

2. L'aménagement du territoire

A) Les plans et les zones

Exercice 1

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).

Exercice 2

Le classement en zone à bâtir dans la planification d'affectation

Simon est propriétaire d'une parcelle située à l'extérieur du centre de son village. Sa parcelle

n'est pas construite. Elle est bordée, d'un côté, par une route cantonale et, de l'autre, par une ligne de chemin de fer. Une partie du terrain est également boisée. Les parcelles voisines sont soit en zone verte, soit en zone mixte (zone à bâtir) mais elles ne sont pas toutes bâties pour autant.

Dans le cadre d'une révision du plan d'affectation par sa commune, Simon constate que sa parcelle n'a pas été classée en zone à bâtir. Il se plaint de cette décision.

Tiré de l'arrêt du TF 1C_218/2023 du 2 juillet 2024.

a) Quelles sont les conditions pour qu'une parcelle soit classée en zone à bâtir ?

Pour qu'une parcelle puisse être classée en zone à bâtir, elle doit répondre aux exigences fixées par l'art. 15 LAT (et, le cas échéant, par le droit cantonal applicable). Elle doit être propre à la construction, c'est-à-dire présenter des caractéristiques physiques qui permettent son urbanisation (art. 15 al. 4 lit. a LAT). Elle doit être déjà largement bâtie ou, si ce n'est pas le cas, être probablement nécessaire à la construction dans les quinze années à venir, même après une mobilisation effective des réserves disponibles dans les zones à bâtir existantes (art. 15 al. 1 et al. 4 lit. b LAT).

(L'art. 15 fixe d'autres conditions : Il faut encore que cette parcelle soit équipée ou puisse être équipée dans ce délai, que son classement ne fragmente pas inutilement les surfaces agricoles, que sa disponibilité soit juridiquement assurée et que le plan directeur cantonal permette effectivement une telle affectation.)

b) Pourquoi la Loi fixe-t-elle ces conditions ?

Ces conditions visent à garantir une utilisation rationnelle du territoire (art. 1 al. 1 LAT). Elles s'inscrivent dans les objectifs fondamentaux de la LAT, qui impose notamment de concentrer le développement de l'urbanisation vers l'intérieur des périmètres déjà construits, conformément à l'art. 1 al. 2 lit. a^{bis} LAT, et de favoriser la constitution de structures urbaines compactes, selon l'art. 1 al. 2 lit. b LAT. Il s'agit ainsi de lutter contre l'étalement urbain, de préserver les terres agricoles et les zones naturelles, et d'assurer une planification territoriale coordonnée et durable.

c) Quels sont les exemples de parcelles classées en zone à bâtir ?

Les zones à bâtir comprennent, par exemple, les zones d'habitation, les zones industrielles, artisanales ou commerciales, ainsi que les zones destinées à accueillir des constructions ou installations d'intérêt public, notamment dans les domaines de la culture, du sport, du tourisme ou du délassement.

d) En l'espèce, pensez-vous que la parcelle devrait être classée en zone à bâtir ?

En l'espèce, la parcelle de Simon ne remplit pas les conditions posées par le droit fédéral pour être incluse en zone à bâtir. Elle ne se trouve pas dans un territoire largement bâti au sens de la jurisprudence. Pour le Tribunal fédéral, cette notion doit être interprétée de manière restrictive. Elle désigne des zones où les constructions sont continues, éventuellement entrecoupées de quelques lacunes constructibles, c'est-à-dire de petites parcelles non bâties, déjà viabilisées, et qui jouxtent directement le tissu bâti. Pour déterminer si une parcelle se trouve dans un tel territoire, il faut procéder à une évaluation globale, prenant en compte l'ensemble de la structure d'urbanisation du secteur, et non seulement la parcelle concernée ou le centre du village.

Or, dans le cas de Simon, la parcelle se situe en dehors du centre construit du village. Elle est bordée par une forêt et par une route, et les parcelles qui la jouxtent sont soit en zone verte, soit en zone mixte, mais ne forment pas une agglomération continue. Le Tribunal fédéral considère que dans une telle configuration, il n'y a pas de noyau bâti suffisant pour parler d'agglomération indépendante, mais simplement un enchaînement lâche de quelques bâtiments le long d'un axe routier. De plus, la majorité des parcelles voisines sont non bâties ou situées en zone verte. Dans ces conditions, la parcelle de Simon ne peut pas être incluse en zone à bâtir sur la base de l'art. 15 LAT. Les autorités communales disposent ici d'un pouvoir d'appréciation qu'elles n'ont pas excédé.

Exercice 3

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.