

## 2. L'aménagement du territoire

### A. Les plans et les zones

#### Exercice 1

A Genève, le plan directeur cantonal prévoit la densification du quartier Praille-Acacias-Vernets.

Les autorités élaborent alors un avant-projet de plan directeur de quartier : il s'agit, notamment, des principes et objectifs de coordination pour le quartier ainsi qu'une carte de synthèse et une carte des grands équilibres (densité et affectations).

Le projet est soumis à la consultation publique. La fondation A., propriétaire d'une parcelle avec deux bâtiments de bureaux située dans le périmètre du plan directeur, forme des observations et s'oppose au plan : elle estime que ce plan ne tient pas compte d'une convention qu'elle a conclue avec l'Etat et qui garantit à son immeuble une situation acquise.

Le plan directeur de quartier est néanmoins approuvé par le Conseil d'Etat genevois.

*Tiré de l'ATF 143 II 276*

- a) Définissez ce qu'est un plan directeur : à quels articles de loi est-il prévu, que règle-t-il et pour qui est-il obligatoire ?

*L'instrument plan directeur cantonal est prévu aux art. 6 ss LAT. Il se définit comme un plan de gestion du territoire (et non pas comme une conception détaillée de l'état futur de l'organisation du territoire). Il montre comment les organismes chargés de tâches d'organisation du territoire doivent exercer leurs compétences en fonction de l'organisation du territoire souhaitée (coordination de activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire) : cet aspect programmatique du plan correspond au contenu minimum exigé selon les art. 8 LAT et 5 al. 1 OAT. Le plan directeur a force obligatoire pour les autorités conformément à l'art. 9 LAT ; mais pas pour les administrés.*

- b) Précisez ce qu'est un « plan directeur de quartier ».

*Les cantons peuvent prévoir des plans directeurs de rang inférieur : au niveau régional ou communal – qui entrent dans la définition du plan directeur telle que donnée par le droit fédéral.*

- *Dans notre cas, situé à Genève, le plan directeur de quartier est un plan directeur localisé.*

- *Par exemple, à Lausanne, il existe le PDCom.*

- c) Qu'est-ce qu'un plan d'affectation : à quels articles de loi est-il prévu, que règle-t-il, pour qui est-il obligatoire ?

*Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Les plans d'affectation concrétisent et précisent les plans directeurs, dont ils doivent être distingués.*

*Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun (cf. art. 21 al. 1 LAT), particuliers et autorités. C'est pourquoi, selon l'art. 33 al. 1 LAT, les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique. Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution (cf. art. 33 al. 2 LAT). Il prévoit également qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen (cf. art. 33 al. 3 let. b LAT). Ces dispositions de droit fédéral sont concrétisées par le droit cantonal (LATC-VD) – voir question e.*

- d) Dans le canton de Vaud, quels articles de la LATC-VD concrétisent la participation de la population à l'établissement des plans directeur et d'affectation ?

- *Concernant les plans directeurs (cf. art. 8 LATC-VD), le projet de plan directeur est soumis à une consultation publique pendant un délai de 60 jours (avis dans la Feuille des Avis Officiels) pour permettre à la population de formuler des observations. La population n'a pas pour autant un droit d'opposition.*
- *Concernant les plans d'affectation (cf. art. 11 ss et 22 ss LATC-VD), il existe une véritable mise à l'enquête pendant 30 jours (cf. art. 13 al. 1 et 38 al. 1 LATC-VD), qui permet à la population non seulement de formuler ses observations mais aussi, en cas d'intérêt digne de protection, de faire opposition (cf. art. 13 al. 3 et 38 al. 3 LATC-VD). Eventuellement, il peut être procédé à une enquête complémentaire de 30 jours. Un recours est ensuite possible dans les 30 jours auprès du Tribunal cantonal (cf. art. 15 al. 2 et 43 al. 2 LATC-VD et art. 77 LPA-VD).*

- e) La fondation A. peut-elle recourir contre l'approbation du plan directeur par le Conseil d'Etat genevois ?

*L'art. 4 LAT prévoit que la population doit être informée sur l'établissement, les objectifs et la procédure concernant les différents plans prévus par la LAT. En outre, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement de ces plans.*

*Cependant, dans la mesure où ce plan a pour objet de fixer les orientations futures de l'aménagement de tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes, il est assimilé à un plan directeur au sens défini par le droit fédéral. A ce titre, il acquiert force obligatoire pour les communes et le Conseil d'État, mais ne produit en revanche aucun effet direct à l'égard des particuliers. Dès lors, la Fondation A. ne peut pas former de recours à son encontre (cf. art. 9 al. 1 LAT).*

### **Tableau récapitulatif**

|                             | <b>Plan directeur</b>                                                                                        | <b>Plan d'affectation</b>                                                                                                                                                                |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Base légale fédérale</b> | Art. 6 ss LAT                                                                                                | Art. 14 ss LAT                                                                                                                                                                           |
| <b>Base légale vaudoise</b> | Art. 7 ss et 16 ss LATC-VD                                                                                   | Art. 11 et 22 ss LATC-VD                                                                                                                                                                 |
| <b>Objectif</b>             | Détermine l'évolution de l'aménagement du territoire cantonal (régional / communal) dans les grandes lignes. | Concrétise et précise les plans directeurs.                                                                                                                                              |
| <b>Force obligatoire</b>    | Pour les autorités.                                                                                          | Pour les autorités <u>et</u> les administrés.                                                                                                                                            |
| <b>Consultation ?</b>       | Oui, consultation publique (60 jours ; art. 8 al. 1 LATC-VD).                                                | Oui, mise à l'enquête publique (30 jours ; art. 13 al. 1 et 38 al. 1 LATC-VD).                                                                                                           |
| <b>Opposition ?</b>         | Non. Possibilité pour la population de formuler des observations.                                            | Oui, opposition possible en cas d'intérêt digne de protection (art. 13 al. 3 et 38 al. 3 LATC-VD). Recours ensuite possible au TC dans les 30 jours (art. 15 al. 2 et 43 al. 2 LATC-VD). |

### **Exercice 2**

Une société exploite plusieurs centrales hydrauliques qui utilisent des lacs de retenue, dont le lac du Grimsel. Ce dernier est entouré d'une zone de protection d'importance nationale inscrite à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale.

La société envisage de rehausser un barrage afin d'élever le niveau du lac du Grimsel de 23 m. Cette modification permettrait d'augmenter la capacité de stockage de 240 GWh d'énergie supplémentaire.

La société dépose une demande d'autorisation de construire, qui est accordée par les autorités.

Plusieurs associations recourent contre l'octroi de l'autorisation au motif que le rehaussement du barrage n'a pas une base suffisante dans le plan directeur.

*Inspiré de l'ATF 147 II 164*

- a) De manière générale, quels sont les projets devant figurer dans un plan directeur ?

*Les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur (cf. art. 8 al. 2 LAT).*

*Il s'agit notamment de projets entraînant une utilisation importante des sols, créant un flux de trafic important ou générant une forte pollution environnementale et paysagère.*

*Ex : des infrastructures de transport ou d'énergie des infrastructures d'importance régionale.*

- b) Pourquoi ces projets doivent-ils être inscrits dans un plan directeur ?

*Le plan directeur est l'instrument de coordination des intérêts publics dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il permet de traiter les conflits entre les différents intérêts relatifs à l'utilisation du sol et les projets déployant des effets considérables relatifs à l'utilisation du territoire ou à l'environnement.*

*Lors de l'élaboration du plan directeur, l'autorité cantonale commence par procéder à une pesée globale des intérêts en jeu (cf. art. 3 OAT). Cela permet d'avoir une vision globale et cohérente du développement territorial.*

*Les projets mentionnés ci-dessus ont des effets d'une grande ampleur. Dès lors, ils doivent figurer dans le plan directeur afin que l'autorité procède à une pesée globale des intérêts en amont.*

- c) En l'espèce, le rehaussement du barrage, et par conséquent de la hauteur du lac, doit-il être prévu dans un plan directeur ? Si oui, pourquoi ?

*Oui. Le projet a une incidence importante sur l'aménagement du territoire local en modifiant notamment le paysage et en immergeant partiellement une zone de protection. Le projet entre en conflit avec la protection d'un objet inscrit à l'inventaire fédéral.*

*Les autorités cantonales doivent donc commencer par procéder à une pesée globale des intérêts, et, le cas échéant, inscrire le projet de rehaussement dans le plan directeur.*

- d) En l'espèce, quels intérêts seront mis en balance pour l'établissement du plan directeur ?

*L'intérêt au stockage accru d'énergie vs l'intérêt à la protection de l'objet (la zone de protection) inscrit à l'inventaire fédéral.*

*En l'espèce, le Tribunal fédéral a jugé que l'intérêt au stockage accru d'énergie primait la protection de l'objet classé à l'inventaire. Il reconnaît en effet l'importance nationale au rehaussement du barrage en raison de l'augmentation considérable de la capacité de stockage.*

### Exercice 3

La société Juréole SA souhaite construire un parc éolien au Mont Tendre, dans le Jura vaudois, sur un terrain de la commune de Montricher situé hors de la zone à bâtir. Le projet comprend l'installation de six éoliennes d'une hauteur maximale de 150 mètres. Après mise à l'enquête publique, la Direction générale de l'environnement du Canton de Vaud (DGE) a autorisé les défrichements nécessaires à la construction des éoliennes et la commune de Montricher a délivré le permis de construire, rejetant les oppositions formées par Helvetia Nostra et l'Association Suisse pour la Protection des Oiseaux/BirdLife Suisse.

Ces associations forment un recours contre les décisions précitées en faisant valoir que, compte tenu de l'ampleur et de l'importance du projet, la simple délivrance d'un permis de construire par la commune de Montricher sur la base du plan d'affectation communal ne suffit pas et qu'il aurait été nécessaire d'adopter un plan d'affectation cantonal. La commune de Montricher estime quant à elle que l'adoption d'un plan d'affectation cantonal aurait pour effet de court-circuiter la planification communale.

*Inspiré de l'ATF 147 II 319 et de l'arrêt du TF 1C\_314/2020 du 10 mai 2021*

a) Qu'est-ce qu'un plan d'affectation cantonal et quels sont ses effets ?

*Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1) et ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Dans presque tous les cantons, notamment dans le canton de Vaud, les plans d'affectation relèvent en principe de la compétence des communes (cf. art. 16 ss LATC-VD). Le canton a toutefois le pouvoir d'adopter un plan d'affectation cantonal lorsqu'il s'agit d'aménager des éléments d'infrastructures importants ou de protéger des éléments d'importance cantonale. En droit cantonal vaudois, l'art. 11 al. 1 LATC-VD prévoit ainsi qu'un plan d'affectation cantonal peut être établi pour des objets d'importance cantonale (let. a) et lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification (let. b). Un plan d'affectation cantonal peut notamment être élaboré sur la base de l'art. 11 al. 1 let. a LATC-VD lorsque des enjeux cantonaux sont en cause, par exemple pour protéger un site d'importance fédérale ou cantonale (p. ex. PAC Lavaux) ou pour permettre des aménagements d'importance cantonale. La décision doit être prise par le Conseil d'Etat (cf. art. 11 al. 3 LATC-VD), compte tenu de l'importance de l'enjeu et de l'atteinte portée à l'autonomie communale.*

*Un plan d'affectation cantonal a en principe les mêmes effets qu'un plan d'affectation communal. En droit cantonal vaudois, l'art. 23 LATC-VD, auquel renvoie l'art. 11 al. 2 LATC-VD pour les plans d'affectation cantonaux, dispose que les plans d'affectation sont contraignants pour les autorités et les propriétaires (cf. également art. 21 al. 1 LAT).*

- b) Est-il possible de s'opposer à, respectivement de former un recours contre un plan d'affectation cantonal ?

*Conformément à l'art. 13 al. 1 LATC-VD, le plan d'affectation cantonal doit faire l'objet d'une enquête publique de 30 jours. L'art. 13 al. 3 LATC-VD précise que des oppositions peuvent être formées durant le délai d'enquête. Le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) statue ensuite sur le plan d'affectation cantonal et sur les oppositions par une décision motivée (cf. art. 15 al. 1 LATC-VD). Les décisions du DITS peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (cf. art. 15 al. 2 LATC-VD) puis, le cas échéant, au Tribunal fédéral.*

- c) Quand faut-il adopter un plan d'affectation cantonal ? Était-il nécessaire d'adopter un plan d'affectation cantonal en l'occurrence ? Quelles étapes de planification sont en principe nécessaires pour les projets de parc éolien ?

*Les cantons sont libres de prévoir, dans leur loi cantonale sur l'aménagement du territoire, les situations dans lesquelles un plan d'affectation cantonal doit ou peut être adopté. En l'occurrence, le droit cantonal vaudois n'exige pas l'adoption d'un plan cantonal d'affectation, mais prévoit uniquement une telle possibilité pour des objets d'importance cantonale (cf. art. 11 al. 1 let. a LATC-VD) et lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification (cf. art. 11 al. 1 let. b LATC-VD). Dans la mesure où le Conseil d'Etat n'a pas considéré que le parc éolien du Mont Tendre était un objet d'importance cantonale, il n'était pas indispensable de passer par une planification d'affectation au niveau cantonal. Cela étant, en pratique, dès lors qu'ils concernent et impactent le territoire de plusieurs communes, les projets de parcs éoliens font souvent l'objet d'une planification d'affectation intercommunale. Tel n'est toutefois pas le cas en l'occurrence, l'intégralité du parc éolien projeté étant situé sur le territoire de la commune de Montricher, de sorte qu'un plan d'affectation communal est suffisant.*

*En toute hypothèse, les parcs éoliens constituent des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement et ils doivent ainsi faire l'objet d'une planification dans le plan directeur cantonal (cf. art. 2 et 8 al. 2 LAT).*