

03 JAN. 2023



1C_82/2022 – 1C_84/2022
1C_85/2022 – 1C_86/2022
1C_87/2022 – 1C_88/2022
1C_89/2022 – 1C_90/2022
1C_91/2022 – 1C_92/2022
1C_93/2022

Arrêt du 1^{er} décembre 2022 Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Merz.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

1C_82/2022

Commune de La Sonnaz,
route du Moulin 49, 1782 Lossy,

1C_84/2022

Commune de Vuisternens-dit-Romont,
route de Bulle 27, 1687 Vuisternens-devant-Romont,

1C_85/2022

Commune de Villorsonnens,
route du Châtelard 1, 1694 Villargiroud,

1C_86/2022

Commune de Pont-en-Ogoz,
route de l'Eglise 13, 1644 Avry-devant-Pont,

1C_87/2022

Commune de Billens-Hennens,
chemin de la Bioleyre 2, 1681 Billens,

1C_88/2022

Commune de Sâles,
route de la Rosaire 31, 1625 Sâles,

1C_89/2022

Commune d'Ursy,

route de Moudon 5, 1670 Ursy,

1C_90/2022

Commune de Grangettes,

route Centre-Village 5, 1686 Grangettes-près-Romont,

1C_91/2022

Commune de Sorens,

route principale 136, 1642 Sorens,

1C_92/2022

Commune de Siviriez,

route de l'Eglise 10, 1678 Siviriez,

1C_93/2022

Commune de Verrerie,

route de la Colline 108, 1624 Progens,

toutes représentées par Me David Ecoffey, avocat,
boulevard de Pérolles 19, 1700 Fribourg,
recourantes,

contre

Conseil d'Etat du canton de Fribourg,

case postale, 1701 Fribourg, représenté
par la Direction du développement territorial,
des infrastructures, de la mobilité et de
l'environnement de l'Etat de Fribourg,
case postale, 1701 Fribourg.

Objet

Plan directeur cantonal (volet éolien); refus d'entrer en
matière sur une demande de reconsidération,

recours contre les courriers du Conseil d'Etat du canton
de Fribourg du 21 décembre 2021.

Faits :

A.

Par ordonnance du 2 octobre 2018, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg (ci-après: le Conseil d'Etat) a adopté le plan directeur cantonal du canton de Fribourg, notamment la fiche T 121 Energie éolienne ainsi que sept différentes fiches de projet (les fiches P0305-0311 sur les sites éoliens planifiés: Collines de La Sonnaz, Côte du Glaney, Massif du Gibloux, Monts de Vuisternens, Schwyberg, Autour de l'Esserta et Surpierre-Cheiry). Ce plan a été approuvé par le Conseil fédéral le 19 août 2020.

Dès juillet 2021, divers articles de presse ont dénoncé de graves problèmes d'indépendance des personnes chargées du processus d'établissement du volet éolien et de désignation des sites retenus. Ces problèmes concernaient en particulier la société ennova SA qui avait été mandatée entre janvier 2016 et mars 2017, en qualité d'experte indépendante, par le Service cantonal de l'énergie, pour l'établissement du volet éolien du plan directeur cantonal.

Sur la base de documents recueillis progressivement de diverses sources par le biais de la loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents du 9 septembre 2009 (LInf; RSF 17.5), les communes de La Sonnaz et de Vuisternens-devant-Romont ont déposé, le 5 octobre 2021, une requête auprès du Conseil d'Etat. Elles y demandaient la reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal, soit la reconnaissance de la nullité, respectivement l'annulation de la fiche T 121 et des sept fiches de projets; elles sollicitaient ensuite de nouvelles études de base sur le volet éolien du plan directeur cantonal et une nouvelle procédure de consultation du plan directeur cantonal.

Dans les trois mois qui ont suivi la communication du dépôt de cette requête, les communes de Villorsonnens, de Pont-en-Ogoz, de Billens-Hennens, de Sâles, d'Ursy, de Grangettes, de Sorens, de Siviriez et de Verrerie ont déposé une requête de reconsidération. Elles se référaient aux deux demandes plus complètes déposées par les communes de La Sonnaz et de Vuisternens-devant-Romont.

Le 17 décembre 2021, le Conseil d'Etat a mis en consultation publique une série de modifications majeures du plan directeur cantonal, consacrée essentiellement à la thématique du paysage et à différents nouveaux projets dans le cadre de l'art. 9 al. 2 LAT.

Par courriers du 21 décembre 2021, le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur les demandes de reconsidération, en se fondant sur le code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA/FR; RSF 150.1). Il a par ailleurs indiqué que des modifications du plan directeur venaient d'être mises en consultation publique pour une durée de trois mois, soit jusqu'au 17 mars 2022 et a renvoyé les communes précitées à cette consultation et à la possibilité qui leur était donnée de transmettre leurs demandes et propositions. Il a ajouté que la Direction de l'économie et de l'emploi étudiait le lancement d'une expertise indépendante afin d'examiner si le processus et les critères fixés selon les exigences en vigueur avaient été pris correctement en considération dans l'étude qui avait mené aux choix des sites potentiels de production d'énergie éolienne dans le canton.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, les communes de La Sonnaz (cause 1C_82/2022), de Vuisternens-devant-Romont (cause 1C_84/2022), de Villorsonnens (cause 1C_85/2022), de Pont-en-Ogoz (cause 1C_86/2022), de Billens-Hennens (cause 1C_87/2022), de Sâles (cause 1C_88/2022), d'Ursy (cause 1C_89/2022), de Grangettes (cause 1C_90/2022), de Sorens (cause 1C_91/2022), de Siviriez (cause 1C_92/2022) et de Verrerie (cause 1C_93/2022) demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler les actes du 21 décembre 2021 du Conseil d'Etat, de lui renvoyer la cause pour examen au fond des griefs soulevés ou d'admettre la demande de reconsidération portant sur l'adoption du volet éolien du plan directeur cantonal (soit d'annuler le volet éolien du plan directeur cantonal et de procéder à de nouvelles études de base sur le volet éolien et à une nouvelle procédure de consultation). Elles formulent les mêmes conclusions en agissant subsidiairement par la voie du recours constitutionnel subsidiaire.

Le Conseil d'Etat conclut à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Les communes recourantes ont répliqué, par courriers du 13 juillet 2022.

Considérant en droit :

1.

Les onze recours sont dirigés contre les courriers du Conseil d'Etat datés du 21 décembre 2021, adressés à chacune des communes recourantes et dont le contenu est identique. Les recours des commu-

nes, rédigés par le même avocat, sont aussi identiques. Il se justifie par conséquent de joindre les causes 1C_82/2022, 1C_84/2022, 1C_85/2022, 1C_86/2022, 1C_87/2022, 1C_88/2022, 1C_89/2022, 1C_90/2022, 1C_91/2022, 1C_92/2022 et 1C_93/2022, pour des motifs d'économie de procédure, et de statuer sur leurs mérites dans un unique arrêt (cf. art. 71 LTF et 24 PCF [RS 273]; ATF 142 II 293 consid. 1.2).

2.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi (art. 29 al. 1 LTF).

2.1 Le recours en matière de droit public est ouvert contre les décisions rendues dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF).

Les recours sont dirigés en l'espèce contre les lettres du Conseil d'Etat du 21 décembre 2021 dans lesquelles il refuse d'entrer en matière sur la demande de reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat estime que ces courriers ne constituent matériellement pas des décisions.

2.1.1 La notion de décision au sens de l'art. 82 lit. a LTF vise tout acte individuel et concret d'une autorité, qui règle de manière unilatérale et contraignante une relation juridique concrète en créant, modifiant, annulant ou constatant des droits ou des obligations (cf. art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 [PA; RS 172.021]; ATF 147 II 300 consid. 2.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré. En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts 2C_495/2021 du 9 février 2022 consid. 3.2 et les références citées; 8D_1/2011 et 8D_2/2011 du 2 mars 2012 consid. 4 in SJ 2013 I 18).

Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1 et les références).

2.1.2 En refusant d'entrer en matière sur la demande de reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal, le Conseil d'Etat manifeste unilatéralement sa volonté de constater l'inexistence du droit de demander une reconsidération du volet éolien du plan directeur cantonal. Il s'agit d'un acte individuel et concret qui s'adresse à la commune, qui est fondé sur des normes de droit public (code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative) et qui crée un rapport juridique contraignant. Les courriers du 21 décembre 2021 peuvent ainsi être qualifiés de décisions sujettes à recours rendues dans une cause de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF.

2.2 Les communes et les autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale ont qualité pour recourir en vertu de l'art. 89 al. 2 let. c LTF.

En l'espèce, les communes recourantes invoquent l'autonomie dont elles disposent en matière d'aménagement du territoire communal en vertu des art. 34 al. 1, 38 et 48 de la loi fribourgeoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATeC; RSF 710.1). Cela suffit à leur reconnaître la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 2 let. c LTF, la question de savoir si et dans quelle mesure exacte il existe effectivement une autonomie dans le domaine concerné devant être examinée avec le fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4 et les arrêts cités).

2.3 Le droit de recours fondé sur l'art. 89 al. 2 let. c LTF est dit abstrait parce que la qualité pour recourir des communes ne dépend pas des conditions de l'art. 89 al. 1 LTF, en particulier d'un intérêt propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. La commune doit cependant avoir un intérêt actuel et pratique au recours et à l'examen des griefs soulevés. L'intérêt actuel est déterminé en fonction du but poursuivi par le recours, des conséquences et de la portée d'une éventuelle admission de celui-ci (cf. ATF 131 I 153 consid. 1.2; 118 la 488 consid. 2a). Il fait défaut en particulier lorsque la décision attaquée a été exécutée ou est devenue sans objet (ATF 125 II 86 consid. 5b) ou encore lorsque l'admission du recours ne permettrait pas la réparation du préjudice subi (ATF 127 III 41 consid. 2b; arrêt 1C_495/2021 du 5 septembre 2022 consid. 1.2 et les arrêts cités).

Cet intérêt doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu. Si l'intérêt actuel disparaît

en cours de procédure, le recours devient sans objet, alors qu'il est irrecevable si l'intérêt actuel faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 et la jurisprudence citée). De cette manière, les tribunaux sont assurés de trancher uniquement des questions concrètes et non de prendre des décisions à caractère théorique, ce qui répond à un souci d'économie de procédure (ATF 140 IV 74 consid. 1.3.1). Ainsi, une partie qui n'est pas concrètement lésée par la décision ne possède pas la qualité pour recourir.

La jurisprudence consent une exception à l'exigence de l'intérêt actuel au recours lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 147 I 478 consid. 2.2; 146 II 335 consid. 1.3).

2.3.1 En l'espèce, la demande de reconsidération porte sur le plan directeur cantonal, qui est un acte de nature juridique particulière car il s'agit d'un instrument procédural de coordination des activités ayant des effets sur le territoire (cf. art. 6 à 8 LAT; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, N 1104; PIERRE TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, N 5 à 7 ad art. 9). Le plan directeur cantonal est appelé à être adapté. En effet, selon l'art. 9 al. 2 LAT, 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, les plans directeurs feront l'objet des adaptations nécessaires. Contrairement à ce qui prévaut pour les plans d'affectation (art. 21 al. 2 LAT), la loi n'exige pas que les circonstances se soient "sensiblement" modifiées, une modification simple des circonstances suffit (PIERRE TSCHANNEN, *op. cit.*, N 41 ad art. 9).

En application de l'art. 9 al. 2 LAT, le 17 décembre 2021, le Conseil d'Etat a mis en consultation publique une série de modifications majeures du plan directeur cantonal, consacrée essentiellement à la thématique du paysage et à différents nouveaux projets. Il a indiqué aux communes recourantes, dans ses courriers du 21 décembre 2021, que dans ce contexte elles avaient non seulement la possibilité de transmettre au canton des remarques sur les contenus mis en consultation mais aussi "de faire au canton des propositions en lien avec toute autre thématique du plan directeur cantonal". Il a précisé que "sur la base des arguments développés dans la présente demande de

reconsidération, [elles pourraient] démontrer au canton sous quels aspects les études de base relatives à la définition des sites éoliens devraient être revues, respectivement qu'une révision du volet éolien et des fiches de projet du PDCant se justifierait". Dans ses déterminations devant le Tribunal de céans, le Conseil d'Etat a confirmé cette approche. Il a notamment exposé qu' "une demande de reconsidération n'est possible que dans le cadre de la consultation publique de la révision du plan directeur cantonal ou lorsque celui-ci est modifié conformément à l'art. 10 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 1^{er} décembre 2009 (ReLATEC; RSF 710.11); dans ce contexte, "les aspects relevés par les recourantes nécessitent une explication spécifique sur la base des arguments développés dans la demande de reconsidération qui entre dans le cadre de la consultation".

Par courrier du 17 mars 2022, les communes ont fait usage de la possibilité de démontrer sous quels aspects les études de base relatives à la définition des sites éoliens devraient être revues, dans le cadre de la consultation publique de modification du plan directeur cantonal au sens de l'art. 9 al. 2 LAT.

2.3.2 Dans ces circonstances, l'admission éventuelle du présent recours ne procurerait aucun avantage de droit matériel aux recourantes, puisqu'elles ont pu faire valoir leurs critiques à l'encontre du volet éolien du plan directeur cantonal dans le cadre de l'adaptation du plan directeur cantonal au sens de l'art. 9 al. 2 LAT. Les recourantes n'ont donc aucun intérêt juridique actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée. Les recourantes soulignent cependant que le volet éolien du plan directeur cantonal ne fait pas partie des propositions de modifications mises en consultation par le Conseil d'Etat le 17 décembre 2021. En principe seules les adaptations et les parties du plan directeur cantonal directement touchées font l'objet de la procédure (PIERRE TSCHANNEN, *op. cit.*, N 47 ad art. 9). Le Conseil d'Etat a cependant en l'espèce expressément précisé que les communes étaient habilitées à faire valoir leurs arguments à l'encontre du volet éolien du plan directeur cantonal dans le cadre de la consultation publique échéant le 17 mars 2022.

Or, dans le canton de Fribourg, selon la procédure prévue par le ReLATEC, à la fin de la procédure de consultation publique, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (ci-après: la Direction) va établir le rapport de consultation dans lequel elle se détermine aussi sur les

observations et les propositions formulées (art. 13 al. 1 ReLATeC). Il incombera à cette autorité de prendre position sur les observations déposées par les recourantes. Ce rapport sera ensuite versé au dossier à l'intention du Conseil d'Etat (art. 13 al. 1 ReLATeC). La Direction établit le projet définitif d'adaptation du plan directeur cantonal. Dans la mesure où le plan a subi des modifications importantes, la Direction le soumet aux communes qui prennent position à l'intention du Conseil d'Etat (art. 13 al. 2 ReLATeC).

Les communes pourront ensuite – si elles l'estiment utile – déposer un recours contre la décision d'adaptation du plan directeur cantonal, en se fondant sur une violation de leur autonomie (ATF 146 I 36 consid. 1.1; 136 I 265 consid. 1.1).

2.3.3 En définitive, il est établi qu'une procédure de modification du plan directeur est en cours et que les communes ont pu prendre position et faire valoir les griefs dont elles se prévalent dans la présente procédure lors de la consultation publique. Les communes recourantes n'ont donc plus d'intérêt actuel à obtenir l'annulation des décisions du Conseil d'Etat de non-entrée en matière du 21 décembre 2021: l'admission de leur recours ne leur procurerait en effet aucun avantage de droit matériel.

Pour le reste, rien n'indique qu'un litige de ce genre pourrait se reproduire en tout temps dans des circonstances analogues et que la question matérielle posée par le recours est une question de principe susceptible de se poser à nouveau sans que le Tribunal fédéral, saisi d'un recours, puisse statuer en temps utile. Les recourantes ne soutiennent d'ailleurs pas le contraire.

3.

Les recours en matière de droit public sont par conséquent déclarés irrecevables, faute d'intérêt actuel. Il en va de même des recours constitutionnels subsidiaires.

Conformément à l'art. 66 al. 4 LTF, il n'est pas perçu de frais judiciaires. Il n'est pas non plus alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Les causes 1C_82/2022, 1C_84/2022, 1C_85/2022, 1C_86/2022, 1C_87/2022, 1C_88/2022, 1C_89/2022, 1C_90/2022, 1C_91/2022, 1C_92/2022 et 1C_93/2022 sont jointes.

2.

Les recours en matière de droit public et les recours constitutionnels subsidiaires sont irrecevables.

3.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

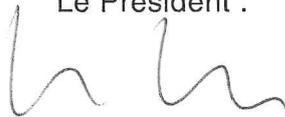
4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des communes recourantes et au Conseil d'Etat du canton de Fribourg.

Lausanne, le 1^{er} décembre 2022

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président :



Kneubühler

La Greffière :



Tornay Schaller

