITÉ ÉVENTUELLE DE LA CONFÉDÉRATION

- 101 Si une collectivité n'agit pas dans les délais dans le domaine de l'aménagement du territoire et qu'un particulier s'en trouve lésé, la responsabilité de la collectivité peut être engagée pour autant que les conditions usuelles de la responsabilité de l'État, en l'absence de règles légales explicites, soient satisfaites. En principe, il faut admettre que la responsabilité d'une autorité d'approbation pourrait aussi être engagée¹³³. La responsabilité de la Confédération est déterminée sur la base de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRFC, RS 170.32).

¹³⁰ Cf. entre autres ATF 145 II 83 consid. 5.1; AEMISEGGER/HAAG, art. 33, N. 86 s; TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice, art. 2 N. 27 et art. 9 N. 7; TANQUEREL, art. 21 N. 31.

¹³¹ Voir à ce propos la vue d'ensemble chez JÄGER, ch. m. 89; voir aussi AEMISEGGER, art. 34 N. 121.

¹³² RUCH, BV-Kommentar, art. 49 N. 32 (trad. ARE).

¹³³ Cf. RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 26 N. 53.

- 102 Dans le présent contexte, la responsabilité de la Confédération est déjà limitée du fait de la répartition constitutionnelle des compétences et des possibilités d'influence et d'application restreintes dans le droit de l'aménagement du territoire. La compétence des cantons en matière d'aménagement, qui n'a cessé d'être soulignée durant les débats parlementaires consacrés à la nouvelle loi sur l'énergie et a été maintenue sans restriction, se répercute aussi sur le domaine de la responsabilité. Une responsabilité de la Confédération pourrait tout au plus être envisagée si la Confédération approuvait un plan directeur contraire au droit fédéral et, éventuellement, dans des cas très particuliers, si elle n'intervenait pas alors qu'elle serait clairement dans l'obligation de le faire. Il s'agirait ici cependant tout au plus d'une coresponsabilité pour des dommages relevant en premier lieu de la sphère de responsabilité d'une autre collectivité¹³⁴.
- 103 Une responsabilité pour acte illicite du fait d'une coresponsabilité pour des défauts entachant le plan directeur est également peu probable. Les obstacles à surmonter pour engager une responsabilité à la suite d'un dommage financier dû à une inexécution, à une exécution incorrecte ou à un retard dans l'exécution d'actes de planification sont très élevés, comme le montre un arrêt du Tribunal fédéral de 2018. Selon cet arrêt, la responsabilité n'est engagée que si l'action (tardive) de la collectivité ou son omission d'agir est illicite (art. 3, al. 1, LRCF), ce qui suppose la violation d'une norme protectrice des intérêts de la partie (qui s'estime) lésée. Selon le Tribunal fédéral, l'art. 35 LAT n'est en tout cas pas une norme protectrice¹³⁵.
- 104 Il devrait en aller de même pour les nouvelles obligations de la LEne et de la LAT qui ne visent pas à préserver ou à protéger des intérêts particuliers¹³⁶. Mais même la violation de l'art. 29, al. 1, Cst. (retard injustifié) dans la procédure de planification ne peut pas automatiquement et dans tous les cas fonder un acte illicite. L'illicéité suppose un acte de planification *spécifique*. Le Tribunal fédéral estime qu'il n'est en tout cas pas arbitraire d'exiger un lien suffisamment étroit entre la planification et le particulier qui s'estime lésé. Un tel lien a tout de même été admis pour le cas où la planification touche une ou plusieurs parcelles bien définies¹³⁷.
- 105 S'agissant de la planification directrice, la spécificité requise par le Tribunal fédéral pourrait tout au plus exister pour des projets individuels. En revanche, la désignation de zones appropriées selon l'art. 8b LAT ne devrait probablement jamais satisfaire cette condition. Par conséquent, même si un retard injustifié dans la dé-

¹³⁴ Cf. RUCH, CommLAT Planifier l'affectation, art. 26 N. 53, mais il est difficile de répartir la responsabilité entre l'autorité de planification et l'autorité d'approbation.

¹³⁵ Cf. ATF 144 I 318, consid. 5 et 6.

¹³⁶ S'y ajoute encore le problème déjà longuement discuté que la preuve de la violation des normes sera difficile à apporter en l'absence de délai.

¹³⁷ Cf. ATF 144 I 318, consid. 7.4.

limitation de telles zones était constaté dans un cas, on peut admettre l'idée que ce retard n'engagerait pas la responsabilité des collectivités concernées.

IX. RÉSULTATS

106 Le catalogue de questions (cf. ch. m. 2) et leurs réponses sont présentés sous une forme résumée ci-après:

107 *Question 1: Étendue et horizon temporel de l'obligation des cantons de délimiter des périmètres dans le plan directeur*

En général: Lors de l'examen et de la désignation des zones qui se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (*zones appropriées*), les cantons doivent tenir compte des objectifs et principes de la LEne, qui doivent notamment se refléter dans la pesée des intérêts de l'aménagement du territoire et dans une mise en œuvre rapide et prioritaire de cette tâche. Conformément aux prescriptions du droit de l'aménagement du territoire, il ne faut pas uniquement inclure dans le plan directeur les périmètres définitifs effectivement délimités, mais aussi les étapes intermédiaires et les coordinations en cours. Du reste, les cantons disposent, comme pour toute la planification directrice, d'une large marge d'appréciation.

Question 1a: La définition des zones appropriées est une tâche de planification générale qui, vu son sens et son but, exige en principe une *approche globale*. Cela n'exclut pas complètement un échelonnement des travaux ou un examen préalable et une division en plusieurs entités territoriales. Parfois, une approche échelonnée peut répondre à l'intérêt du développement rapide des énergies renouvelables, que les cantons doivent soutenir, et s'imposer en conséquence. Tel est en particulier le cas s'il existe un projet concret qui serait retardé par un examen global à l'échelle du canton. De telles étapes ne peuvent néanmoins être admises que lorsque les circonstances le justifient et ne dispensent pas de l'obligation de procéder à une approche globale (rapide) à l'échelle du canton. Des approches au cas par cas, axées uniquement sur les besoins, ne suffisent pas à remplir le mandat légal de la Confédération.

Question 1b: Un canton peut renoncer à désigner des zones appropriées à l'issue d'une pesée des intérêts fondée et conforme au droit fédéral, menée dans le cadre d'une approche globale. C'est le cas notamment quand, sur la base de raisons et de données objectives, aucune zone appropriée n'existe. Il convient cependant de considérer que le plan directeur doit, dans sa globalité, être conforme au droit de l'énergie et à ses objectifs. Un plan directeur qui exclurait purement et simplement la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ne satisferait guère à cette condition.

Question 1c: Le droit fédéral ne fixe aucun délai pour la définition de zones appropriées ni pour les différentes étapes de planification et de travail en amont. Toutefois, conformément au sens et au but des nouvelles dispositions et à la volonté du législateur, le canton est dans l'obligation de procéder rapidement à l'examen et, le cas échéant, à la définition des zones appropriées. À ce titre, il doit aussi indiquer dans le plan directeur l'état des travaux et les étapes à venir, assorties d'un calendrier.

Question 1d: Conformément à ses compétences, la Confédération peut concrétiser les obligations des cantons dans des conceptions établies selon l'art. 13 LAT. Dans le cas présent, elle doit néanmoins tenir compte du fait que le législateur n'a pas modifié les attributions et compétences existantes en droit de l'aménagement du territoire, ni n'a cherché à le faire. Le législateur a ainsi refusé d'imposer des exigences minimales aux cantons (objectifs de développement et délais). La Confédération ne peut donc imposer d'autres prescriptions générales et abstraites que dans d'étroites limites.

108 *Question 2: Influence des cantons sur la planification d'affectation*

Que le droit cantonal charge directement le canton de la planification d'affectation ou en attribue la compétence aux communes, le canton doit utiliser tous les moyens que le droit cantonal met à sa disposition pour s'assurer que les plans d'affectation sont adaptés aux nouveaux contenus des plans directeurs. Les plans d'affectation doivent impérativement être réexaminés, mais leur adaptation (immédiate) n'est pas toujours nécessaire. La question qui se pose à ce niveau de décision de la procédure d'aménagement est de savoir s'il existe un besoin concret de déterminer un site devant accueillir des installations de production pour les énergies renouvelables. En l'absence de besoin, aucune adaptation ou planification ne sont généralement nécessaires. Sans projet concret, la mise en œuvre des obligations dans le domaine des énergies renouvelables se limitera souvent à s'assurer que les plans d'affectation existants ne sont pas contraires aux nouveaux plans directeurs. Dans des cas particuliers, il peut être indiqué d'adopter un plan d'affectation spécial ou de recourir à des instruments qui assurent la possibilité de planification directrice (pour autant que le canton en prévoit une) ou de planification d'affectation future, telles que les zones réservées de l'art. 27 LAT.

109 *Question 3: Application des obligations cantonales par la Confédération*

Les nouvelles dispositions imposent indéniablement de nouvelles obligations aux cantons en matière d'énergies renouvelables et le fait de ne pas adapter le plan directeur, voire un plan d'affectation qui le requiert, rend ces plans contraires au droit fédéral. Pourtant, les possibilités d'influence de la Confédération sont limitées. Étant donné que le législateur fédéral a renoncé à un clair délai de mise en œuvre et qu'il s'est référé aux règles de compétence et de procédure en vigueur, le moment à partir duquel l'aménagement du territoire cantonal est contraire au droit fédéral peut tout au plus être constaté dans chaque cas d'espèce. De plus, comme le législateur a renvoyé aux instruments et aux procédures existants du droit de l'aménagement du territoire pour définir les exigences territoriales à

remplir pour la production d'énergie à partir d'énergies renouvelables, la Confédération doit recourir aux instruments du droit de l'aménagement du territoire et de la surveillance générale de la Confédération pour faire appliquer les obligations découlant de l'art. 8b LAT et de l'art. 10 LEne.

- *Application par des instruments du droit de l'aménagement du territoire:* c'est au moment d'approuver ou non un plan directeur que la Confédération peut exercer la plus grande influence. Même si l'adaptation des plans directeurs ne fait pas l'objet d'exigences claires en matière de contenu et de délai, il incombe au Conseil fédéral de vérifier, au cours de la procédure d'approbation, que le canton s'est acquitté de ses obligations d'aménagement avec rapidité et en tenant compte adéquatement des objectifs et des exigences de la LEne. Si tel n'est pas le cas, le Conseil fédéral peut approuver une partie du plan directeur et renvoyer le reste du plan pour complément ou réexamen, du moins lorsque l'approbation demandée porte sur une révision totale du plan directeur ou sur sa partie relative à l'énergie. Le Conseil fédéral a aussi le droit d'assortir son renvoi de mandats et de réserves. Un tel refus partiel n'est pas uniquement possible lorsque des zones appropriées n'ont pas encore été définies au moment où elles devraient figurer dans le plan directeur. Il peut au contraire avoir lieu bien avant, s'il s'avère lors de phases antérieures que la planification concernant cet objectif est insuffisante à la lumière des prescriptions de droit fédéral. La Confédération peut aussi chercher à mettre en œuvre les obligations de l'art. 8b LAT et de l'art. 10 LEne dans le cadre de la collaboration légale en matière d'aménagement, par exemple dans le cadre de l'examen préalable de projets d'adaptation de plans directeurs ou au moyen d'accords administratifs.
- *Application par des instruments de la surveillance de la Confédération:* la Confédération dispose en plus, même sans base légale particulière, des instruments de la surveillance générale prévus par la Constitution fédérale pour inciter les cantons négligents à respecter le droit fédéral. Les offices fédéraux concernés, soit l'ARE et l'OFEN (en cas de violation de la LEne), peuvent faire recours contre des décisions particulières fondées sur des plans directeurs ou des plans d'affectation entachés de défauts et, dans le cadre de ce recours de l'autorité, faire vérifier à titre préjudiciel les plans directeurs et les plans d'affectation.

110 *Question 4, responsabilité de la Confédération*

Il est improbable que la responsabilité de la Confédération soit engagée en cas de retard ou d'absence d'adaptation d'un plan directeur. Les obligations analysées ici concernent en premier lieu les cantons et les communes, conformément à la volonté du législateur fédéral. Cet ordre vaut aussi pour la responsabilité. L'aménagement du territoire relève en premier lieu de la compétence des cantons. La responsabilité suppose notamment un acte illicite, ce qui implique (en cas de préjudice purement économique) qu'une norme protectrice des intérêts de

la partie lésée soit violée. Une telle norme protectrice ferait toutefois vraisemblablement défaut dans le cas présent.

BIBLIOGRAPHIE

ABEGG ANDREAS/DÖRIG LEONIE, Boussole Énergie: Les procédures de planification et d'autorisation étape par étape, in: EspaceSuisse, Territoire & Environnement 3/2019

AEMISEGGER HEINZ, in: Heinz Aemisegger/Stephan Haag (éd.), Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire avec la jurisprudence commentée relative à la révision de l'organisation judiciaire fédérale, Zurich/Bâle/Genève, 2010

AEMISEGGER HEINZ/HAAG STEPHAN, in: Heinz Aemisegger/Stephan Haag (éd.), Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du territoire avec la jurisprudence commentée relative à la révision de l'organisation judiciaire fédérale, Zurich/Bâle/Genève, 2010

BEAT STALDER, Die Revision RPG 1 nach Ablauf der Übergangsfrist von Art. 38a RPG – Bestandesaufnahme und Ausblick, BRDC 3/2019 p. 117 ss

BIAGGINI GIOVANNI, BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e édition, Zurich, 2017

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7^e édition, Zurich, 2016

HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6^e édition, Berne, 2016, p. 236

JÄGER CHRISTOPH, Expertise juridique – Éoliennes; marge de manœuvre des cantons en matière de réglementation du 11 avril 2019, disponible à l'adresse <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/approvisionnement/energies-renouvelables/energie-eolienne.html>

JEANNERAT ELOI/BÜHLMANN LUKAS, in: Heinz Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch, Pierre Tschannen (éd.), Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Zurich/Bâle/Genève, 2019

JEANNERAT ELOI/MOOR PIERRE, in: Heinz Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch, Pierre Tschannen (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich/Bâle/Genève, 2016

LENDI MARTIN, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (éd.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2^e édition, Zurich/St-Gall, 2008

MARTI ARNOLD, Kommentar zum Urteil des Bundesgerichts 1C_139/2017 vom. 6. Februar 2018, in: ZBI 119/2018 p. 595 ss

RUCH ALEXANDER, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^e édition, Zurich/St-Gall, 2014 (cit. RUCH, BV-Kommentar)

RUCH ALEXANDER, in: Heinz Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch, Pierre Tschannen (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich/Bâle/Genève, 2016 (cit. RUCH, CommLAT Planifier l'affectation)

SCHAFFHAUSER RENÉ/UHLMANN FELIX, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (éd.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^e édition, Zurich/St-Gall, 2014

YASMINE SÖZERMAN, Planification des parcs éoliens, in: BRDC 2019, p. 194 ss

TANQUEREL THIERRY, in: Heinz Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch, Pierre Tschannen (éd.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich/Bâle/Genève, 2016

TSCHANNEN PIERRE, in: Heinz Aemisegger, Pierre Moor, Alexander Ruch, Pierre Tschannen (éd.), Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Zurich/Bâle/Genève, 2019 (cit. TSCHANNEN, CommLAT Planification directrice)

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4^e édition, Berne, 2016 (cit. TSCHANNEN, Staatsrecht)

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^e édition, Berne, 2014

WALDMANN BERNHARD/HÄNNI PETER, Stämpflis Handkommentar SHK zum Raumplanungsgesetz, Berne, 2006

DROIT FÉDÉRAL ET DOCUMENTS OFFICIELS

Message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (initiative «Sortir du nucléaire»)», FF 2013 p. 6771 ss (cit. Message SE2050)

Message du 4 juillet 2007 concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger) FF 2007 p. 5477 ss (cit. Message Révision LAT Lex Koller)

Message du 20 janvier 2006 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 p. 959 ss (cit. Message Révision LAT 1)

Projet de révision du droit de l'énergie du 4 septembre 2013 (cit. P-LEne)

ARE, Conception énergie éolienne 2017 - Base pour la prise en compte des intérêts de la Confédération lors de la planification d'installations éoliennes. Berne; disponible à l'adresse www.are.admin.ch/windenergie (cit. Conception énergie éolienne).

ARE (2000/01): Nouveau droit de l'aménagement du territoire. Explications relatives à l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et recommandations pour la mise en œuvre. Berne; disponible à l'adresse <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l-amenagement-du-territoire/construction-hors-de-la-zone-a-batir/explications-relatives-a-l-oat-et-recommandations-pour-la-mise-e.html> (cit. ARE, Explications OAT).

OFJ, Avis de droit sur la surveillance fédérale du 31 août 2004, in JAAC 2005 N° 1 p. 18 ss (cit. OJ, Avis de droit surveillance fédérale).

OFAT: Le plan directeur cantonal. Guide de la planification directrice. Directives en vertu de l'art. 8 OAT, Berne, 1997; disponible à l'adresse <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/plans-directeurs-cantonaux.html> (cit. Guide planification directrice).

DFJP/OFAT (éd.), Étude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire: Bases pour l'aménagement du territoire, Berne, 1981 (cit. DFJP/OFAT, Étude LAT).

TABLE DES ABRÉVIATIONS

al.	alinéa
ARE	Office fédéral du développement territorial (depuis 2000)
art.	article
ATF	arrêt du Tribunal fédéral (publié)
BO E	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale - Conseil des États
BO N	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale - Conseil national
cf.	confer
ch.	chiffre
ch. m.	chiffre marginal
cit.	cité(e)
consid.	considérant
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DFJP	Département fédéral de justice et police
éd.	éditeur(s)
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LEne	Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (RS 730)
let.	lettre
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
N.	Numéro marginal
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OEne	Ordonnance du 1 ^{er} novembre 2017 sur l'énergie (RS 730.01)
OFAT	Office fédéral de l'aménagement du territoire (jusqu'en 2000)
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFJ	Office fédéral de la justice

p.	page
p. ex.	par exemple
P-LEne	Projet de loi sur l'énergie du 4 septembre 2013 (FF 2013 6975)
resp.	respectivement
s.	et suivant(e)
SE2050	Stratégie énergétique 2050 de la Confédération
ss	et suivant(e)s
TF	arrêt non publié du Tribunal fédéral