

**EspaceSuisse**

Verband für Raumplanung  
Association pour l'aménagement du territoire  
Associazione per la pianificazione del territorio  
Associazioni per la planisaziun dal territori

# Inforum

Le périodique du développement territorial suisse

Août 2/2022

**Transition énergétique: vive la pesée des intérêts!**  
**Conférence des aménagistes cantonaux: bon anniversaire!**  
**Zoom sur Steckborn TG: la coopérative d'habitation Linde**  
**densipedia.ch: 3 films dédiés au développement vers l'intérieur**



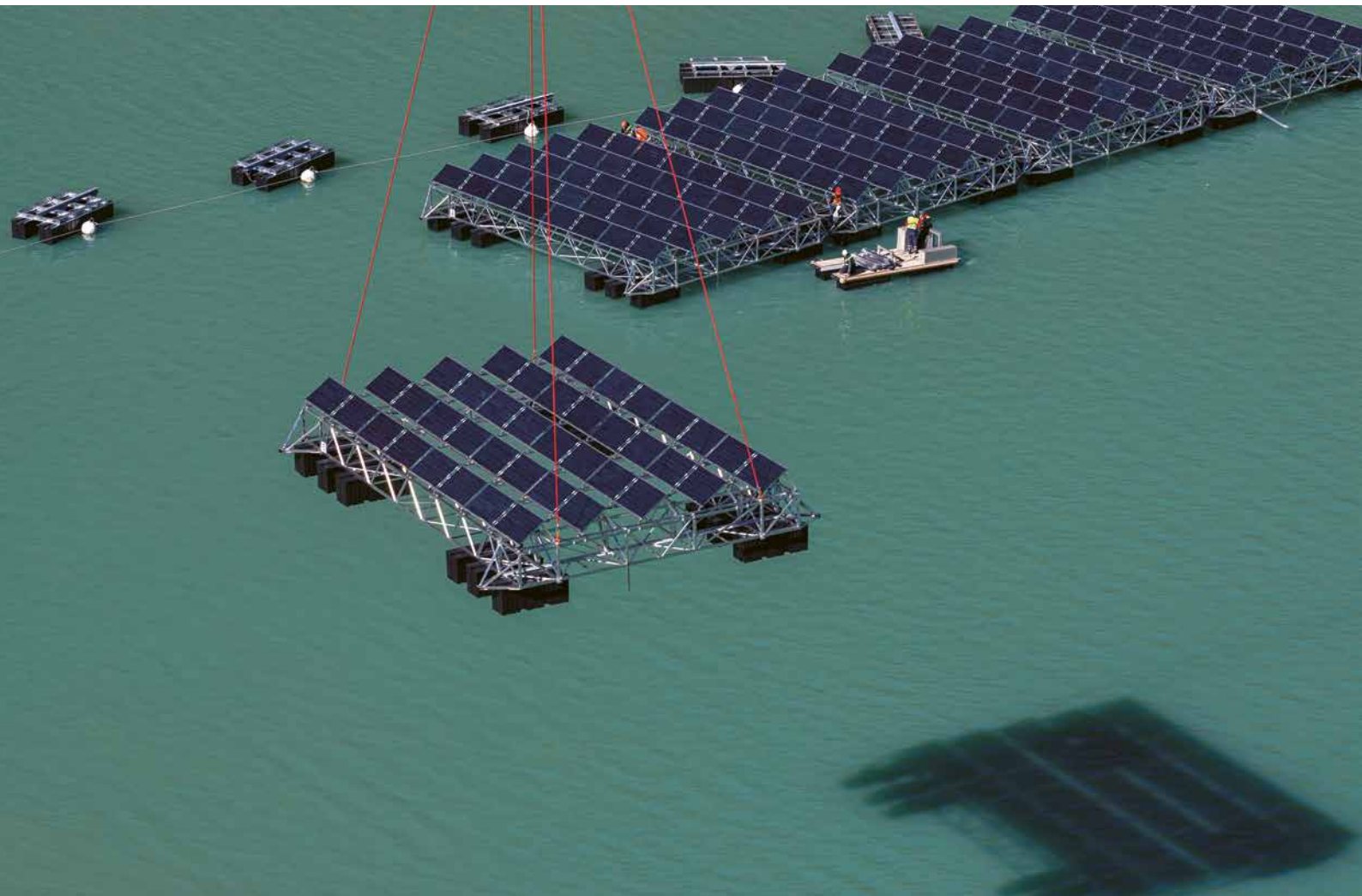
# Une transition énergétique pour et non contre l'environnement

Damian Jerjen

Économiste et aménagiste, directeur d'EspaceSuisse

Le développement prévu des énergies renouvelables est énorme, mais indispensable pour protéger le climat et atteindre l'objectif zéro émission nette. Lorsqu'on utilise l'eau, le vent et le soleil, les conflits avec la protection de la nature et du paysage sont pourtant inévitables. Or, protéger le climat, ce n'est pas seulement réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais aussi préserver des écosystèmes intacts. Il serait donc faux de porter atteinte à ces derniers pour favoriser la transition énergétique. Il est vrai qu'il n'est pas aisé de concilier toutes les exigences. Des exemples récents montrent toutefois qu'une pesée complète des intérêts et un recours adéquat aux instruments d'aménagement du territoire sont des éléments essentiels pour y parvenir.

Les installations solaires en milieu alpin promettent des rendements élevés, même durant les mois d'hiver. Les nouvelles installations doivent toutefois utiliser les constructions et infrastructures existantes, comme ici l'installation de Romande Energie sur le lac des Toules en Valais. Photo: Romande Energie



Les énergies renouvelables tirées de l'eau, du vent et du soleil ont la cote. Elles sont nécessaires pour que la Suisse puisse maintenir son niveau d'approvisionnement élevé tout en réduisant les atteintes environnementales liées à l'énergie. La Stratégie énergétique 2050 vise un bilan neutre en matière de gaz à effet de serre (objectif zéro émission nette). Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de développer massivement la production indigène d'électricité renouvelable et de renforcer les mesures d'efficacité énergétique tout en réduisant la consommation d'énergie et d'électricité.

### Protéger la nature et le paysage, c'est aussi protéger le climat

Si le développement des sources d'énergie renouvelables permet de protéger le climat en émettant moins de gaz à effet de serre (en premier lieu du CO<sub>2</sub>), les efforts pour protéger le climat vont au-delà. En effet, si nous réduisons les émissions de

Protéger le climat, c'est aussi préserver des écosystèmes intacts.

gaz à effet de serre à zéro, mais que nous ne faisons rien pour lutter contre la destruction progressive de l'environnement, le climat sera complètement déséquilibré. Protéger le climat, c'est donc aussi préserver des écosystèmes intacts, favoriser la biodiversité et renforcer la résilience de la biosphère.

La protection du sol, du paysage et de la nature contribue aussi de manière déterminante à la préservation du climat. C'est là qu'intervient l'aménagement du territoire: sa tâche est

Développer les sources d'énergies renouvelables sans tenir compte de la nature et du paysage n'est pas une voie durable.

de coordonner entre elles les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, de pondérer les divers intérêts concernés et de trouver des solutions allant dans le sens du développement durable. Or, en particulier la production d'énergie à partir de l'eau et du vent entre inévitablement en conflit avec la protection de la nature et du paysage, tout comme les grandes installations photovoltaïques construites hors des zones à bâtir. Développer les sources d'énergies renouvelables sans tenir compte de la nature et du paysage n'est pas une voie durable et ne va pas dans le sens de la protection du climat. Cette constatation ne facilite pas la tâche et constitue un défi pour tous les acteurs.

### Pipits farlouses et faucons pèlerins

Un exemple récent montre comment peut fonctionner une pesée complète de tous les intérêts. Le Tribunal fédéral a dû traiter un recours déposé par diverses associations de protection des oiseaux contre les Services industriels de la ville de Granges (SWG) et leur projet de parc comprenant six éoliennes sur le Grenchenberg, dans le Jura soleurois. La production électrique annuelle attendue se monte à quelque 30 GWh. La surface qu'il est prévu de défricher atteint environ 5000 mètres carrés, et le périmètre de projet borde un objet à l'Inventaire fédéral

En Suisse, la cote de popularité de l'énergie éolienne est faible, ce qui rend son développement difficile. Actuellement, on compte 40 installations, ce qui représente nettement moins d'un pour cent de la production totale d'électricité. Chez nos voisins, la part de l'énergie éolienne devrait atteindre près de 50 pour cent à long terme. En image, un parc éolien d'environ 400 éoliennes dans le Burgenland autrichien. Photo: Damian Jerjen, EspaceSuisse



# Recueil de jurisprudence EspaceSuisse

## Connaissez-vous le recueil de jurisprudence d'EspaceSuisse?

Cette banque de données contient environ 6000 jugements du Tribunal fédéral et des tribunaux cantonaux en lien avec le droit des constructions, de l'aménagement et de l'environnement.

## Abonnez-vous gratuitement à notre newsletter!

Ne manquez plus un seul arrêt important! Tenez-vous au courant des derniers jugements et abonnez-vous à notre newsletter «Recueil de jurisprudence» (parution 3 x par année):  
[espacesuisse.ch > Actualité > Newsletter Abonnement](https://www.espacesuisse.ch/Actualite/Newsletter-Abonnement)



## Testez notre recueil de jurisprudence!

Laissez-vous convaincre par l'utilité de notre banque de données dédiée à l'abondante jurisprudence suisse et testez-la gratuitement ou souscrivez un abonnement.  
[espacesuisse.ch > Conseil > Conseil juridique > Recueil de jurisprudence](https://www.espacesuisse.ch/Conseil/Conseil-juridique/Recueil-de-jurisprudence)



des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP, n° 1010 «Weissenstein»). Le Grenchenberg se situe en outre dans la zone cantonale de protection du Jura et, en partie, en zone prioritaire cantonale «nature et paysage».

Compte tenu de cette situation, les conflits à l'intérieur même des intérêts de protection sont programmés. Le projet affecte plus de dix espèces de chauves-souris (dont sept figurent sur la liste rouge), ainsi que quatorze espèces d'oiseaux sensibles à l'exploitation éolienne, telles que le grand tétras, l'alouette lulu, le pipit farlouse, le faucon pèlerin et la bécasse des bois. Si l'on excepte cette dernière, toutes sont protégées et figurent sur la liste des espèces prioritaires au niveau national. Lorsque, pour des questions de protection du paysage, la hauteur de moyeu des rotors a été abaissée de 120 à 99 mètres, le risque pour ces oiseaux s'est encore accru. Le Tribunal fédéral a finalement admis une partie des oppositions formulées par

les associations de protection des oiseaux contre le parc éolien. En raison des intérêts prépondérants de protection de la nature, les SWG doivent renoncer à deux des six installations d'éoliennes (voir la carte, p. 8). Les quatre autres sites peuvent être approuvés sous réserve de certaines mesures de protection et de compensation supplémentaires.

### Concilier trois intérêts nationaux

Cet arrêt du Tribunal fédéral devrait s'avérer déterminant pour la planification de futurs projets énergétiques. C'est la raison pour laquelle les cinq juges fédéraux se sont penchés en détail sur les intérêts en jeu. Développer le recours aux sources d'énergies renouvelables constitue un enjeu majeur en raison du changement climatique, tout comme la protection du paysage et de la biodiversité. En effet, la diversité biologique et les prestations fournies par les écosystèmes telles que la nourriture,

## Dossiers actuels de la politique de l'énergie et du climat

### Stratégie énergétique 2050:

[bfe.admin.ch](#) > Politique > Stratégie énergétique 2050

### Monitoring Stratégie énergétique 2050:

[bfe.admin.ch](#) > Approvisionnement > Statistique et géodonnées > Monitoring Stratégie énergétique 2050

### Stratégie climatique à long terme 2050:

[bafu.admin.ch](#) > Thèmes > Climat > Informations pour spécialistes > Objectifs de la politique climatique > Objectifs de réduction > Objectif 2050 > Stratégie climatique 2050

### Message concernant la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables:

[admin.ch](#) > Documentation > Communiqués > Communiqué du 18.6.2021

### Arrêté du Conseil fédéral concernant le développement des énergies renouvelables en Suisse et le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement électrique en hiver, du 17.2.2022:

[admin.ch](#) > Documentation > Communiqués > Communiqué du 17.2.2022: Sécurité d'approvisionnement (...)

### Table ronde pour le développement des centrales électriques à accumulation:

[admin.ch](#) > Documentation > Communiqués > Communiqué du 13.12.2021

### Projet d'accélération – Mise en consultation des modifications prévues de la loi sur l'énergie (délai: 23.5.2022):

[fedex.admin.ch](#) > Procédures de consultation > Terminées > 2022 > Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) > Procédure de consultation 2022/4: Modification de la loi sur l'énergie

### Procédure de consultation pour la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>:

[admin.ch](#) > Documentation > Communiqués > Communiqué du conseil fédéral > Communiqué du 17.12.2021

### Révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire concernant les installations solaires (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022):

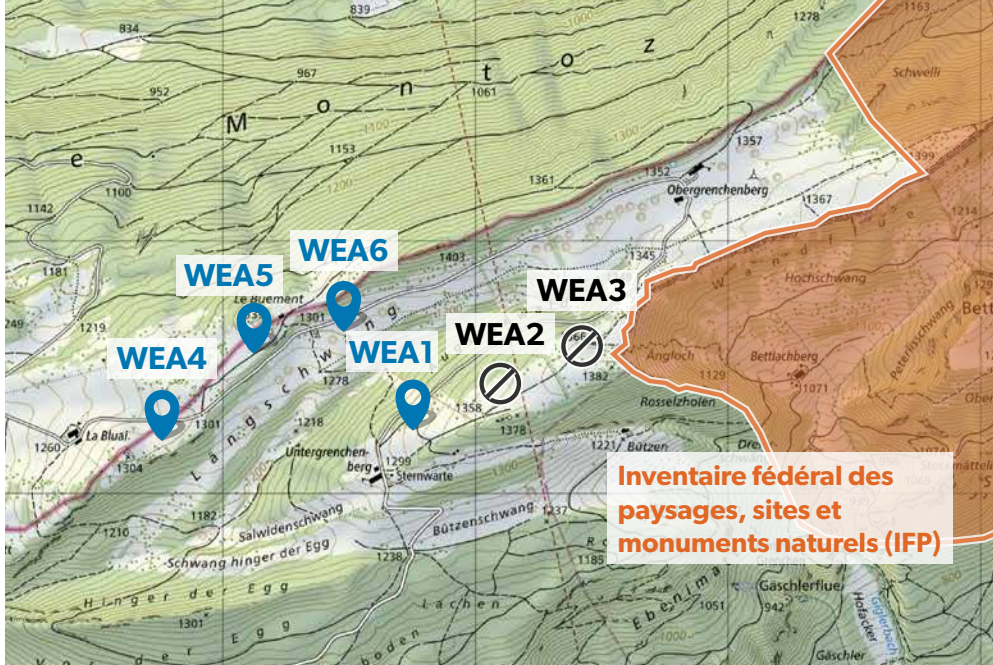
[fedex.admin.ch](#) > Recueil systématique > 7 Travaux publics – Énergie – Transports et communications > 70 Aménagement national, régional et local du territoire > 700.1 Ordonnance du 28.6.2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)

### Initiative pour les glaciers et contre-projet direct à l'initiative:

[gletscher-initiative.ch](#)

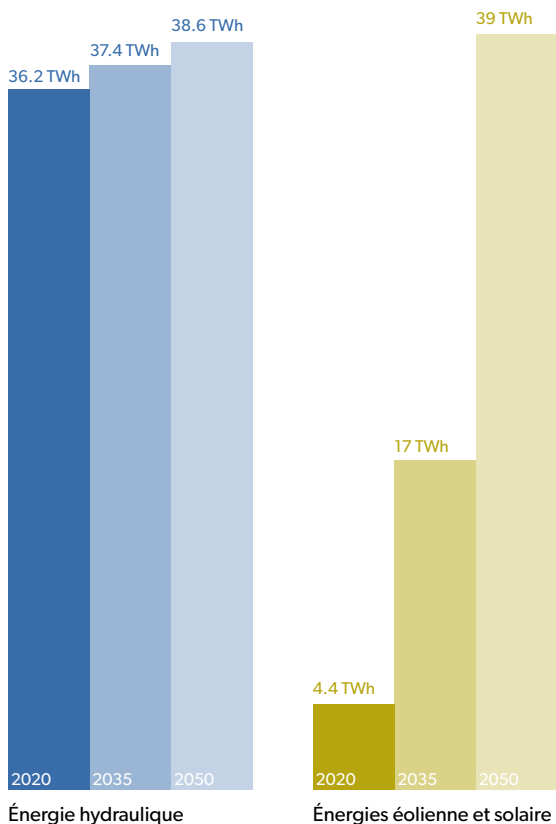
[parlament.ch](#) > Travail parlementaire > Recherche du Numéro d'objet 21.055 > Objet du conseil fédéral: Pour un climat sain (Initiative pour les glaciers). Initiative populaire et contre-projet direct





Deux des six éoliennes (WEA) prévues sur le Grenchenberg ne peuvent être érigées en raison de leur proximité avec le site de nidification du faucon pèlerin.  
 Photo, image de gauche: Unsplash; Source, image de droite: Office fédéral de topographie swisstopo / EspaceSuisse

### Objectifs de développement Stratégie énergétique 2050



Pour atteindre l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050, des restrictions drastiques sont nécessaires.  
 Source: EspaceSuisse

l'eau propre et la médecine («services écosystémiques») sont, selon le Tribunal fédéral, tout aussi essentielles à la survie de l'humanité que la menace aiguë et potentiellement irréversible du changement climatique. Il existe donc des intérêts nationaux des deux côtés.

Il vaut la peine d'examiner de plus près l'argumentation des juges fédéraux. Selon l'instance suprême, l'intérêt national de protéger les espèces menacées et le paysage doit être placé au même niveau que l'intérêt national de voir le parc éolien se réaliser. Le résultat de cette pesée des intérêts n'est pas déterminé par la loi, mais doit être établi au cas par cas. Pour le projet au Grenchenberg, le Tribunal fédéral a ainsi conclu que les installations devaient être construites et exploitées de manière à ce que les risques de collisions et les dérangements des milieux naturels soient ramenés à un niveau compatible avec la protection de la biodiversité. Des mesures de remplacement doivent en outre compenser les atteintes résiduelles, sans rendre impossible l'utilisation de l'énergie éolienne. Ces réflexions ne peuvent toutefois pas être transposées telles quelles à d'autres projets. Les juges fédéraux indiquent ainsi explicitement que la situation sur le Grenchenberg diffère de celle qui prévaut à Sainte-Croix, où les mesures de protection des oiseaux ont été jugées suffisantes (IC\_657/2018, voir l'encadré «Les arrêts in extenso», p. 11).

Pour les installations 2 et 3 du projet de parc éolien au Grenchenberg, ce sont donc les intérêts de la protection des oiseaux qui priment. Ces deux emplacements sont situés à moins de 1000 mètres d'une aire de faucon pèlerin, soit bien en deçà de la distance minimale. Le faucon pèlerin est une espèce menacée qui bénéficie d'une priorité nationale élevée. L'autorisation des deux sites aurait eu un effet préjudiciel pour d'autres projets, si bien que des critères sévères se justifient, selon le Tribunal fédéral. Le fait de renoncer à ces deux emplacements

réduit en outre le conflit avec la protection du paysage: le parc éolien accroît ainsi la distance qui le sépare de l'objet IFP. Le projet respecte aussi mieux les chauves-souris, puisqu'on a mesuré une activité de chiroptères particulièrement élevée autour du site prévu pour l'installation 3.

### Le plan directeur cantonal, un instrument déterminant pour la pesée des intérêts

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la pesée des intérêts a pour but d'optimiser un projet de telle sorte que tous les intérêts puissent être pris en compte de la manière la plus complète possible (voir aussi l'art. 3 al. 1 OAT, dans l'encadré ci-dessous). Lorsque tous les intérêts ne peuvent être conciliés, il peut aussi arriver que l'un d'entre eux soit privilégié et que l'autre passe à l'arrière-plan, comme cela a été le cas pour le Grenchenberg.

Le plan directeur cantonal est l'instrument central permettant de peser les intérêts lors de l'évaluation de projets ayant de grandes incidences sur le territoire et l'environnement. Les études de base correspondantes doivent être menées à un niveau d'approfondissement permettant une sélection ainsi que le développement ultérieur des projets. Il s'agit d'exclure certains sites qui semblent d'emblée irréalisables en raison de graves conflits avec des intérêts de protection de la nature, mais aussi de choisir le ou les sites les plus appropriés parmi ceux qui sont encore en lice.

Une fois que les sites sont fixés dans le plan directeur cantonal, il faut encore examiner dans les procédures en aval (plan d'affectation de zones et/ou plan d'affectation spécial, approbation des plans, etc.) comment les installations concrètes

## L'inscription dans le plan directeur garantit une certaine sécurité de la planification.

peuvent être intégrées au mieux dans le paysage et quelles mesures de protection et de compensation supplémentaires doivent être prises. L'inscription dans le plan directeur garantit une certaine sécurité de la planification, notamment pour les investisseurs et investisseuses. Cette constatation a été confirmée dans un autre arrêt du Tribunal fédéral concernant un parc éolien dans le canton de Vaud (1C\_628/2019; voir l'encadré «Les arrêts in extenso», p. 11): dans ce cas, la Haute Cour a rejeté le recours des associations de protection de l'environnement en se référant à l'inscription du projet dans le plan directeur cantonal et à la coordination suffisante qui avait été effectuée en matière d'aménagement du territoire.

Un autre exemple de l'importance des instruments d'aménagement du territoire pour la planification de projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables est fourni par l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le projet de rehaussement du barrage du Grimsel, rendu en 2019 (1C\_356/2019; voir l'encadré «Les arrêts in extenso», p. 11). Dans ce cas-là, le plan directeur cantonal de Berne ne prévoyait ce rehaussement qu'en tant que «coordination en cours». Le Tribunal fédéral a critiqué le fait que le projet n'avait pas été étudié jusqu'au statut de «coordination réglée» et le fait qu'aucune pesée des intérêts n'avait eu lieu au niveau du plan directeur. Par conséquent, il a annulé la décision de l'instance précédente. Le Tribunal fédéral a explicitement souligné que l'absence de traitement du projet jusqu'à la coordination réglée était déterminant pour son jugement. Le plan directeur cantonal est essentiel lorsqu'il s'agit de coordonner des projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement. Cela vaut en particulier lorsque – comme dans le cas présent – des intérêts liés à l'utilisation du sol et ceux de protection sont d'importance nationale et s'opposent.

### Un dialogue plutôt que des raccourcis

«Qui va piano, va sano, va lontano». Cela vaut également pour la planification de projets de production d'énergie à partir de ressources renouvelables. Malgré la pression du temps, il faut ici des solutions réfléchies et durables. Celles-ci résident moins dans l'adaptation des procédures ou même dans l'assouplissement du droit matériel de l'environnement que dans le dialogue entre les représentants des divers intérêts: il s'agit

### La pesée des intérêts selon l'art. 3 OAT

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

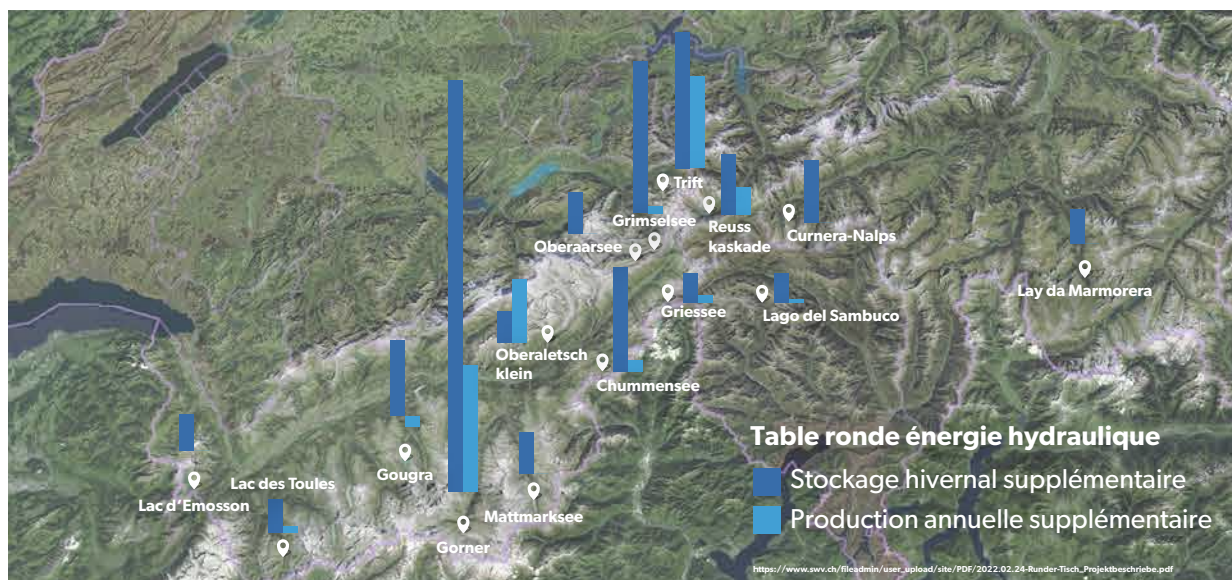
- a. déterminent les intérêts concernés;
- b. apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;
- c. fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts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

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



Un demi-pas vers la protection des oiseaux





Résultat de la table ronde: 15 projets des plus prometteurs, tant du point de vue énergétique que de l'impact sur la biodiversité et le paysage.  
Source: Office fédéral de topographie swisstopo / EspaceSuisse

d'identifier les questions essentielles et d'en débattre. Parce qu'il crée de la confiance, un dialogue ouvert constitue finalement le meilleur moyen d'atteindre l'objectif.

La table ronde consacrée à l'énergie hydraulique constitue un exemple récent d'une telle approche: les personnes qu'elle a réunies ont signé une déclaration commune afin d'aborder ensemble le traitement des centrales hydroélectriques retenues, les mesures de compensation, ainsi que de la protection

de la biodiversité et du paysage. Le fait que le résultat issu de la table ronde ne soit pas entièrement soutenu par tous les acteurs peut être vu comme un signe indiquant qu'une discussion plus approfondie reste nécessaire. En fin de compte, il ne s'agit pas de savoir s'il faut produire davantage d'énergie renouvelable pour obtenir plus de croissance aux dépens de la nature et de l'environnement, mais bien de produire de l'énergie renouvelable tout en protégeant la nature et l'environnement.

## Les arrêts in extenso

- Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_573/2018 du 24.11.2021 (Granges SO) in: RJ EspaceSuisse n° 6150 (parc éolien du Grenchenberg).
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_356/2019 du 04.11.2020 (Guttannen BE et Innertkirchen BE) in: RJ EspaceSuisse n° 5904 (barrage du Grimsel).
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_657/2018 du 18.3.2021 (Sainte-Croix VD) in: RJ EspaceSuisse n° 6087 (parc éolien de Sainte-Croix).
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_628/2019 du 22.12.2021 (Premier/Vallorbe/Vaulion VD) in: RJ EspaceSuisse n° 6187 (parc éolien «Sur Grati»).
- Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_575/2019 du 1.3.2022 (Cugy VD) (parc éolien Eoljorat Sud).

Les personnes qui disposent d'un abonnement au Recueil de jurisprudence d'EspaceSuisse peuvent consulter les divers arrêts sous: [espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Conseil > Conseil juridique > Directement vers le recueil

## Informations utiles

Rapport «Le traitement des grands projets dans les plans directeurs cantonaux au sens de l'article 8 alinéa 2 LAT», rédigé par EspaceSuisse sur mandat de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (2020).

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Publications > Publications spéciales

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

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Publications > Inforum

