

MAI/JUIN 2/2018

INFORUM

LE MAGAZINE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL SUISSE

VLP-ASPAN 

Extrait:

EAU POTABLE | DÉVELOPPEMENT DES GARES | PRODUCTION D'ÉNERGIE | ZOOM SUR L'AIRE MERKER, BADEN



INSTALLATIONS DE PRODUCTION D'ÉNERGIE

Centrale thermique régionale: pas besoin de figurer au plan directeur

Barbara Jud
juriste, VLP-ASPAN

Suite à la révision de la loi sur l'énergie, la loi sur l'aménagement du territoire a été modifiée en ceci qu'elle exige désormais que le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables. Le Tribunal fédéral a eu une première occasion de se pencher sur cette nouvelle réglementation. Dans un cas schwyzois, il a conclu qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire préalablement au plan directeur un projet de centrale thermique régionale.

Une entreprise énergétique envisage de construire une centrale thermique dans la zone industrielle de Haltikon, à Küssnacht am Rigi SZ. Ce projet doit voir le jour à côté d'une scierie, afin d'utiliser les déchets de bois comme combustible. Pour produire électricité et chaleur, elle brûlerait aussi du vieux bois provenant de la région. Le conseil de district de Küssnacht a autorisé sa construction le 8 avril 2015, après avoir procédé à une correction de zones.

La commune d'Udligenswil LU et des privés se sont toutefois opposés à ce projet jusque devant le Tribunal



Représentation de la centrale à bois prévue à Haltikon, avec le Rigi en arrière-plan. Photo: Agro Energie Rigi.

fédéral, arguant, d'une part, qu'ils auraient dû être entendus avant la correction de zones et, d'autre part, que cette installation de production d'énergie aurait dû faire l'objet d'une mention préalable au plan directeur cantonal. Le Tribunal fédéral a rejeté ces objections.

Riverains ou pas?

Comment la Haute Cour a-t-elle abouti à ce jugement? Revenons en arrière: le 14 mai 2014, le conseil de district de Küssnacht a décidé de corriger la limite de zones pour réaliser la «centrale thermique de Haltikon». Il a procédé à un échange de terrains: 274 mètres carrés d'une parcelle voisine en zone agricole ont été classés en zone industrielle, alors qu'une surface équivalente en bordure de route a été dézonée.

Cette démarche a été rendue possible par le droit schwyzois, qui prévoit une procédure simplifiée pour des corrections mineures de zones (jusqu'à 300 m²). Plutôt que d'organiser une procédure d'information et de participation en vertu de l'art. 4 de la LAT, qui permet à

l'ensemble de la population de consulter les plans, les autorités peuvent entendre uniquement les parties directement concernées par la correction mineure des limites de zones. Selon la pratique, ces parties sont les riverains.

Dans le cas de la centrale thermique, le Tribunal fédéral a donc dû trancher si la commune voisine d'Udligenswil LU et les trois parties privées devaient être considérées comme riveraines. Udligenswil touche à la limite occidentale de Haltikon. La limite communale d'Udligenswil est à 190 mètres de l'emplacement prévu pour la centrale, et ses quartiers résidentiels les plus proches en sont à environ 500 mètres. Les parties privées habitent des parcelles situées à 550, respectivement à 600 mètres. Selon le Tribunal fédéral, aucune des quatre parties recourantes n'est directement touchée par le projet en raison de ce manque de proximité. Du point de vue juridique, il n'y avait donc pas d'obligation à ce qu'elles soient entendues à propos de la correction des limites de zones. L'instance inférieure (le tribunal administratif schwyzois) était parvenue à la même conclusion.

Nouvelles dispositions de la LAT à partir du 1.1.2018

Art. 6 Études de base

- ¹ ...
- ² En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons élaborent des études de base dans lesquelles ils désignent les parties du territoire qui:
(...)
b^{bis}. se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables;
(...)
- ³ De plus, les cantons décrivent dans les études de base l'état et le développement:
(...)
b^{bis}. de l'approvisionnement, notamment en électricité issue des énergies renouvelables;
(...)
- ⁴ Ils tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional.

Art. 8b Contenu du plan directeur dans le domaine de l'énergie

Le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables.

Teneur de l'article 10 LENE

Art. 10 Plans directeurs des cantons et plans d'affectation

- ¹ Les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne (art. 8b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire). Ils y incluent les sites déjà exploités et peuvent aussi désigner les zones et tronçons de cours d'eau qui doivent en règle générale être préservés.
- ² Si nécessaire, ils veillent à ce que des plans d'affectation soient établis ou que les plans d'affectation existants soient adaptés.

Une mention au plan directeur basée sur le droit relatif aux déchets?

La centrale à bois aurait-elle dû faire l'objet d'une mention préalable dans le plan directeur cantonal? Le Tribunal a étudié cette question sous deux angles différents. Il a d'abord examiné si une obligation d'inscription dans la planification directrice découlait du droit relatif aux déchets, puisque la centrale thermique est alimentée par des déchets ligneux. L'article 4 de l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED; RS 814.600) prévoit que les cantons établissent pour leur territoire un plan de gestion des déchets. Les effets de ce dernier sur l'organisation du territoire doivent être intégrés dans leurs plans directeurs (art. 5 OLED).

Le Tribunal fédéral a constaté que la centrale thermique prévue n'était pas une installation d'élimination des déchets au sens usuel. En effet, les déchets urbains n'y sont pas brûlés comme c'est le cas dans les installations d'incinération des ordures et déchets spéciaux.

Sur le plan légal, l'obligation d'établir un plan de gestion s'applique clairement aux décharges (art. 5, al. 2, OLED). Les installations d'incinération ne doivent figurer dans le plan directeur que si elles ont une grande importance spatiale, organisationnelle ou politique.

Sur ce point, les juges lausannois ont suivi l'avis de l'instance inférieure: dans le cas de Haltikon, la réglementation relative aux déchets n'établit aucune obligation d'inscription au plan directeur.

Une mention au plan directeur basée sur le droit de l'énergie?

Dans un deuxième temps, le Tribunal fédéral a examiné si la législation sur l'énergie exigeait de mentionner la centrale thermique dans le plan directeur. La révision totale de 2016 de la loi sur l'énergie (LEne; RS 730.0) fait partie du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050. La nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, tout comme les articles 6, al. 2bis et al. 3bis et 8b de la LAT (cf. encadré «Nouvelles dispositions de la LAT à partir du 1.1.2018»). La loi sur l'énergie exige des cantons qu'ils veillent à ce que le plan directeur désigne les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique et éolienne. L'art. 8b LAT reprend sous forme abrégée le contenu de l'art. 10, al. 1, LEne (cf. encadré «Teneur de l'article 10 LEne»).

Le Tribunal fédéral a retenu que le législateur avait prévu une obligation d'inscription dans le plan directeur pour les technologies dépassant l'échelle locale, à savoir principalement pour les installations exploitant l'énergie hydraulique ou éolienne. Selon les juges, la centrale thermique prévue, destinée avant tout à approvisionner le district de Küssnacht, revêt au mieux une importance régionale. Le projet vise une production d'électricité annuelle de 34'000 mégawattheures, ce qui permettra d'approvisionner quelque 9500 ménages. Pour la Haute cour, il est décisif que la centrale thermique n'ait pas d'incidence importante sur le territoire et l'environnement. La surface utilisée est modeste, la centrale n'engendrera pas un trafic très important et l'impact sur l'environnement et le paysage sera négligeable. Par ailleurs, les juges lausannois ont considéré que les besoins de coordination au niveau cantonal, ainsi qu'avec les cantons voisins ou la Confédération restaient modestes. En résumé, les répercussions de la centrale thermique ne sont pas suffisamment importantes pour nécessiter au préalable une pesée des intérêts globale au niveau du plan directeur.

Concept de protection et d'utilisation des énergies renouvelables dans le canton d'Uri

Le canton d'Uri offre un potentiel important en matière de production d'électricité à partir de sources renouvelables. Il mise avant tout sur l'énergie hydraulique, mais aussi éolienne et solaire. Par le passé, cela a provoqué des conflits avec la protection de la nature, du paysage ou des eaux. C'est pourquoi le Conseil d'État urais a adopté, à l'automne 2012, le Concept de protection et d'utilisation des énergies renouvelables («Schutz- und Nutzungskonzept für Erneuerbare Energien im Kanton Uri [SNEE]») et approuvé deux contrats avec les corporations d'Uri et d'Ursern. La pesée des intérêts liée à des projets d'installations de production d'énergie ne peut se faire objectivement qu'au moyen d'un concept global de rang supérieur, comme le décrit le SNEE. On peut donc considérer ce concept urais comme une étape significative et innovante pour l'utilisation future des énergies renouvelables.

Les grandes centrales hydroélectriques et éoliennes doivent figurer au plan directeur

La loi sur l'énergie révisée et les nouvelles dispositions de la LAT, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018, ont augmenté les exigences portant sur la planification des installations de production d'énergies renouvelables. L'art. 8b LAT oblige les cantons à désigner dans leur plan directeur les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables (planification positive). À l'inverse, les cantons peuvent aussi y délimiter des zones et tronçons de cours d'eau devant être préservés (planification négative, art. 10, al. 1, LEne).

Ils doivent clarifier au préalable dans des études séparées si des zones et cours d'eau se prêtent à l'exploitation d'énergies renouvelables. Ces «études de base» (art. 6, al. 2, let. bbis, LAT) sont ensuite intégrées dans le plan directeur. Le «Concept de protection et d'utilisation des énergies renouvelables dans le canton d'Uri» en est un excellent exemple (cf. encadré).

Depuis l'entrée en vigueur du premier volet de révision de la LAT, le 1^{er} mai 2014, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent être prévus dans le plan directeur (art. 8, al. 2, LAT). Il s'agit alors d'une «coordination réglée» montrant comment sont coordonnées les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (art. 5, al. 2, let.

a, OAT). Cette coordination au niveau du plan directeur est particulièrement nécessaire pour les grandes installations hydroélectriques et éoliennes. Dans leur cas, les procédures du plan d'affectation et d'octroi du permis de construire ne peuvent débuter que lorsque le projet est coordonné au niveau spatial dans le plan directeur. Le Tribunal fédéral est également arrivé à cette conclusion en lien avec un projet de parc éolien dans le canton de Fribourg (cf. INFORUM 2/2017 «Grands projets cantonaux», p. 4 ss).

Les projets de petite taille, comme des installations photovoltaïques en toiture de bâtiments, ne requièrent pas de base expresse dans le plan directeur, comme l'a précisé le Conseil fédéral dans son message relatif à la loi sur l'énergie. Il est aussi possible de renoncer à une coordination spatiale dans le plan directeur pour les petites centrales hydrauliques qui ont une faible incidence sur leur environnement. C'est ce que le Tribunal fédéral a établi dans le cas d'une petite centrale à Goms en Valais (ATF 140 II 262).



L'arrêt in extenso

Arrêt du TF 1C_139/2017 du 6 février 2018, Küssnacht am Rigi (SZ), RJ VLP-ASPAN n° 5457



Le lac artificiel de Göschenalp est notamment alimenté par le Voralpreuss, rivière que le canton d'Uri a placée sous protection par le biais d'un règlement. Au bénéfice d'une concession depuis 1944, la centrale de Göschenen AG peut continuer d'utiliser l'eau du Voralpreuss. Aucune autre centrale ne peut être construite. Photo: B. Jud, VLP-ASPAN