

Newsletter 6 (01.11.2019)

CDAP (VD)

AC.2016.0103 du 31.10.2019

Energie éolienne / Pesée des intérêts / Protection contre le bruit
/ Protection de l'avifaune

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)

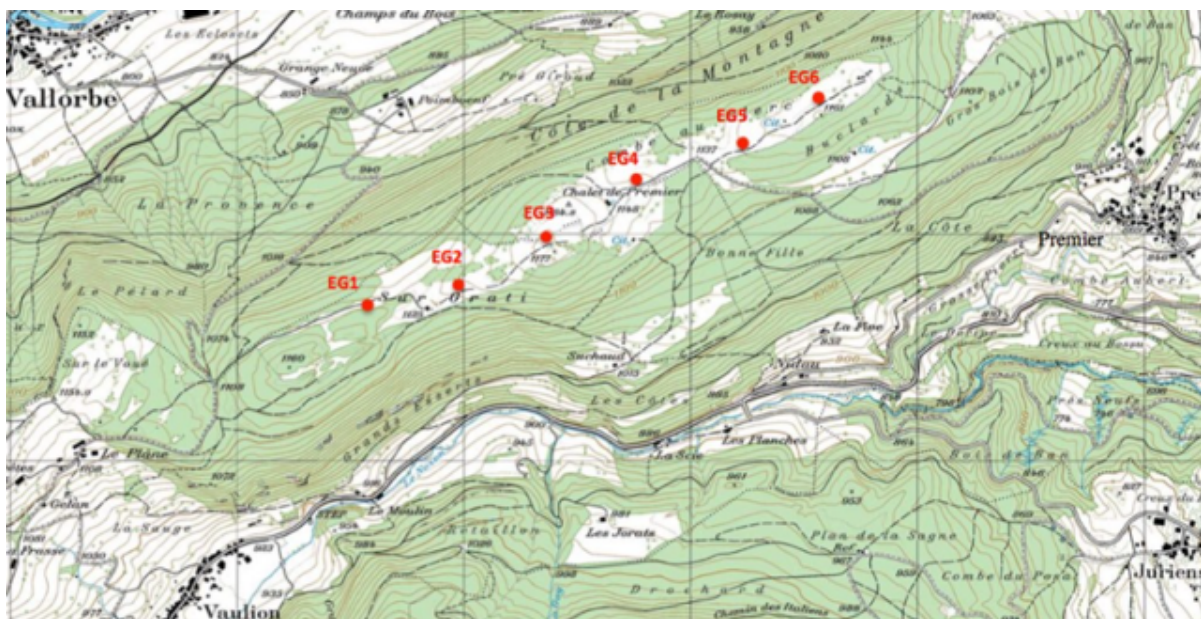
Unil

UNIL | Université de Lausanne

Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

CEDEAT

Dans un arrêt de 73 pages, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) a rejeté les recours formés contre le plan partiel d'affectation « Sur Grati – parc éolien », qui vise à permettre l'installation de six éoliennes sur le territoire des communes de Premier, Vallorbe et Vaulion. Le Tribunal cantonal a confirmé la pesée des intérêts effectuée par les autorités communales et par le DTE (Département cantonal du territoire et de l'environnement), en relevant qu'avec la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération et la nouvelle législation fédérale sur l'énergie, approuvée par le peuple en mai 2017, il y avait un intérêt prépondérant, d'importance nationale, à développer la production d'énergies renouvelables, en particulier l'énergie éolienne. Le projet de parc éolien a aussi été jugé compatible avec les normes sur la protection de l'environnement (en particulier le bruit), de la nature, du paysage et de la protection des eaux. Les impacts sur l'avifaune, notamment la Bécasse des bois, et les chiroptères sont acceptables au vu des mesures de mitigation et de compensation prévues, compte tenu de l'intérêt public très important à la réalisation du parc éolien.



Faits

Le plan directeur cantonal vaudois (PDCn) de 2008 contient une mesure F51 intitulée « Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie ». Le parc éolien « Sur Grati », situé en dehors des périmètres d'inventaires IFP et IMNS, a été reconnu d'emblée comme site éolien intégré à la

planification cantonale ; il figure dans la carte qui accompagne la mesure F51.

Les communes de Premier, Vallorbe et Vaulion, ont mis en œuvre dès 2008 des études visant à établir, avec la société VO Energies Holding SA, puis avec la société VO Energies Eole SA constituée en 2012, un parc éolien de neuf éoliennes, réduit ensuite à six par la

suppression des trois machines les plus à l'ouest. A ce jour, les deux types de machines prises en considération, d'une puissance nominale de 3,05 MW, comptent un mât de 149 m et un rotor de 101 m de diamètre, respectivement de 115,7 m de diamètre. Quel que soit le choix, l'engin ne dépassera donc pas une hauteur de 210 m, pales comprises. Selon le rapport explicatif et rapport d'impact, le potentiel de production annuelle du parc éolien est estimé à 44,5 GWh avec le premier modèle, respectivement à 49,2 GWh avec le second – celui-ci étant privilégié.

Le projet de parc éolien Sur Grati fait l'objet d'une série de procédures, relatives à l'adoption d'un plan partiel d'affectation (PPA), à l'adoption d'un plan routier, à une autorisation de défrichement, à une autorisation d'aménager une conduite principale d'eau potable, à une autorisation de raccordement au réseau électrique, ainsi qu'à l'octroi de permis de construire. Les demandes relatives à ces derniers ont été mises à l'enquête publique simultanément au PPA ; elles ne seront traitées par les municipalités qu'après l'approbation du PPA.

Suite à l'adoption par les communes et l'approbation par le DTE du PPA, Pro Natura Suisse, Pro Natura Vaud et ASPO/BirdLife Suisse ont déposé un recours de droit administratif auprès de la CDAP. Ces organisations ont également recouru contre la décision du DIRH approuvant préalablement le projet d'aménagement des accès et contre les autorisations de défricher délivrées par la DGE. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), Helvetia Nostra, Paysage Libre Vaud, l'association SOS Jura Vaud-Sud ainsi que 27 personnes individuelles ont également recouru contre ces mêmes décisions. Les recourants concluent à l'annulation de ces dernières ; les causes sont jointes.

Motifs

(c. 2) Se fondant sur l'art. 25 LPA-VD, les recourants requièrent la suspension de la cause jusqu'à ce que la CDAP soit saisie des

recours contestant les parcs éoliens du Mollendruz (douze éoliennes) et de Bel Coster (neuf éoliennes), ceux-ci étant situés à proximité du parc éolien Sur Grati. La CDAP rejette cette demande, bien que le droit fédéral prévoit des planifications coordonnées pour certains grands projets d'infrastructures (routes nationales, nouvelles lignes ferroviaires). La procédure d'établissement des parcs éoliens n'est toutefois pas concernée. « Aucune disposition du droit fédéral, notamment de la législation sur l'énergie, n'impose de considérer les différents parcs éoliens d'une même région comme des installations partielles d'un projet unique ». Au niveau cantonal, le PDCn ne prévoit pas de procédure de planification supplémentaire coordonnée, au cours de laquelle seraient à examiner globalement et simultanément les effets sur l'environnement des différents parcs éoliens au sein d'une même région.

(c. 3) Les recourants critiquent la pesée des intérêts effectuée dans le cadre de la procédure d'établissement du PPA. En substance, ils reprochent aux autorités de planification d'avoir retenu à tort que la réalisation du parc éolien répondait à un intérêt public prépondérant, compte tenu selon eux de sa faible efficacité énergétique. A leur avis, la production attendue serait largement inférieure à celle qui est indiquée dans le rapport 47 OAT. La Cour retient qu'une production annuelle entre 35 et 40 GWh correspond pratiquement au double du seuil fixé à l'art. 9 al. 2 OÉne (20 GWh) pour qu'un nouveau parc éolien soit considéré comme une installation revêtant un intérêt national. Ainsi, il s'agit d'admettre la réelle efficacité énergétique du parc éolien litigieux ; partant, il y a un intérêt public à ce qu'il soit réalisé. Reste alors à vérifier concrètement si cet intérêt public est prépondérant par rapport aux autres intérêts publics en jeu, en particulier ceux relevant de la protection de l'environnement et des sites. La Cour relève au passage que le principe de coordination au sens de l'art. 25a LAT a été observé par les autorités de planification.

(c. 4, Bruit) a) Les recourants dénoncent une violation de la législation fédérale sur la protection contre le bruit. Pour le bruit des éoliennes, il faut se référer à l'annexe 6 de l'OPB qui fixe les valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers (ch. 2) et qui prescrit la manière de déterminer le niveau d'évaluation L_r , afin de pouvoir examiner si les valeurs de planification sont respectées (ch. 3).

b) Dans le rapport 47 OAT, les niveaux sonores sont mentionnés avec un écart type allant de -6 dB(A) à +3 dB(A) dans les premiers 1000 mètres. En tenant compte d'une incertitude de 1 dB(A) vis-à-vis des valeurs d'émission, l'écart type serait de -7 dB(A) à +4 dB(A). Selon les recourants, un écart de +4 dB(A) forcerait les voisins à quitter la région et à déménager. Dès lors qu'il s'agit de prendre en compte la valeur moyenne (niveau L_r) pour déterminer le respect des valeurs limites, la CDAP constate que le PPA respecte les prescriptions en matière de protection contre le bruit pour le degré de sensibilité III ; le principe de prévention est respecté. Le Tribunal relève également qu'un suivi acoustique au niveau des façades est prévu dans le rapport 47 OAT, après la réalisation du parc éolien. Ce grief est donc écarté.

(c. 5, Infrasons) Les recourants reprochent aux autorités intimées d'avoir ignoré ou négligé les nuisances provoquées par les infrasons émis par les éoliennes, lesquels provoqueraient une gêne excessive pour la population. Les infrasons et les ultrasons sont assimilés au bruit (art. 7 al. 4 LPE). Il convient donc en principe d'appliquer la LPE à la limitation des émissions d'infrasons d'une installation existante ou projetée. En l'état actuel de la législation, l'OPB ne régit pas la protection contre les infrasons et les ultrasons (cf. art. 1 al. 3 let. b OPB). Il n'existe dès lors pas de valeurs limites d'exposition. Cela implique que les autorités doivent apprécier les éventuelles atteintes causées par les infrasons dans un cas particulier en se fondant directement sur les prescriptions de la loi (art. 11 à 14 et 16 à 18 LPE). Du reste, dans un arrêt récent (arrêt 1C_263/2017-1C_677/2017 du 20 avril 2018), le Tribunal

fédéral s'est prononcé dans le même sens, en se référant en particulier à l'avis de l'OFEV selon lequel il n'existait pas de preuve convaincante, sur le plan scientifique ou statistique, que les infrasons des éoliennes puissent avoir des effets nuisibles pour la santé (c. 5). Il n'y a pas lieu, dans la présente affaire, de se prononcer plus avant sur les arguments des recourants ainsi que sur les études qu'ils ont produites ou auxquelles ils se réfèrent, car on ne voit pas de motifs de remettre en question la réglementation du droit fédéral, telle qu'elle vient d'être décrite. Les autorités de planification n'ont pas violé les dispositions du droit fédéral sur la limitation des émissions en ne prévoyant aucune prescription visant spécifiquement les infrasons.

(c. 6, Formation de glace) Les recourants invoquent l'absence de prise en considération des jets de glace par les éoliennes. La CDAP constate que certains tronçons des chemins pédestres passent précisément, fût-ce de manière perpendiculaire, sous les pales des éoliennes projetées. Le périmètre situé sous les pales constitue précisément une zone à grand risque pour les piétons. Malgré le nombre minimal de jours à risques, un système de dégivrage des pales et de détection de la glace avec arrêt des machines si nécessaire, la position perpendiculaire des chemins vis-à-vis de l'orientation des rotors pendant les jours à risques, la pose de panneaux de signalisation et la très faible utilisation des chemins en hiver, la Cour arrive au constat que les précautions projetées sont insuffisantes. Dès lors, le tracé des chemins devra être modifié, pour le moins en hiver. Au stade du PPA, il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures afin de concrétiser le principe de l'art. 6 al. 1 let. b. LCPR et de l'art. 7 LCPR, pas plus que celui du libre accès aux forêts et aux pâturages de l'art. 699 CC. La condition posée par la CDAP ne s'oppose pas, au stade du PPA, à l'implantation d'éoliennes, compte tenu de la place à disposition. La perte de productivité supplémentaire de 3 %, consécutive à l'arrêt pour givrage et à l'utilisation d'énergie pour réchauffer les pales, doit néanmoins être prise en considération dans l'évaluation de l'efficacité du parc éolien.

(c. 7, Protection des eaux) Les recourants font valoir en substance que les risques encourus par les eaux en phase chantier puis d'exploitation ont n'ont pas été suffisamment analysés ni, par conséquent, pris en considération. La Cour est d'avis que les sources concernées par le projet, la source des Mouilles, la source Mercier, la source du Grand Morcel, ainsi que quelques autres sources privées, bénéficieront des mesures de protection nécessaires, même s'il devait s'avérer que les effets de filtrage seraient insuffisants. Pour le reste, les sites des éoliennes ne se situent pas en zones S1 ou S2, destinées à protéger les captages d'intérêt public. Ils se situent en secteur A_u. Il n'y a ainsi pas lieu d'aller au-delà des exigences du ch. 211 al. 1 et 2 de l'annexe 4 OEaux. C'est au stade de l'autorisation de construire que la DGE devra examiner si les autorisations spéciales exigées par la LEaux, dans le secteur A_u, pourront être délivrées. Au demeurant, selon la Cour, Il serait disproportionné d'exiger que pour chaque éolienne, une investigation du sous-sol soit menée afin de déterminer l'existence éventuelle de grottes ou de cavités susceptibles d'être affectées par la construction.

(c. 8-12, Protection de l'avifaune et des chiroptères) Les recourants considèrent que l'impact des éoliennes sur l'avifaune et les chiroptères serait si sévère qu'il serait impératif de renoncer au parc éolien. La CDAP passe exhaustivement en revue les prescriptions fédérales et cantonales en matière de protection des oiseaux et des chauves-souris, notamment le régime de l'art. 18 al. 1^{er} LPN. Elle expose successivement l'interprétation à la lettre de cette disposition – prévoyant une pesée initiale des intérêts avant toute prise en considération des mesures de remplacement – et son interprétation « réaliste » consistant à intégrer les mesures compensatoires dans la pesée des intérêts afin de considérer les effets sur le long terme des mesures. Selon le Tribunal, cette interprétation est à retenir dans le cas d'espèce. Dans ce cas, il retient que les « mesures de mitigation prévues dans le rapport 47 OAT, fondées sur des observations *in situ* et assorties de démarches de suivi

antérieures et postérieures au démarrage de l'exploitation, apparaissent suffisantes au stade du PPA, pour maintenir l'impact résiduel des éoliennes à un niveau acceptable » – au regard de l'intérêt public à la réalisation du parc éolien Sur Grati. Ce constat doit être maintenu même si doivent s'y ajouter les impacts potentiels des infrastructures inhérentes aux parcs éoliens et les dérangements occasionnés par la réalisation des éoliennes elles-mêmes. Au surplus, la CDAP considère qu'il n'est pas nécessaire de prendre en considération l'impact du projet sur d'autres animaux que les oiseaux, les chiroptères et les lépidoptères, dès lors que l'impact d'un parc éolien concerne principalement ces catégories d'animaux.

(c. 13-17, Protection du paysage et du patrimoine bâti) Les recourants soutiennent que les six éoliennes prévues portent une atteinte considérable au paysage, hors de proportion avec leur apport énergétique. Le site de Sur Grati ne se situe pas dans un objet inventorié à l'IFP ou l'ISOS ; il est toutefois inscrit dans le périmètre du Parc naturel du Jura vaudois. Dans son arrêt relatif au parc éolien du Schwyberg, prévu dans le parc naturel régional du Gantrisch, le Tribunal fédéral a retenu que la situation dans le périmètre d'un parc naturel régional au sens de l'art. 23g al. 1 LPN ne constitue pas en soi une interdiction de construction. Il convient toutefois de considérer les objectifs d'un tel parc, qui visent à préserver et améliorer les qualités naturelles et paysagères et qui exigent que les constructions s'intègrent dans le paysage (arrêt TF 1C_346/2014 du 26.10.2016, c. 5.3.3 et 5.3.4). Dans le cas d'espèce, la CDAP constate que les atteintes locales au paysage peuvent être tenues pour admissibles au regard de l'intérêt public à la réalisation du parc éolien. Pour les mêmes raisons, le défrichement est également admissible. A plus large échelle, l'impact visuel des éoliennes sur Vallorbe et Ballaigues doit être qualifié de considérable, dès lors que la crête de Sur Grati se déploie sans obstacle en face de ces deux localités. Cet impact ne doit dès lors pas être sous-estimé, mais cela ne suffit pas à condamner le projet (AC.2013.0263 du 2.3.2015, c. 6c). Pour le reste, la visibilité des éoliennes de Sur Grati depuis le Plateau sera

très faible puisqu'elles se trouvent à plus de 5 km, soit dans la zone éloignée, notamment à 13 km du restoroute de Bavois. Après une pesée des intérêts et l'application de l'art. 8 LPE, la CDAP arrive à la conclusion que « tout bien pesé, l'intérêt public à la préservation du paysage de Sur Grati et de ses alentours proches ou moins proches doit céder sur l'intérêt public au développement des énergies renouvelables ».

éolien doit encore passer par la procédure de permis de construire.

(c. 18, Intérêts transfrontaliers) Les recourants soutiennent que les autorités françaises auraient dû être consultées conformément à la Convention d'Espoo entrée en vigueur en Suisse le 10 septembre 1997. Un amendement du 4 juin 2004 a été introduit dans la liste de l'appendice I un ch. 22 mentionnant les « grandes installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne ». Toutefois, cet amendement n'est entré en vigueur pour la Suisse que le 23 octobre 2017. Par conséquent, il n'était pas applicable lorsque les décisions attaquées ont été rendues.

(c. 19, Dézonage et surfaces d'assolement) Les recourants affirment que le PPA litigieux revient à affecter des surfaces agricoles en zone à bâtir. Les communes devraient alors compenser les SDA perdues. La CDAP rejette cette argumentation au motif que L'affectation spéciale « Parc éolien » ne conduit pas à colloquer son périmètre en zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Sous réserve de sa destination ciblée, son emprise demeure sous le régime de l'aire forestière. Au demeurant, le périmètre du PPA ne comporte aucune SDA.

(c. 20, Conclusion) La Cour constate, après les développements qui précèdent, que le projet de parc éolien « Sur Grati » doit être confirmé. La pesée des intérêts en présence a ainsi été effectuée correctement par les autorités qui ont adopté et approuvé le plan partiel d'affectation. En particulier, les différentes prescriptions sur la protection de l'environnement (au sens de l'art. 3 al. 1 OEIE) ont été bien appliquées. Par conséquent, les recours sont rejetés. La concrétisation du parc