

Audit de performance du Service du développement territorial

Dans les
procédures
d'établissement
des plans
d'affectation
communaux



Rapport n°20

du 4 octobre 2012

AUDIT DE PERFORMANCE DU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
DANS LES PROCÉDURES D'APPROBATION DES PLANS D'AFFECTATION COMMUNAUX



RÉSUMÉ

LES ENJEUX DE L'AUDIT

Les autorités cantonales et communales se trouvent sous pression face à la nécessité de répondre aux besoins croissants de la population et de l'économie en matière de logements, d'énergie, d'infrastructures et d'activités économiques. Cela passe par l'aménagement du territoire, en particulier par l'établissement des plans d'affectation qui règlent le mode d'utilisation du sol en séparant les zones à bâtir des autres zones non constructibles et ont force obligatoire pour chacun. Il revient aux autorités communales d'établir ces plans, mais elles sont tenues de les soumettre au canton pour approbation préalable. Les communes vaudoises manifestent depuis plusieurs années leur mécontentement face à la longueur des procédures et à des exigences du SDT qu'elles estiment grandissantes alors que la révision de la LATC de 2003 devait leur octroyer des compétences supplémentaires.

Le Service du développement territorial, rattaché aujourd'hui au Département de l'Intérieur, est chargé de délivrer l'examen préalable et de préparer la décision d'approbation préalable du Département de l'Intérieur pour les plans d'affectation communaux. A ce titre, il doit contribuer, avec les autres services de l'Etat qu'il doit consulter, à la rapidité des procédures en rendant ses rapports d'examen dans les meilleurs délais, du moins en tenant les délais fixés par la loi. Il doit aussi développer un partenariat avec les communes.

Le choix du périmètre de l'audit a été défini sur la base d'une étude préliminaire qui a pris en considération tous les facteurs pertinents. C'est ainsi que la Cour a choisi d'effectuer un audit de performance du SDT portant sur les deux axes suivants :

- ⇒ Les délais des procédures d'établissement des plans d'affectation communaux
- ⇒ Le partenariat canton communes

LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Suite à son audit, la Cour estime que des changements profonds doivent être apportés dans les processus de travail liés à l'examen préalable ainsi que dans l'organisation et la culture du SDT. Elle a formulé 8 constatations et recommandations concernant le SDT. Le résumé ci-après expose les résultats de l'audit de la Cour.

LES DÉLAIS DES PROCÉDURES

L'examen des 30 dossiers a montré une durée importante des procédures d'établissement des plans (phase communale comprise) assortie d'une forte variabilité : la durée moyenne est de 3 à 5 ans selon le type de plans, certains sont finalisés en 1 an et demi, un autre a pris 10 ans. D'une durée moyenne de 14 à 28 mois selon les types de plans, **la phase d'examen(s) et de modification(s) aboutissant à l'obtention de l'examen préalable** est celle qui pèse le plus sur la longueur des procédures. Elle est suivie par celle de **l'adoption par l'organe délibérant** d'une durée moyenne de 11 à 23 mois selon les types de plans.

L'examen de la répartition entre canton et commune de la durée de la phase d'examen(s) et modification(s) du projet a montré que pour les plans généraux d'affectation, la durée moyenne de cette phase critique est imputable pour 50 % au canton et pour 50 % aux communes et pour les plans partiels d'affectation, à 40 % au canton et à 60 % aux communes.

La Cour a approfondi les étapes qui concernent spécifiquement le canton et recherché l'origine de leur durée. Elle a abouti au constat que, contrairement à l'approbation préalable et à la mise en vigueur des plans rendus par le canton dans les meilleurs délais, tel n'est pas le cas pour **les examens préalables pour les raisons suivantes** :

Un dossier déposé par une commune au SDT passe par **une succession de 2 à 3 examens avant d'obtenir l'examen préalable** qui permet à la commune de mettre son projet à l'enquête publique. Pour chaque nouvel examen du même dossier par le canton qui engendre des modifications du projet par la commune, un nouveau délai s'écoule et s'additionne aux délais des examens précédents. Lourde sur le plan administratif, usante et coûteuse, cette multiplication d'échanges formels nuit aux bonnes relations avec les communes et à l'image du canton. A l'origine de cette situation se trouvent des dossiers insuffisamment aboutis en raison notamment de l'absence d'éléments clés liés essentiellement à des politiques sectorielles et de manque de clarté et de compréhension des exigences du canton.

S'ajoute à cette succession d'examens nécessaires pour obtenir l'examen préalable le fait que pour chacun d'entre eux, **le SDT, responsable de délivrer l'examen préalable, dépasse régulièrement le délai légal de 3 mois**. L'audit a montré que les délais sont à optimiser par le SDT aux différentes étapes du processus d'examen préalable. Toutefois, les autres services de l'Etat devront également participer à ces efforts, leur consultation étant la phase qui pèse le plus sur la durée de l'examen préalable.

Dans l'optique de **mettre fin à l'examen préalable démultiplié**, la Cour recommande une simplification et un changement en profondeur du processus d'examen préalable notamment par un appui efficace du SDT aux communes, en collaboration avec les autres services de l'Etat, au stade de l'élaboration du projet avec des échanges plus rapides et moins formels, la conclusion d'accords préliminaires complets et de qualité avant le dépôt de l'examen préalable ainsi que des clarifications accrues sur les exigences du canton (*recommandation no 1*).

Afin d'accélérer l'examen préalable du SDT, la Cour recommande d'introduire une gestion intégrée des délais qui s'étende aux autres services de l'Etat à l'aide d'objectifs fixés pour chaque étape et d'outils performants (*recommandations 2*). Elle recommande également au SDT de renforcer son rôle de leader dans la procédure de consultation des autres services de l'Etat (*recommandation no 6*).

En outre, la Cour a émis un certain nombre de recommandations visant à optimiser l'organisation et le fonctionnement du SDT. Afin d'assurer une prise en charge plus rapide des dossiers, elle préconise notamment de réévaluer le découpage des arrondissements afin de mieux répartir la charge de travail entre urbanistes, d'instaurer des suppléances, de mettre en place une base de données précisant l'application dans des cas concrets des différentes législations applicables et de renforcer l'appui juridique aux urbanistes (*recommandations nos 2 à 5*).

LE PARTENARIAT CANTON COMMUNES

Le Canton et les communes ne travaillent pas suffisamment en partenariat. La culture de travail du SDT est essentiellement administrative et insuffisamment au service des communes. Le SDT est avant tout perçu par les communes comme un vérificateur de la légalité. Suite à ses rencontres avec les Syndics et Municipaux des communes concernées par les 30 dossiers retenus pour son audit, la Cour a pu se rendre compte que les relations entre le SDT et les communes sont tendues (*voir le chapitre « Point de vue des communes rencontrées »*).

Par ailleurs, dans un contexte légal particulièrement dense et complexe, les compétences respectives du canton et des communes ne sont pas clairement établies. La réforme de la LATC de 2003 visant à octroyer des compétences en opportunité en échange de l'augmentation de la prise en charge de la facture sociale n'a pas eu d'effets. Avec l'arrivée du nouveau plan directeur cantonal de 2008, les communes ont vu leur marge d'appréciation diminuer. En outre, les dernières révisions de la LAT ont amené des restrictions de compétences supplémentaires. Le SDT n'a pas, en collaboration avec les autres services de l'Etat, mené un travail complet de clarification et de communication des compétences communales, travail qui permettrait à tous les acteurs (communes, urbanistes, services consultés) de connaître l'étendue et la nature des compétences de chacun et de pouvoir se positionner dans le respect de celles-ci.

La Cour recommande au SDT d'instaurer un véritable changement de culture qui se concrétise dans son mode de fonctionnement, ses processus de travail, les documents qu'il émet et ses attitudes en général (*recommandation no 7*). Elle encourage également le SDT à clarifier, à des fins d'application concrètes, les compétences respectives du canton et des communes (*recommandation no 8*).

Enfin, la Cour a pu percevoir une volonté de changement de la part des responsables du SDT qui mérite d'être encouragée et partagée par les autres services de l'Etat concernés.

REMERCIEMENTS

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales. La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à M. Philippe Gmür, Chef du Service du développement territorial, à M. Frédéric Baldy, responsable de la division Aménagement communal, ainsi qu'aux urbanistes de la division. La Cour remercie également sincèrement les communes qui ont reçu l'équipe d'audit pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

TABLEAU DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
1	Les dossiers soumis à l'examen préalable par les communes ne sont pas suffisamment aboutis en raison notamment de l'absence d'éléments clés liés le plus souvent aux politiques sectorielles et du manque de clarté des exigences du canton. Ils provoquent une succession coûteuse d'examens préalables complémentaires qui rallongent les délais. La collaboration entre canton et communes n'est pas suffisamment développée .	Afin de limiter les examens du SDT à un seul examen préalable et à un ultime contrôle , le SDT devrait, en particulier, en coordination avec les autres services de l'Etat : a) développer un conseil et un appui efficace et rapide aux communes en favorisant, selon la complexité des dossiers, les contacts directs plutôt que les rapports écrits : ➤ durant la phase d'élaboration des plans, afin de mener au dépôt d'un dossier suffisamment abouti, rencontrer, en impliquant les principaux services concernés, les communes et leurs mandataires afin de leur communiquer les consignes et paramètres fixés par le droit et les plans supérieurs et de discuter les éléments clés ➤ à la remise du rapport d'examen préalable, afin d'expliquer les demandes et de rechercher avec les communes des solutions pour y répondre b) renforcer la conclusion d'accords préliminaires efficaces et rapides c) améliorer la clarté des exigences formulées par le canton dans les rapports d'examen préalable et mentionner les références aux bases légales d) obtenir des communes qu'elles communiquent clairement leurs divergences éventuelles et le cas échéant en discuter en impliquant tant les urbanistes que les services concernés ; en cas de divergences importantes et persistantes, faire appel à la CCCUA	61
2	Les délais ne sont pas gérés de manière intégrée par les services cantonaux aux différentes étapes du processus d'examen préalable.	Dans l'optique de tenir les délais fixés par la loi, le SDT devrait, en collaboration avec les autres services, définir des objectifs de délais aux différentes étapes de travail (accusé de réception, mise en circulation des dossiers, consultation, coordination et pesée des intérêts, rapport) et développer à cet effet des outils de suivi performants .	62
3	L'organisation de la division SDT-AC est cloisonnée .	Dans le but d'assurer une prise en charge plus rapide des dossiers soumis à l'examen préalable, le SDT devrait en particulier : a) réévaluer le découpage des arrondissements et leur répartition entre les urbanistes afin de créer des arrondissements plus grands partagés par plusieurs urbanistes b) instaurer des suppléances	62

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
4	La division SDT-AC peine à disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de ses différentes tâches.	Afin que la division SDT-AC dispose des ressources nécessaires pour mener à bien ses différentes tâches (examens des plans, appui et conseils, clarification des compétences, partenariat), le SDT devrait en particulier : a) chercher à fidéliser ses urbanistes b) en tenant compte des améliorations à apporter au processus d'examen préalable, évaluer les besoins en urbanistes et au besoin les adapter	63
5	La division SDT-AC ne dispose pas d'un appui juridique suffisant .	Afin de renforcer l'appui juridique des urbanistes de la division AC, le SDT devrait en particulier : a) mettre en place une base de données qui précise l'application dans des cas concrets des différentes législations, permette de clarifier les positions du canton et serve de support aux urbanistes dans l'examen des dossiers b) revoir la dotation en juristes du service et mettre en place une collaboration adaptée entre eux et les urbanistes c) renforcer le rôle du responsable de division comme garant de l'unité de doctrine dans la revue des rapports d'examen préalable	63
6	La conduite du processus de consultation des autres services par le SDT est à renforcer.	Afin d'affirmer son rôle de leader dans la procédure de consultation des services, le SDT devrait assurer une coordination plus étroite avec les services consultés et la CAMAC de même qu'intégrer dans la plateforme informatique les fonctionnalités nécessaires à une gestion active des délais. En outre, il devrait prendre clairement position sur les aspects qui le concernent et effectuer une réelle pesée des intérêts en cas de divergences entre services.	64
7	Le SDT est perçu comme un contrôleur de la légalité. D'une culture administrative , il est insuffisamment au service des communes .	Le SDT devrait développer une véritable culture de service aux communes qui se concrétise dans son mode de fonctionnement, ses processus de travail, les documents qu'il émet et ses attitudes en général.	65
8	La réforme de la LATC de 2003 visant à accroître les compétences des communes en échange d'une augmentation de la prise en charge de la facture sociale ¹ n'a pas atteint son objectif . Le plan directeur de 2008 a encore réduit leur autonomie. Aujourd'hui, les communes ne sont pas suffisamment informées de la nature de leurs compétences, leur pouvoir d'appréciation et les marges de manœuvre dont elles disposent dans le cadre de leurs projets .	Afin que tous les acteurs concernés connaissent la nature et l'étendue des compétences communales et soient en mesure de se positionner dans le respect de celles-ci, le SDT, en collaboration avec les autres services de l'Etat, devrait en particulier : a) identifier et clarifier , à des fins d'applications concrètes, les compétences respectives actuelles du canton et des communes, en particulier les marges d'appréciation dont disposent aujourd'hui les communes et leur communiquer , ainsi qu'aux mandataires, ces informations ; b) pour toute révision législative affectant la répartition des compétences communales et cantonales, préparer une communication complète indiquant l'impact des changements non seulement pour le canton mais aussi pour les communes.	65

¹ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la démarche tendant à une nouvelle répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes (EtaCom) et proposition d'un troisième train de mesures (18) et Exposé des motifs et projet de loi (18), 2002

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	3
Les contraintes et enjeux de l'aménagement du territoire	4
Un triple niveau de compétences	4
La nécessité de répondre rapidement aux besoins	9
La nécessité de collaborer entre canton et communes	9
Les objectifs et l'approche de l'audit	11
Les objectifs	11
<i>AXE I : LES DÉLAIS</i>	11
<i>AXE II : LE PARTENARIAT CANTON COMMUNES</i>	11
L'étendue	12
L'approche	12
Les délais des procédures	15
La procédure d'établissement des plans	16
Des procédures d'établissement des plans qui peuvent durer jusqu'à 10 ans	17
Les durées des différentes phases de la procédure d'établissement des plans	18
<i>UNE PHASE D'EXAMEN(S) DU SDT ET MODIFICATION(S) PAR LA COMMUNE DU PROJET QUI PREND EN MOYENNE ENTRE 1 ET 2 ANS SELON LES TYPES DE PLANS</i>	19
a) Une succession d'examens préalables usante, coûteuse et défavorable aux bonnes relations avec les communes	19
b) Des délais légaux régulièrement dépassés pour les examens préalables	21
<i>UNE PHASE D'EXAMEN(S) ET MODIFICATION(S) DU PROJET AMENDÉ DANS LES DELAIS</i>	23
<i>UNE ADOPTION PAR LE CONSEIL COMMUNAL/GÉNÉRAL GÉNÉRALEMENT DANS LES DÉLAIS</i>	23
<i>UNE APPROBATION PRÉALABLE GÉNÉRALEMENT EFFECTUÉE DANS LES DÉLAIS PAR LE DÉPARTEMENT</i>	25
<i>UNE MISE EN VIGUEUR TRIBUTAIRE DE L'OUVERTURE DE PROCÉDURE(S) DE RECOURS</i>	26
<i>DES EFFORTS D'OPTIMISATION À CONCENTRER SUR LA PHASE D'EXAMEN(S) ET DE MODIFICATION(S) DU PROJET</i>	26
Un processus d'examen préalable à modifier en profondeur	28
<i>DES DOSSIERS DES COMMUNES PAS SUFFISAMMENT ABOUTIS</i>	28
<i>DES DEMANDES DU CANTON AUSSI EN CAUSE</i>	29
<i>DES ÉCHANGES EN AMONT PEU DÉVELOPPÉS</i>	30
<i>UN PROCESSUS D'EXAMEN PRÉALABLE CLOISONNÉ</i>	31

Une organisation et un fonctionnement du SDT-AC à optimiser	32
<i>UNE GESTION DES DÉLAIS À DYNAMISER</i>	<i>33</i>
<i>UN DÉCOUPAGE STRICT DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES RÉDUITES</i>	<i>33</i>
<i>UNE ROTATION DES URBANISTES COÛTEUSE</i>	<i>35</i>
<i>UN SUPPORT INSUFFISANT AUX URBANISTES SUR LES QUESTIONS DE FOND ET LES QUESTIONS JURIDIQUES</i>	<i>36</i>
<i>UNE RÉPARTITION DES RÔLES NON RESPECTÉE AU SEIN DE LA DIVISION</i>	<i>37</i>
<i>LA CONSULTATION DES AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT À ACCÉLÉRER</i>	<i>37</i>
Le partenariat canton communes	39
Un accompagnement des communes pas suffisamment développé et une culture de vérificateur de la légalité	40
<i>CULTURE ADMINISTRATIVE</i>	<i>40</i>
<i>COMMUNICATION INSUFFISAMMENT ORIENTÉE VERS LES COMMUNES</i>	<i>40</i>
<i>UNE ATTENTE DES COMMUNES</i>	<i>41</i>
Une augmentation des compétences octroyées aux communes par la révision de 2003 floue et faible	42
<i>RAPPEL DES MODIFICATIONS ENTRÉES EN VIGUEUR LE 1ER JANVIER 2004</i>	<i>42</i>
<i>LÉGALITÉ ET OPPORTUNITÉ, DES NOTIONS DIFFICILES À DÉFINIR</i>	<i>42</i>
<i>ABSENCE D'AUGMENTATION RÉELLE DES COMPÉTENCES DES COMMUNES PAR LA RÉVISION DE LA LATC DE 2003</i>	<i>46</i>
Des compétences communales qui se réduisent avec le temps	48
<i>UNE MARGE D'APPRÉCIATION LAISSÉE AUX COMMUNES FORTEMENT RÉDUITE PAR LES PLANIFICATIONS SUPÉRIEURES</i>	<i>48</i>
<i>DES RESTRICTIONS DE COMPÉTENCES SUPPLÉMENTAIRES SUITE AUX DERNIÈRES RÉVISIONS DE LA LAT</i>	<i>50</i>
L'exercice complexe des compétences communales	52
<i>DES COMPÉTENCES QUI RESSORTENT DE LA JURISPRUDENCE</i>	<i>52</i>
<i>UN TRAVAIL DE CLARIFICATION PAS ABOUTI</i>	<i>54</i>
Le point de vue des communes rencontrées	56
Conclusions et recommandations	59
Réponses aux questions d'audit	59
Constatations et recommandations	60
Observations de l'entité auditée	66
Annexes	70

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

CDAP	:	Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal
CCCUA	:	Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture
DINF	:	Département des infrastructures (en charge de l'approbation des plans lors de la révision de la LATC de 2003)
LAT	:	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LATC	:	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions
MPGA	:	Modification du plan général d'affectation
MRPGA	:	Modification du règlement du plan général d'affectation
PALM	:	Projet d'agglomération Lausanne - Morges
PDCn	:	Plan directeur cantonal
PGA	:	Plan général d'affectation (et règlement y relatif)
PPA	:	Plan partiel d'affectation
RPGA	:	Règlement du plan général d'affectation
SAT	:	Service de l'aménagement du territoire (ancien nom du SDT)
SDT	:	Service du développement territorial
SDT-AC	:	Division « Aménagement communal » du Service du développement territorial

LES CONTRAINTES ET ENJEUX DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

UN TRIPLE NIVEAU DE COMPÉTENCES

En Suisse, de par le fédéralisme et au surplus le respect de l'autonomie communale, les compétences en matière d'aménagement du territoire sont réparties entre Confédération, cantons et communes.

DES RÈGLES FÉDÉRALES QUI S'IMPOSENT

La LAT impose aux cantons des règles minimales qu'ils doivent respecter et faire respecter par les communes. C'est dans ce cadre que les cantons règlent l'aménagement du territoire.

Les cantons et les communes doivent établir des plans d'aménagement en veillant à les faire **concorder** (art. 2 al. 1 LAT). Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent néanmoins à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la **liberté d'appréciation** nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LAT).

*« En Suisse, l'aménagement du territoire est en effet une activité essentiellement locale pour laquelle les collectivités inférieures sont souvent mieux à même de prendre les décisions adéquates ». « C'est d'elles que l'impulsion initiale provient ; elles sont souvent mieux à même que les collectivités publiques supérieures d'apprécier les conséquences sur le territoire local des mesures d'aménagement prises ou à prendre ». Les communes « peuvent ainsi se prévaloir en aménagement du territoire de leur **autonomie communale**, droit constitutionnel qu'elles peuvent faire valoir jusqu'au Tribunal fédéral ». L'autonomie communale « joue un rôle dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation communale d'aménagement du territoire, de même que dans celui de la mise en œuvre de la réglementation de la Confédération et des cantons en ce domaine ».²*

La population doit être informée et doit pouvoir se déterminer, les plans pouvant être consultés (art. 4 LAT).

Divers principes doivent être pris en compte dans la planification. On citera ici les plus importants : le paysage doit être préservé ; les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doivent être aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée ; il s'impose de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public (art. 3 LAT).

² BOVAY Benoît, WAHLEN Carole, « Le droit de l'urbanisme en Suisse », 2008, p. 747-751 (en ligne). Disponible sur : <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/urbanisme-sans-frontieres/suisse/> (Page consultée le 31.08.2012)

Des objectifs et des mesures imposés par les plans directeurs

« Un plan directeur définit le développement souhaité à moyen et long terme. Il coordonne les objectifs d'aménagement et a force obligatoire pour les autorités. Il existe des plans directeurs aux niveaux cantonal, régional et communal. »³

Chaque canton doit établir un plan directeur cantonal, dont le contenu minimum est défini (art. 6 à 8 LAT). « Il énonce des objectifs qui s'appliquent de manière générale à l'ensemble du canton, sans pour autant négliger les circonstances locales, et fixe des mesures pour y parvenir. »⁴ Ce sont les cantons qui fixent la compétence et la procédure d'élaboration de ces plans, mais ils doivent régler la manière dont les communes et d'autres organismes sont appelés à collaborer à leur élaboration. Le plan directeur cantonal est approuvé par le Conseil fédéral ; dès cette approbation, le plan directeur a force obligatoire pour les autorités du canton et des communes concernés, de la Confédération et pour celles des cantons voisins (art. 9 à 12 LAT).

Les communes sont aussi amenées à établir des plans directeurs (régionaux, communaux ou encore localisés). Dans le canton de Vaud, toutes les communes de plus de 1'000 habitants sont tenues d'établir un plan directeur communal (art. 38 al.1 LATC). Les plans directeurs régionaux et localisés ne font l'objet d'aucune obligation.

La Confédération peut, elle-même, lorsqu'elle exerce des activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, établir des conceptions et plans sectoriels, comme par exemple le plan sectoriel lié aux surfaces d'assolement (art. 13 LAT et 26 OAT).

Des règles de procédure fixées essentiellement par le droit cantonal

« Les plans d'affectation sont élaborés sur la base des plans directeurs (art. 26 LAT). Ils règlent le mode d'utilisation du sol en séparant les zones à bâtir des autres zones non constructibles (art. 14 à 17 LAT) et ont force obligatoire pour chacun (art. 21 al. 1 LAT) »⁵. Vu les principes applicables en matière de planification de l'aménagement du territoire (utilisation judicieuse et mesurée du sol, occupation rationnelle du territoire), « les plans d'affectation sont l'élément clef pour harmoniser et optimiser les différentes contraintes qui se présentent dans les opérations de planification. Le plan partiel d'affectation offre les possibilités de construire nécessaires à l'économie et aux particuliers, tout en permettant la conservation des terres agricoles et la protection de l'environnement et du paysage ».⁶

Si elle règle de façon quasi exhaustive tout ce qui concerne les zones agricoles (art. 16 à 16b LAT), la LAT fixe très peu d'exigences s'agissant de l'élaboration des plans d'affectation :

³ VLP-ASPAN, « L'aménagement du territoire dans les communes », 2005, p. 20 (en ligne). Disponible sur : http://www.vlp-aspam.ch/files/documents/RPidG_VD.pdf (Page consultée le 31.08.2012)

⁴ Canton de Vaud, « Le PDCn en bref », dans « Plan directeur cantonal » (en ligne). Disponible sur : <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/> (Page consultée le 9 juillet 2012)

⁵ BRANDT Eric, « L'évolution de la planification et les enjeux actuels », dans « L'aménagement du territoire - Planification et enjeux », Faculté de Droit de Genève, édité par Michel Hotelier et Bénédicte Foëx, Bâle ; Genève ; Munich, Helbing et Lichtenhahn, 2001, p. 56

⁶ BRANDT Eric, op. cit., p. 60

- Le respect du principe de coordination exige toutefois qu'il y ait une synthèse de toutes les autorisations requises pour un projet ou lorsqu'il s'agit d'élaborer un plan d'affectation (art. 25a LAT).
- Tout plan d'affectation doit être approuvé par une autorité cantonale, même s'il est adopté par une commune (art. 26 al. 1 LAT). Lors de son examen, l'autorité cantonale doit vérifier si le plan d'affectation communal est conforme au plan directeur cantonal (art. 26 al. 2 LAT). Ce n'est que l'approbation par l'autorité cantonale qui confère force obligatoire au plan communal (art. 26 al. 3 LAT).
- Les plans d'affectation doivent obligatoirement être soumis à l'enquête publique (art. 33 al. 1 LAT).
- Enfin, le droit cantonal doit prévoir au moins une voie de recours cantonale. De plus, une autorité de recours au moins doit avoir un « libre pouvoir d'examen » (art. 33 al. 2 et 3 LAT).

Ce sont les cantons qui règlent la compétence et la procédure pour les plans d'affectation (art. 25 LAT). La procédure vaudoise d'approbation des plans d'affectation est ainsi régie par les articles 56 à 63 de la LATC (cf. **Illustration 1**).

LES CHOIX EFFECTUÉS PAR LE CANTON DE VAUD

La répartition des compétences dans le Canton de Vaud

« Chaque canton définit dans sa propre législation les compétences qu'il entend attribuer aux communes. »⁷ Dans le canton de Vaud, un changement important est intervenu dans la répartition des compétences entre le canton et les communes avec la révision de la LATC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

En 2002, le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil un rapport sur la démarche tendant à une nouvelle répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes (EtaCom) en proposant un troisième train de mesures comprenant notamment une modification de la LATC.

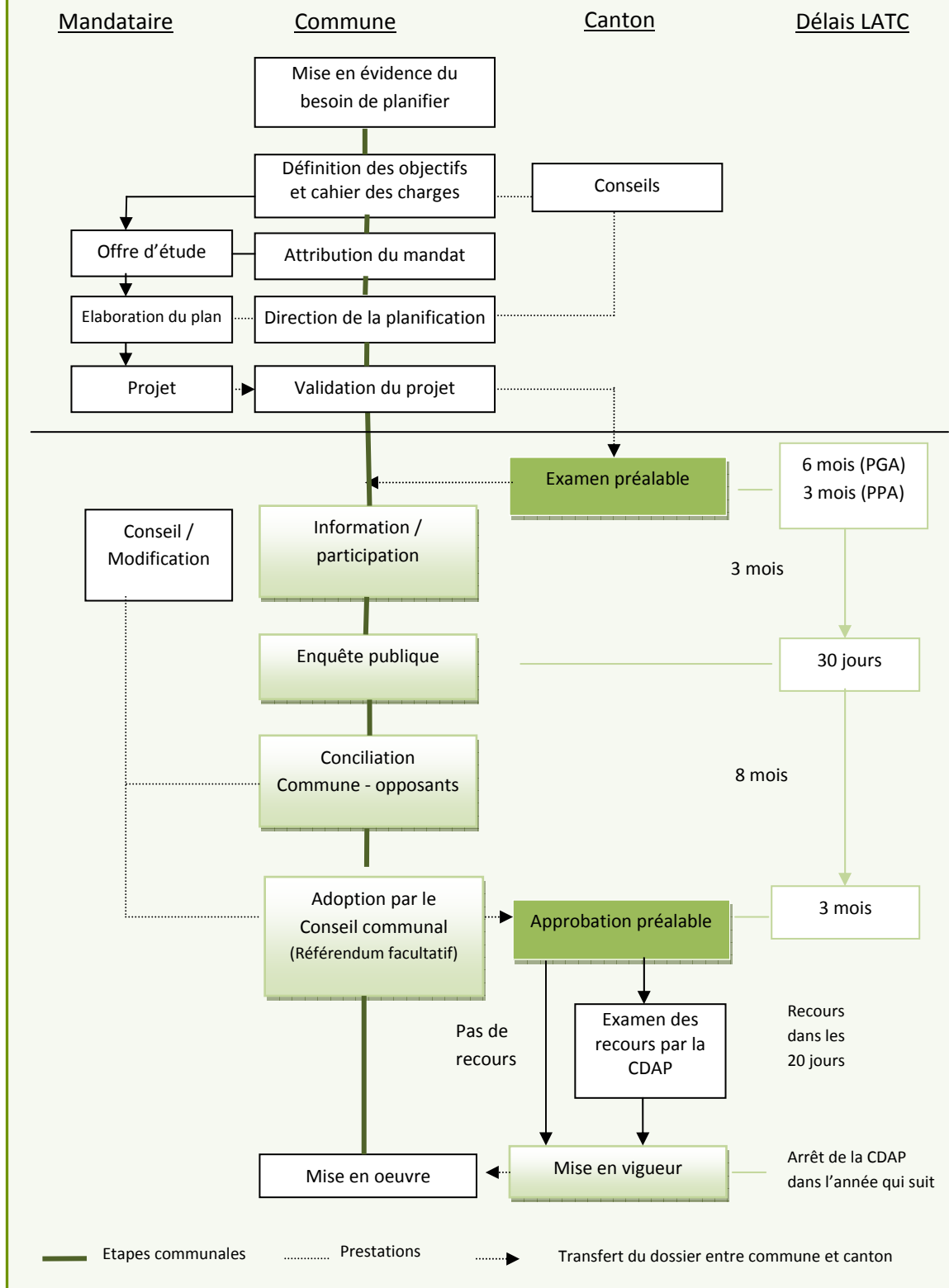
Cette modification porte sur les autorités qui doivent statuer d'une part et le pouvoir d'examen de ces autorités d'autre part. Avec cette révision, la LATC prévoit que « l'autorité cantonale concernée préavise, puis approuve et met en vigueur le plan. Réduit à la légalité, son examen détermine si les procédures légales ont été suivies et si les dispositions de la loi fédérale et du droit cantonal ont été respectées par la commune. Mais s'il y a recours, l'autorité de recours, soit la Cour de droit administratif et public (seule voie de recours), a le plein pouvoir d'examen exigé par l'article 33 LAT qui lui permet d'intervenir non seulement en légalité mais aussi en opportunité ».⁸

Ces modifications avaient pour objectif l'octroi de plus larges compétences aux communes en réponse à leur aspiration à gérer dans une relation de proximité des territoires qu'elles connaissent. L'octroi de ces compétences a été obtenu en échange de l'augmentation progressive de la prise en charge par les communes vaudoises de la facture sociale qui a passé entre 2001 et 2004 de 33 % à 50%.

⁷ BOVAY Benoît, WAHLEN Carole, *op. cit.*, p.747

⁸ BOVAY Benoît, WAHLEN Carole, *op. cit.*, p.748

Illustration 1: Aperçu schématique de la procédure d'établissement des plans d'affectation communaux



Adapté du schéma de procédure du SDT : www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/fichiers_pdf/procedure_PGA-PPA.pdf

Signalons encore que la nouvelle Constitution vaudoise votée un mois plus tard a aussi spécifiquement prévu que les communes disposent d'autonomie dans l'aménagement local du territoire (art. 139 al.1 ch. d Cst-VD).

Le Plan directeur cantonal du canton de Vaud

En 2008, le canton de Vaud s'est doté d'un nouveau Plan directeur cantonal, le précédent datant de 1987. Il se définit comme « *un document composé de fiches et de cartes thématiques prenant en compte tous les aspects de la vie quotidienne ayant un effet sur l'organisation du territoire vaudois et identifiant les mesures à prendre afin d'assurer un développement territorial harmonieux, tant sur le plan de l'économie, que de la qualité de vie et de l'environnement.* »⁹

Ce nouveau plan est plus développé et plus contraignant que le précédent.

L'IMPORTANCE DES POLITIQUES SECTORIELLES ET DES LOIS Y RELATIVES

Le cadre légal applicable dans l'aménagement du territoire s'étend au-delà du droit de l'aménagement du territoire. Comme dit plus haut, le droit fédéral (art. 1 et 3 LAT) fixe des principes généraux d'aménagement du territoire, principes développés ensuite dans le Plan directeur cantonal. Or, ces principes touchent à des politiques sectorielles, régies par leurs propres lois.

Ainsi, les planifications doivent être conformes aux lois applicables notamment dans les domaines de la protection de la nature, du paysage et du milieu bâti, de l'environnement, de la mobilité ou encore de l'agriculture. Chacun de ces domaines ayant un cadre légal composé de dispositions non seulement fédérales mais aussi cantonales, les contraintes légales auxquelles les communes doivent se conformer sont nombreuses¹⁰. « *Parmi les textes de loi cantonaux vaudois qui jouent un rôle en matière d'aménagement du territoire, on peut notamment citer la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) [...], la loi sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) ou encore la loi forestière (LVLFO).* »¹¹

Le Département en charge de l'aménagement du territoire (le Département de l'Intérieur depuis janvier 2012¹²) est l'autorité qui approuve les plans d'affectation communaux. A ce titre, il doit assurer l'exécution des lois, des règlements et des plans relatifs à l'aménagement du territoire. Néanmoins, en vertu du principe de coordination, il doit recueillir les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure, auxquelles des tâches spéciales ou des compétences ont été attribuées par des dispositions légales ou réglementaires (art. 25a al.2 let.c LAT et art. 10 al.2 LATC). Le nombre d'intervenants dans l'examen des plans s'en trouve ainsi démultiplié.

⁹ Canton de Vaud, « Le PDCn en bref », dans « Plan directeur cantonal » (en ligne). Op.cit. (Page consultée le 9 juillet 2012)

¹⁰ Une liste des principales bases légales fédérales et cantonales applicables figure sur le site internet du SDT : <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/lois/> (Page consultée le 9 juillet 2012)

¹¹ « VLP-ASPAN, « L'aménagement du territoire dans les communes », op. cit., p.11

¹² précédemment, le Département de l'économie

LA NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE RAPIDEMENT AUX BESOINS

L'aménagement du territoire doit permettre de garantir un cadre de vie agréable à la population et concilier les attentes de celle-ci sur un espace limité tout en assurant le développement du canton. Il doit ainsi faire face à des défis tels que le renforcement de l'attractivité économique du canton ou l'accueil de 160'000 à 190'000 nouveaux habitants d'ici à 2030¹³ (708'000 habitants en 2011).

Pour y parvenir, les procédures d'aménagement du territoire se doivent d'être rapides. Ce constat vaut tout particulièrement à l'heure actuelle, alors que le canton fait face à une pénurie de logements et doit développer ses infrastructures, tout en menant une promotion économique active. Des logements doivent pouvoir être créés rapidement. Les entreprises doivent pouvoir s'implanter. D'autres problématiques doivent trouver une réponse rapide, comme par exemple le manque de places en EMS, l'élimination des déchets et le développement de sources d'énergie durables (solaire, éolien, chauffage à distance).

Comme indiqué ci-dessus, les exigences légales imposent certaines contraintes en matière de procédures (information à la population, mise à l'enquête, approbation cantonale) qui sont coûteuses en temps mais inévitables.

Il faut relever aussi que plus les procédures s'allongent, plus le risque d'instabilité du droit s'accroît : des révisions légales en cours de procédures peuvent compromettre un projet par des exigences supplémentaires.

LA NÉCESSITÉ DE COLLABORER ENTRE CANTON ET COMMUNES

La collaboration entre canton et communes est rendue nécessaire par plusieurs aspects. Premièrement, par l'obligation de coordination formulée par le droit fédéral. Ensuite, par les enjeux importants auxquels sont confrontés autant les communes que le canton. Enfin, par le caractère complexe du cadre légal qui rend sa mise en œuvre compliquée.

La volonté de partenariat entre canton et communes a ainsi été exprimée à plusieurs reprises dans le canton. Lorsque le Grand Conseil a décidé d'octroyer en 2003 plus de compétences aux communes, il a été décidé qu'il fallait en même temps mieux conseiller et appuyer ces dernières, en raison notamment de notions juridiques indéterminées¹⁴ incluses dans le droit de l'aménagement du territoire. Cela fait l'objet des mesures corollaires de la révision de 2003.

Cette volonté de partenariat a ensuite été confirmée en 2008. Tout d'abord, dans le Plan directeur cantonal : « *Travailler en partenariat* » est l'un des trois principes posés par le Plan afin d'améliorer les processus d'aménagement du territoire¹⁵ :

¹³ Canton de Vaud, « Présentation », dans « Plan directeur cantonal » (en ligne). Op. cit. (Page consultée le 9 juillet 2012)

¹⁴ notions telles que : assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1 LAT), garantir un développement harmonieux (art. 1, al. 1 LAT), préserver le paysage (art. 3, al. 2 litt. b LAT), terrains propres à la construction qui seront nécessaires ... dans les 15 ans ... et équipés (art. 15 et 19 LAT) (Brochure du SDT « Plans d'affectation communaux – ce qui change au 1^{er} janvier 2004 », p. 13)

¹⁵ Canton de Vaud, « Plan directeur cantonal – un projet pour le canton de Vaud », Volume 1 : Volet stratégique, 2008, p. 9 et p. 18

**Travailler en partenariat :
Une meilleure complémentarité entre les acteurs**

« Au coeur des Lignes directrices adoptées par le Grand Conseil en 2002, le partenariat est confirmé comme un moyen efficace de faire aboutir une démarche d'aménagement du territoire. Le partenariat avec l'ensemble des acteurs agissant sur le territoire, aussi bien publics que privés, permet de prendre en compte la diversité des attentes, la multifonctionnalité du territoire, les enjeux et les conséquences d'un projet, dans une vision globale et à long terme.

Le renforcement de relations de confiance et le respect du rôle de chaque partenaire sont des facteurs clés pour le succès d'une telle approche. Son efficacité est renforcée par la participation des acteurs en amont du processus. »

Ensuite, la même année, dans une réponse à une observation de la Commission de gestion, le Conseil d'Etat a rappelé le rôle du canton dans ce contexte : *« Au-delà de sa mission d'autorité de surveillance, le Canton entend jouer un rôle proactif en soutenant activement des projets de territoire stratégiques menés avec les régions, les communes et les acteurs privés dans une optique participative. L'approche partenariale renforce également la coordination transversale interservices à travers l'intégration des organismes étatiques en amont des processus »*¹⁶.

¹⁶ Canton de Vaud, « RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT aux observations de la Commission de gestion - Année 2008 », p. 27 (en ligne). Disponible sur : <http://www.vd.ch/autorites/grand-conseil/seance-du-23-juin-2009/reponse-du-conseil-detat-aux-observations-de-la-commission-de-gestion-annee-2008/> (page consultée le 31 août 2012)

LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE DE L'AUDIT

LES OBJECTIFS

L'audit porte sur la performance du Service du développement territorial dans le cadre des procédures d'établissement des plans d'affectation communaux et comprend les deux axes suivants :

1. Les délais des procédures d'établissement
2. Le partenariat canton communes

Il ne porte pas sur la performance des communes et des autres services de l'Etat dans le cadre des procédures d'établissement des plans d'affectation communaux.

AXE I : LES DÉLAIS

Le Service du développement territorial (SDT) est depuis un certain temps sous le feu de la critique en raison notamment de la durée des procédures d'aménagement du territoire. Cette situation a suscité des interpellations au Grand Conseil, notamment celle déposée par Mme la députée Nuria Gorrite en 2009 sous le titre « *Les lenteurs du SDT, sources de blocages pour le développement du canton* ».

L'audit de la Cour des comptes (ci-après la Cour) a eu pour but d'examiner la problématique des délais et d'identifier les sources potentielles d'accélération des procédures.

L'audit a ainsi eu pour objectif n°1 de répondre à la question suivante :

La procédure d'examen par le canton des plans d'affectation communaux s'effectue-t-elle dans les meilleurs délais ?

AXE II : LE PARTENARIAT CANTON COMMUNES

Tant l'exigence de coordination figurant dans la loi fédérale que les enjeux auxquels le canton est confronté fondent la nécessité d'établir un véritable partenariat entre canton et communes. Les mesures accompagnant la révision de la LATC de 2003 ou encore le volet « *Travailler ensemble* » du Plan directeur cantonal vont dans ce sens. La contribution du SDT à ce partenariat entre donc dans l'audit de la Cour.

Dans cette optique, la Cour a examiné si le SDT a développé une culture de « service aux communes ». Le Service investit-il du temps pour connaître et comprendre les communes ? A-t-il développé une communication orientée vers les communes ? Fournit-il appui et conseil aux communes ?

Un bon partenariat implique également le respect des compétences mutuelles des partenaires. C'est ainsi que l'examen du volet partenariat a également amené la Cour à dresser un bilan de la révision de la LATC de 2003 qui visait à octroyer aux communes des

compétences supplémentaires « en opportunité » (appréciation du principe d'efficacité de cet aspect de la réforme) et à retracer l'évolution des compétences des communes depuis lors.

L'audit a ainsi eu pour objectif n°2 de répondre à la question suivante :

***Canton et communes travaillent-ils en partenariat
dans le cadre des projets de plans d'affectation communaux ?***

L'ÉTENDUE

L'audit a porté sur les plans communaux, plus particulièrement sur les plans généraux d'affectation (PGA) et les plans partiels d'affectation (PPA) développés par les communes, instruments les plus fréquemment développés. Les plans de quartier (PQ) et les plans directeurs (PDCOM, PDL) n'ont pas été inclus dans la base de sélection mais les conclusions de l'audit peuvent leur être étendues.

Les plans d'affectation

« Le **plan général d'affectation (PGA)**, tel qu'il est défini à l'art. 47 LATC, complété par un règlement (RPGA), fixe les zones et les règles applicables à celles-ci pour l'ensemble du territoire d'une, éventuellement plusieurs communes. Le PGA distingue les zones à bâtir des zones de non bâtir. PGA et RPGA indiquent pour chaque zone au minimum les règles relatives à son usage, son degré de sensibilité au bruit, son coefficient d'utilisation du sol. Ils peuvent de plus fixer des règles se rapportant à la typologie des constructions, la hauteur des bâtiments, etc. Le plan d'affectation fixe aussi les modes d'utilisation pour les zones inconstructibles (zones de loisirs, milieu naturel, zones d'utilité publique, etc.). PGA et RPGA peuvent également contenir des dispositions relatives aux paysages ou aux rives des cours d'eau méritant protection. On trouve parfois des éléments concernant les mesures destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie ou encore qui portent sur la création et la préservation d'espaces verts. En résumé, on peut dire que le plan général d'affectation constitue l'élément de base pour la planification territoriale de la commune. Il définit pour les besoins prévisibles à l'horizon d'une quinzaine d'années les périmètres et l'affectation des territoires communaux. Quant au **plan partiel d'affectation (PPA)**, il se distingue du PGA par le fait qu'il ne couvre qu'une partie du territoire communal. »

Source : « L'aménagement du territoire dans les communes », Mars 2005, VPN-ASPAN, p.14

L'APPROCHE

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Mme Eliane Rey, magistrate responsable, de Mme Anne Weill-Lévy, magistrate suppléante et de Mme Corinne Meirino, cheffe de mandat d'audit.

Pour cet audit en particulier, les démarches ont été les suivantes :

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Les éléments probants constituant la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit ont été établis en fonction des questions d'audit développées pour chacun des deux axes de l'audit, dans le cadre des procédures suivantes :

➤ **L'examen des principales lois applicables**

Les bases légales principales ont été examinées. Il s'agit au niveau fédéral de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de son ordonnance (OAT) et au niveau cantonal de la Loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) et de son règlement (RLATC).

➤ **L'examen d'un échantillon de 30 dossiers de plans d'affectation**

Parmi la centaine de PGA et PPA mis en vigueur dans les années 2010 et 2011¹⁷, la Cour a sélectionné un échantillon de 30 dossiers. La sélection compte 4 PGA, 4 M(R)PGA¹⁸ et 22 PPA (cf. liste détaillée en **Annexe I**). Elle a été orientée de telle sorte que l'échantillon inclue des dossiers touchant à divers domaines¹⁹ (logement, équipements publics, formation, environnement, tourisme, etc.), initiés par des communes de différentes tailles et placés sous la responsabilité de différents urbanistes. Lors de l'examen des dossiers, il est par ailleurs apparu que l'échantillon inclut également un mix de communes concernées par les mesures A11/A12 et B11/B12 du plan directeur cantonal.²⁰

Les dossiers du SDT (dossiers archivés) ont été mis à disposition de l'équipe d'audit.

➤ **Des entretiens avec les différentes parties concernées**

La Cour a entendu toutes les parties concernées :

- a) Le Chef du Service du développement territorial et le responsable de la division Aménagement communal à plusieurs reprises ainsi que la responsable de l'appui juridique du Service ;
- b) Les 8 urbanistes concernés par les dossiers (sur la base d'un questionnaire préalablement adressé) et l'urbaniste occupant le poste d'adjointe au responsable de division (entre le 6 et le 16 mars 2012) ;
- c) Les principaux services cantonaux consultés par le SDT dans les procédures d'examen du canton, soit le SIPAL, le SEVEN, le SFFN et le SM (entre le 30 mars et le 20 avril 2012);
- d) Le Président de la Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture (le 4 mai 2012) ;

¹⁷ La liste arrêtée au 4 novembre 2011 comprenait 11 PGA, 25 M(R)PGA et 67 PPA, soit un total de 103 plans approuvés

¹⁸ Il s'agit de modifications de PGA ou de règlement de PGA assimilables généralement à un PPA ; dans des cas de modifications en profondeur du PGA, le processus est assimilable à celui du PGA lui-même

¹⁹ Selon une classification élaborée pour les besoins de l'audit avec l'aide du responsable de la division SDT-AC

²⁰ Volet opérationnel du plan directeur cantonal ; A11 : Légalisation des zones à bâtir ; A12 : zones à bâtir manifestement surdimensionnées ; B11 : Centres cantonaux et régionaux ; B12 : Centres locaux.

- e) Le chef adjoint ainsi que la cheffe de projet de la CAMAC et le responsable de l'extraction des données de la CAMAC à la Direction des systèmes d'information (le 14, respectivement le 25 mai 2012) ;
- f) Les 29 communes concernées par la sélection de 30 dossiers (entre le 22 mars et le 29 mai 2012).

➤ **L'examen de la documentation de l'entité auditée**

Les différents interlocuteurs ont fourni certains documents nécessaires afin de compléter les informations transmises lors des entretiens. Il s'agit principalement des différentes publications du canton dans le domaine, des statistiques 2002-2010 et des tableaux de bord disponibles au 24 avril 2012 ainsi que des procès-verbaux récents de la division SDT-AC²¹.

➤ **La contribution d'experts**

Les questions d'audit touchant au fond de la matière ont été examinées avec un expert en aménagement du territoire, indépendant du canton et des communes vaudoises.

Les aspects relatifs aux questions juridiques et plus précisément à l'évolution des compétences des communes depuis 2004 ont, quant à eux, été examinés avec un avocat spécialisé en droit de l'aménagement du territoire du canton de Vaud.

La question de savoir si le SDT statue en légalité n'entre pas dans le champ de l'audit.

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour. La séance de clôture qui s'est tenue le 30 août 2012 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations au Chef du Service du développement territorial.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 7 septembre 2012 puis communiqué à l'entité auditée le 10 septembre 2012 pour qu'elle puisse faire part de ses observations dans le délai de 21 jours conformément à l'art. 36 de la LCComptes et au Règlement de la Cour. Par lettre du 3 octobre 2012, la Cour a reçu les remarques du Département de l'Intérieur qui figurent au chapitre « Observations de l'entité auditée ».

La Cour, délibérant en séance plénière du 4 octobre 2012, a adopté le présent rapport public en présence de Mme Eliane Rey, Présidente, M. Stefano Granieri, Vice-Président, Mme Anne Weill-Lévy, MM. Jacques Guyaz et Jean-Claude Rochat, magistrats.

²¹ Procès-verbaux des séances plénières de la division (Séances Info_AC n°1 à 19, soit de juillet 2010 à mai 2012), ainsi que des séances d'arrondissement et des consultations juridiques de l'année 2011

LES DÉLAIS DES PROCÉDURES

Le SDT est sous le feu de la critique pour sa durée de traitement des dossiers des plans communaux et plus particulièrement pour sa difficulté à tenir les délais prévus dans la LATC.

Avant toute chose, il s'agissait pour la Cour d'établir les faits, en déterminant quelle est la durée réelle des procédures. En l'absence de statistiques disponibles, la Cour s'est fondée sur l'examen de l'échantillon de dossiers pour établir des statistiques relatives aux délais.

Même si l'audit de la Cour porte sur les étapes de la procédure incombant au canton, il est apparu pertinent de rassembler des informations sur les différentes étapes, afin d'obtenir une vue d'ensemble des durées des procédures d'établissement des plans et de pouvoir situer ses observations dans leur contexte.

Après avoir établi les durées de ces procédures, la Cour a identifié les durées des différentes phases qui la composent afin d'examiner si celles placées sous la responsabilité du SDT pèsent de manière significative sur la longueur des procédures. Les dépassements des délais légaux ont été établis et les principales causes de « retard » identifiées.

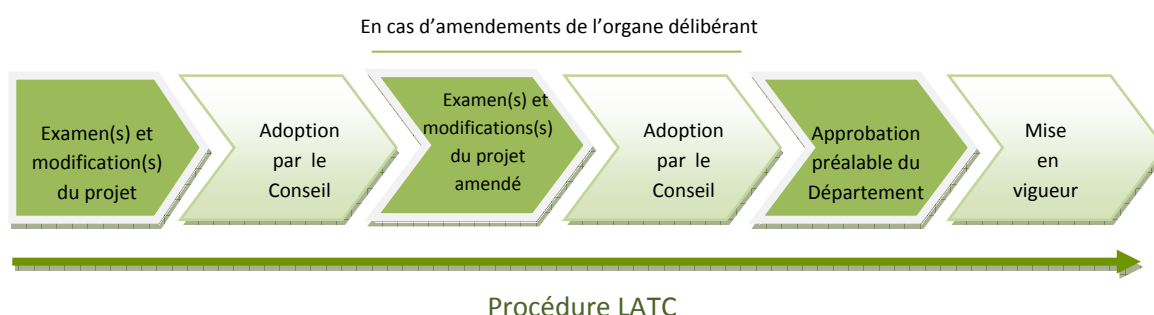
Cette démarche a permis à la Cour de déterminer que la phase destinée à passer l'examen préalable est actuellement celle qui doit être optimisée. Sa longueur s'explique, d'une part, par la succession de plusieurs examens du canton et de modifications apportées au projet par la commune et, d'autre part, dans une moindre mesure, par la durée d'examen préalable du SDT qui peine à rendre son rapport dans le délai légal. Pour ces deux éléments, la Cour a recherché les facteurs explicatifs.

LA PROCÉDURE D'ÉTABLISSEMENT DES PLANS

La procédure d'établissement des plans est régie par la LATC. L'examen des dossiers de l'échantillon a permis à la Cour d'identifier les phases suivantes :

- La phase d'examen(s) préalable(s) du SDT et de modification(s) du projet par la commune (ci-après phase d'examen(s) et modification(s) du projet) qui peut comprendre un ou plusieurs examens préalables du SDT et une ou plusieurs modifications successives du projet par la commune. **Cette phase qui débute avec le dépôt par la commune de la demande d'examen préalable au canton n'inclut donc ni le temps nécessaire à la commune pour élaborer son projet ni celui pris, le cas échéant, pour conclure un accord préliminaire avec le canton.**
- La phase d'adoption par le Conseil communal/général ;
- La phase d'approbation préalable du Département ;
- La phase de mise en vigueur par le Département.

Illustration 2 : Les phases de la procédure d'établissement des plans



En cas d'amendements **importants votés par le Conseil communal/général**, un nouvel examen préalable et une mise à l'enquête complémentaire sont requis avant de demander l'approbation préalable du Département (art. 58 al. 5 LATC).

L'examen des dossiers a par ailleurs montré qu'en raison de modifications liées aux résultats des procédures de recours, une nouvelle mise à l'enquête avec un nouveau passage devant le Conseil communal et une nouvelle approbation du Département peuvent se produire avec des conséquences sur les délais de la mise en vigueur.

DES PROCÉDURES D'ÉTABLISSEMENT DES PLANS QUI PEUVENT DURER JUSQU'À 10 ANS

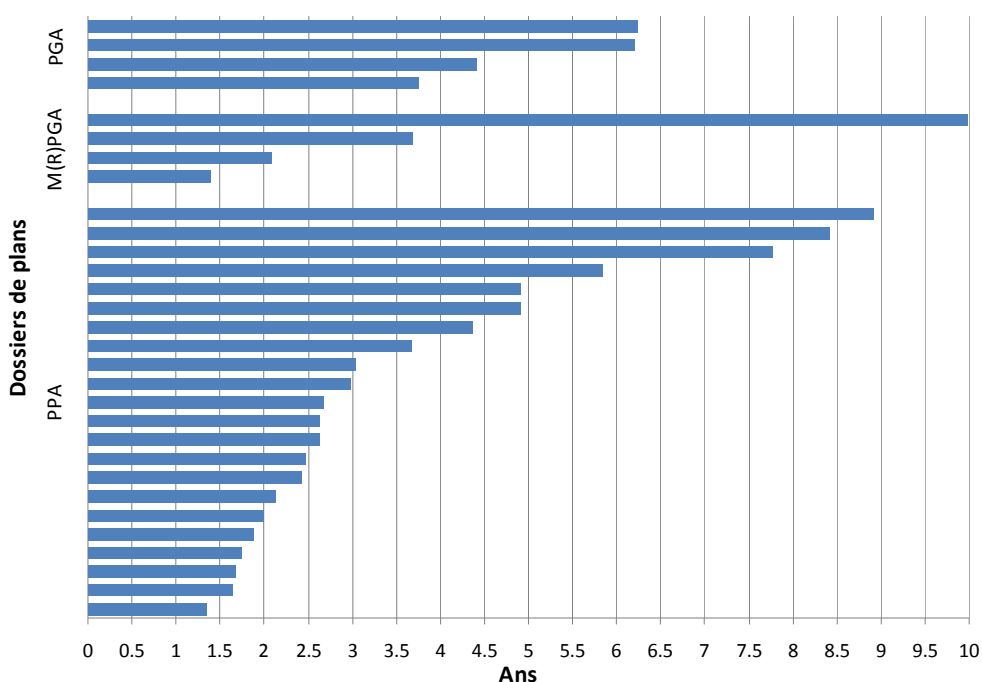
Pour l'échantillon examiné, la durée moyenne est de 3 à 5 ans selon le type de plan (cf. **Tableau 1**).

Tableau 1 : Durées des procédures d'établissement des plans de l'échantillon

Type de plan	Durée moyenne	Dossier le plus rapide	Dossier le plus long
PGA	5 ans et 2 mois	3 ans et 9 mois	6 ans et 3 mois
M(R)PGA sans le dossier le plus long (durée inhabituelle)	4 ans et 3 mois 2 ans et 5 mois	1 an et 5 mois 1 an et 5 mois	10 ans 3 ans et 8 mois
PPA	3 ans et 8 mois	1 an et 4 mois	8 ans 11 mois

Le graphique 1 montre que selon les dossiers, il existe une **forte variabilité de la durée globale** des procédures. Si certains dossiers sont finalisés en **1 an et demi**, un dossier a pris **10 ans**.

Graphique 1 : Durées des procédures d'établissement des plans pour l'échantillon



Avec de telles durées des procédures, l'aménagement du territoire peine à répondre aux besoins de la population, ceci d'autant plus que **la phase d'élaboration de la commune²² a déjà souvent pris un certain temps.**

²² Il s'agit là du travail mené par la commune (et son mandataire) entre le moment où la décision de planifier est prise et celui où elle adresse au SDT sa demande d'examen préalable.

LES DURÉES DES DIFFÉRENTES PHASES DE LA PROCÉDURE D'ÉTABLISSEMENT DES PLANS

Afin d'identifier d'où provient la longueur des procédures, la Cour a élaboré des statistiques sur la durée des différentes phases en balisant le début et la fin de celles-ci par les dates des documents.

En moyenne, quel que soit le type de plan, **la majeure partie de la procédure est consacrée à la phase d'examen(s) du SDT et de modification(s) par la commune du projet.** Suit la phase **d'adoption du projet par l'organe délibérant de la commune** (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Durées moyennes des différentes phases de la procédure d'établissement des plans

Phases de la procédure d'établissement des plans	PGA		M(R)PGA*		PPA	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Examen(s) et modification(s) du projet ²³	28	45%	14	48%	19	43%
Adoptions par le Conseil communal/général	23	37%	11	40%	14	32%
Approbation préalable du Département	3	5%	3	11%	2	5%
Mise en vigueur (y.c. procédures dues aux recours)	8	13%	0.5	1%	9	20%
TOTAL	62	100%	28.5	100%	44	100%

*En ce qui concerne les M(R)PGA, afin de ne pas biaiser les statistiques, le dossier qui a eu une durée inhabituellement longue (10 ans en tout) n'a pas été pris en compte.

Si, en moyenne, la phase d'examen(s) et modification(s) du projet est celle qui prend le plus de temps, son poids dans la durée globale est très variable selon les dossiers. Il existe en effet des dossiers dont la durée importante s'explique aussi, voire surtout, par le temps nécessaire à l'adoption du plan par la commune ou à sa mise en vigueur (voir **Annexe II**).

Afin d'identifier les principales sources de lenteur dans les procédures d'établissement des plans, la Cour a examiné plus en détail chacune des phases décrites ci-dessus.

²³ Examen(s) et modification(s) du projet initial et du projet amendé le cas échéant..

UNE PHASE D'EXAMEN(S) DU SDT ET MODIFICATION(S) PAR LA COMMUNE DU PROJET QUI PREND EN MOYENNE ENTRE 1 ET 2 ANS SELON LES TYPES DE PLANS

La phase d'examen(s) et modification(s) du projet dure en moyenne 2 ans pour les PGA, un 1 an et 2 mois pour les M(R)PGA et 1 an et demi pour les PPA.

Tableau 3 : Durée totale de la phase d'examen(s) et modification(s) du projet

Type de plan	Durée moyenne	La plus rapide	La plus longue
PGA	2 ans	1 an et 8 mois	2 ans et 5 mois
M(R)PGA*	1 an et 2 mois	5 mois	1 an et 7 mois
PPA	1 an et demi	5 mois	3 ans et 10 mois

*En ce qui concerne les M(R)PGA, afin de ne pas biaiser les statistiques, le dossier qui a eu pour cette première phase une durée inhabituellement longue (8 ans) n'a pas été pris en compte.

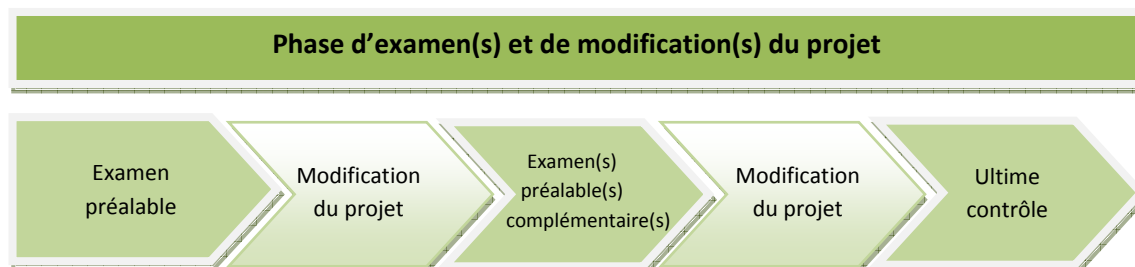
On observe deux raisons à l'origine de la longueur de cette première phase :

- Il n'y a généralement pas un seul examen préalable du SDT mais une succession d'examens du canton et de modifications du projet par la commune pour que l'examen préalable aboutisse.
- Le canton ne parvient généralement pas à tenir les délais de l'article 56 LATC.

a) Une succession d'examens préalables usante, coûteuse et défavorable aux bonnes relations avec les communes

La plupart du temps, la phase d'examen(s) et modification(s) du projet n'inclut pas un, mais plusieurs examens préalables successifs (cf. **Illustration 3**). En effet, à l'issue d'un premier examen préalable, la commune se voit généralement adresser par le SDT un certain nombre de demandes, de recommandations et de remarques. Après avoir travaillé avec son mandataire, elle doit renvoyer au SDT un dossier modifié pour un nouvel examen. Tant que les réponses apportées aux demandes du canton ne sont pas jugées satisfaisantes, le dossier doit être soumis à nouveau au SDT pour examen(s) préalable(s) complémentaire(s) voire ultime(s) contrôle(s).

Illustration 3 : La phase d'examen(s) et de modification(s) du projet

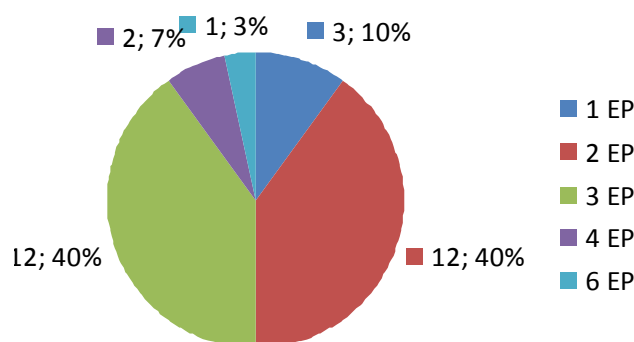


En **vert foncé** : étape relevant du SDT ; en **vert clair** : étape relevant de la commune

Il s'est ainsi instauré une pratique d'examens préalables successifs qui fait désormais partie du processus. Alors que la loi ne parle que d'« examen préalable », le SDT a introduit les notions d'**examen préalable complémentaire** et d'**ultime contrôle**, selon l'importance des points restant à régler.

Dans les dossiers examinés, il y a eu le plus souvent **2 à 3 examens successifs**. Seuls 3 dossiers sur les 30 n'ont connu qu'un seul examen avant d'obtenir le feu vert du SDT pour la mise à l'enquête. Pour les PGA, il a fallu au plus 3 examens alors que pour les PPA, il en a fallu jusqu'à 6 pour un même dossier.

Graphique 2 : Nombre d'examens préalables successifs pour un même dossier



Si le principe d'obtenir une version finale valable avant de présenter le projet au Conseil communal/général pour ne pas courir le risque que le projet ne soit pas approuvé ensuite par le Département et doive repasser une deuxième fois devant le Conseil est juste, il faut relever que cette succession de procédures d'examens préalables consomme du temps au canton et aux communes (cf. **Tableau 4**).

Tableau 4 : Répartition des durées moyennes de la phase d'examen(s) et modification(s) du projet par type de plan

Type de plan	Durée moyenne imputable au canton		Durée moyenne imputable à la commune		TOTAL
	Moyenne	Min. – max	Moyenne	Min. – max.	
PGA	12 mois (50%)	10-15 mois	12 mois (50%)	9-17 mois	24 mois
M(R)PGA*	10 mois (70%)	5-14 mois	4 mois (30%)	0-6 mois	14 mois
PPA	7 mois (40%)	3.5-18 mois	11 mois (60%)	0-38 mois	18 mois

* En ce qui concerne les M(R)PGA, afin de ne pas biaiser les statistiques, le dossier qui a eu pour cette phase une durée inhabituellement longue (8 ans dont 80 à la commune) n'a pas été pris en compte

En moyenne, pour aboutir à un projet conforme qui puisse être mis à l'enquête, un dossier de PGA a passé autant de temps dans les mains du canton que dans celles des communes, pour les PPA plus de temps dans la commune qu'au canton, pour les M(R)PGA plus de temps au canton.

L'**annexe III** présente la répartition entre canton et commune de la durée de la phase d'examen(s) du SDT et modification(s) du projet par la commune. Selon les dossiers, cette durée peut être due essentiellement au temps pris par le canton pour son examen ou au temps pris par la commune pour modifier le projet. La durée imputable à la commune dépend en effet de la disponibilité de son mandataire²⁴ et/ou de ses propres ressources ainsi que de la quantité et de l'importance des modifications à effectuer. D'autres facteurs, comme les modifications souhaitées entre-temps par les propriétaires ou leurs hésitations, jouent également un rôle.

Pour chaque nouvel examen préalable, la commune prend du temps à finaliser un dossier complet dans l'idée que ce sera la dernière soumission. L'ouvrage est parfois remis plusieurs fois sur le métier pour une même question jusqu'à obtenir le feu vert du SDT. De plus, pour chacun des dépôts au SDT, le dossier est peaufiné. Pour les communes, ce processus est **usant et coûteux** puisque, à chaque fois, le temps passé par le mandataire est synonyme d'honoraires.

Si certaines communes ont reconnu que cette approche a pour but d'assurer le bon déroulement de la procédure, elle est mal perçue par beaucoup d'entre elles qui associent cela à un manque de confiance et à une attitude suffisante du canton.

Si le canton doit optimiser sa procédure d'examen préalable pour favoriser l'établissement des plans dans les meilleurs délais, la durée prise par les communes pour apporter les modifications nécessaires devrait également être raccourcie.

b) Des délais légaux régulièrement dépassés pour les examens préalables

La LATC requiert que le SDT procède à l'examen préalable des projets de plans (art. 10a al. 1) ; tout projet relatif à un plan général ou partiel d'affectation communal ou intercommunal lui est soumis avant l'enquête publique par la ou les Municipalités intéressées (art. 56 al. 1). Dans ce cadre, elle fixe au SDT des délais pour rendre son rapport d'examen préalable : **6 mois pour un PGA et 3 mois pour un PPA**²⁵.

Considérant le **déla i prescrit par l'art. 56 LATC applicable à chaque examen préalable** nécessaire à la procédure, le SDT s'y réfère dans ses courriers d'accusé de réception. Le SDT annonce cependant aux communes - pour autant qu'il indique un délai dans son accusé réception - un délai de **3 mois** pour les **examens complémentaires** sans distinction entre PGA et PPA. Pour les **ultimes contrôles**, il n'annonce **aucun délai** – normalement ces examens devraient être finalisés très rapidement.

L'examen de l'échantillon de dossiers a révélé que les délais légaux annoncés pour les deux premiers examens sont très souvent dépassés (cf. **Tableau 5**). Les examens ultérieurs sont par contre généralement rendus plus rapidement.

²⁴ Seules quelques communes, comme Montreux, Lausanne, Nyon, Pully, disposent d'un service communal d'urbanisme

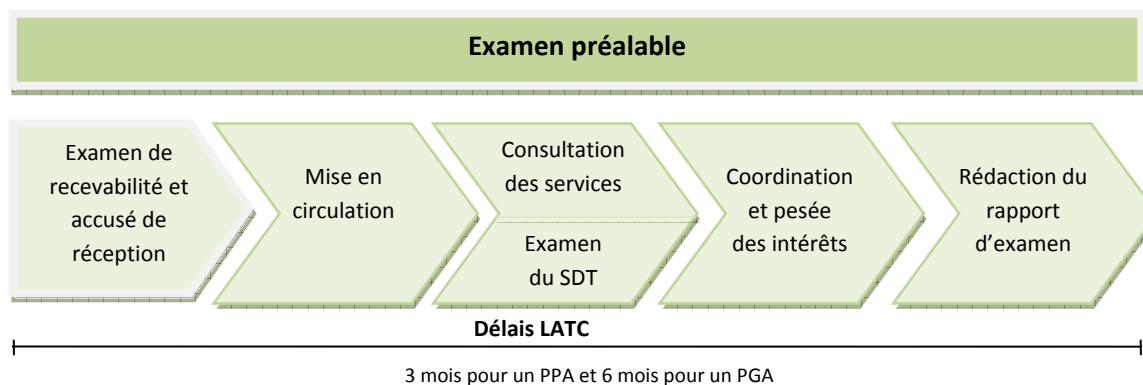
²⁵ A noter que selon l'art. 56 al.2 LATC ces délais sont réduits à 1, respectivement 3 mois, dans le cas où un permis de construire a été refusé parce qu'il est contraire à un plan ou règlement envisagé mais non encore soumis à l'enquête publique (application de l'art. 77 LATC)

Tableau 5 : Tenue des délais des examens préalables et des premiers examens préalables complémentaires

Types de plans	Examen préalable			Examen préalable complémentaire n°1		
	Délai annoncé	Dépassement de délai	% dans les délais	Délai annoncé	Dépassement de délai	% dans les délais
PGA	6 mois	1 sem. à 2.5 mois	0%	3 mois	2 sem. à 2 mois	25%
M(R)PGA	3 mois	2 à 6 mois	0%	3 mois	2 sem. à 6 mois	0%
PPA	3 mois	1 sem. à 8 mois	32%	3 mois	1 sem. à 1 mois	57%

Afin d'identifier d'une part les sources des dépassements de délais évoqués ci-dessus et d'autre part les étapes sur lesquelles un travail d'optimisation est à mener, la Cour a analysé chaque étape du processus d'examen préalable (cf. **Illustration 4**).

Illustration 4 : Les étapes du processus d'examen préalable du SDT



Sur la base de statistiques de durées établies pour les plans de l'échantillon (analyse détaillée en **Annexe IV**), la Cour a constaté que les différentes étapes d'un examen préalable prennent régulièrement un délai supérieur à ce qui est souhaitable (cf. **Tableau 6**).

Tableau 6 : Délais souhaitables et délais constatés par étapes de l'examen préalable

Étapes	Délai souhaitable	Délais de l'échantillon
Examen de recevabilité et accusé de réception (pour autant que toutes les pièces soient disponibles)	1 semaine (2 semaines si l'examen de la justification du projet est effectué avant d'accuser réception)	De 2 semaines à plus de 2 mois
Mise en circulation des dossiers	Sans délai sauf exception	Immédiat à plus de 2 mois
Consultation des services	1 mois sauf exception	1 à 6.5 mois
Examen du SDT	Durant la consultation des services	-
Pesée des intérêts, coordination et rapport d'examen	Dans les 2 semaines suivant la réception du dernier préavis, au maximum dans le mois pour les dossiers complexes nécessitant une coordination importante	Immédiat à plus d'un mois

UNE PHASE D'EXAMEN(S) ET MODIFICATION(S) DU PROJET AMENDÉ DANS LES DÉLAIS

Comme décrit plus haut, en cas d'amendements votés par le Conseil communal qui touchent le droit des tiers, le SDT procède à un nouvel examen préalable avant que le projet soit remis à l'enquête.

Lorsqu'elle survient, cette phase ne dépasse généralement pas 3 mois, soit le délai légal d'examen préalable du SDT. Seul un dossier a nécessité des modifications de la part de la commune puis un ultime contrôle du SDT, portant la durée de la phase canton commune à 10 mois.

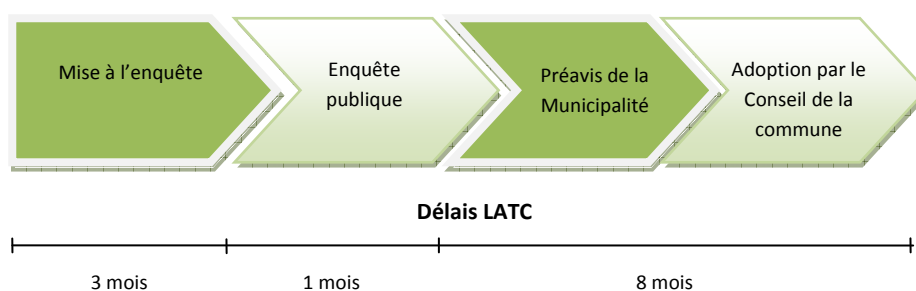
Sur les six examens observés, un seul a pris plus de 3 mois (4 mois) en raison d'une nouvelle proposition et de la nécessité d'une étude sur les instabilités du terrain. A compter de la réception de ces nouveaux documents, l'examen préalable a été rendu dans les délais.

UNE ADOPTION PAR LE CONSEIL COMMUNAL/GÉNÉRAL GÉNÉRALEMENT DANS LES DÉLAIS

Des délais généralement tenus par les communes malgré quelques dépassements importants

Comme le canton, les communes se voient donner par la LATC certains délais dans la phase d'adoption communale. La Municipalité a ainsi 3 mois à compter du rapport d'examen préalable pour mettre à l'enquête publique pendant 1 mois le dossier validé par le SDT (art. 57 al.1) puis 8 mois à compter de la fin de la mise à l'enquête pour soumettre le plan au Conseil communal/général (art. 58 al. 3 LATC).

Illustration 5 : Les étapes du processus d'adoption des plans par la commune



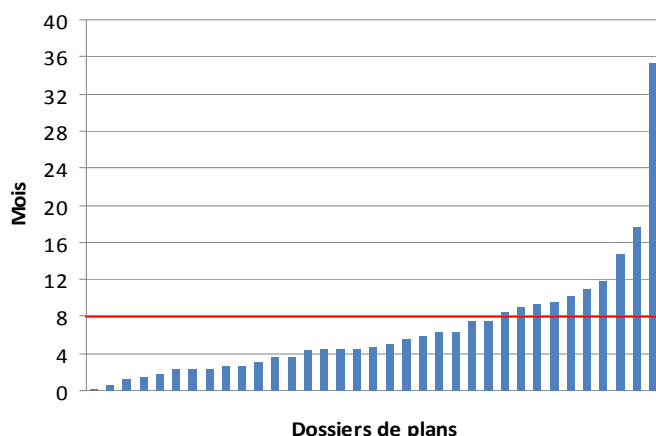
Comme pour l'élaboration des précédentes statistiques, les quatre étapes du processus d'adoption des plans par la commune ont été balisées par les dates des documents clés relatifs au début et à la fin de chaque étape (cf. **Annexe V**).

Le projet, éventuellement ajusté selon les dernières demandes du SDT, est **dans 83 % des cas** mis à l'enquête **dans le délai prévu** par la LATC²⁶. La mise à l'enquête dure **un mois** conformément à la loi, parfois un peu plus.

Suite à cette procédure, il est fréquent que des oppositions soient déposées. Des séances de conciliation sont tenues (art. 58 al.1 LATC), afin de favoriser le retrait des oppositions. La Municipalité établit à l'intention du Conseil de la commune un préavis contenant un résumé des oppositions et des observations ainsi que des propositions de réponse aux oppositions non retirées. Les conclusions du préavis indiquent s'il y a lieu les modifications proposées au projet soumis à l'enquête (art. 58 al.2 LATC).

Le Conseil de la commune statue le cas échéant sur les réponses motivées aux oppositions non retirées et se prononce sur l'adoption du plan et du règlement, **dans 72 % des cas conformément au délai prévu par la loi** (art. 58 al.3 LATC)²⁷.

Graphique 3 : Délai d'adoption du plan par le Conseil communal/général



Sans procéder à une analyse détaillée, il apparaît que la durée de cette phase est fortement tributaire des oppositions déposées à traiter et du temps consacré à la conciliation, mais aussi de l'avancement des travaux de la Municipalité et du calendrier du Conseil communal/général.

Un envoi du dossier au canton pour approbation préalable qui prend un certain temps

Une fois le plan adopté, une demande d'approbation préalable doit être adressée au canton sans délai (art. 58 al. 4 LATC). Dans les faits, la demande parvient au SDT dans un délai de 2 semaines à 5.5 mois, soit en moyenne près de 2 mois après l'adoption par le Conseil. L'audit ne portant pas sur le processus communal, la Cour n'a pas recherché les explications à ces différentes durées.

²⁶ Le dossier a été mis à l'enquête au-delà du délai légal dans seulement 6 cas sur 35 (dossiers mis à l'enquête entre 4 et 9 mois après le feu vert du SDT). L'audit ne portant pas sur les communes, les causes de ces dépassements n'ont pas été recherchées.

²⁷ L'adoption est survenue dans un délai dépassant les 8 mois dans 10 cas sur 35. Si pour un dossier, il a fallu près de 3 ans pour que le plan soit adopté - la commune attendant une clarification de la question du prélèvement d'une taxe sur la plus-value - les écarts vont de deux semaines à 9 mois.

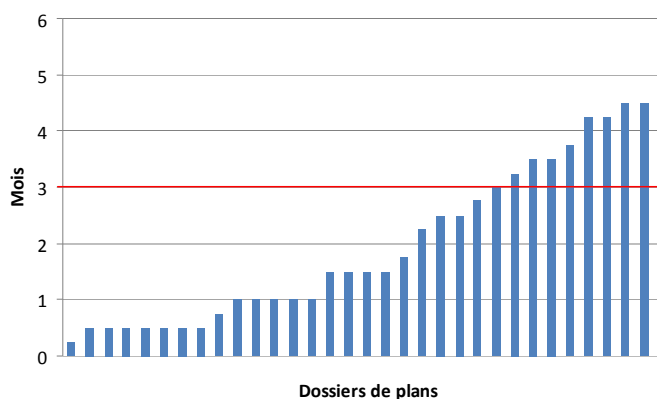
UNE APPROBATION PRÉALABLE²⁸ GÉNÉRALEMENT EFFECTUÉE DANS LES DÉLAIS PAR LE DÉPARTEMENT

Un délai d'examen généralement tenu par le Département mais influencé par l'existence d'amendements votés par l'organe délibérant

Dès la réception de la demande d'approbation préalable de la commune, le Département a **3 mois** pour rendre sa décision (art. 61 al. 3 LATC), que ce soit pour les PGA ou les PPA. La Cour relève que ce délai correspond à celui fixé pour l'examen préalable d'un PPA alors que l'examen effectué par le SDT au stade de l'approbation préalable est généralement moins conséquent que pour un examen préalable. Le SDT procède à un examen du dossier qui consiste essentiellement à valider le projet avec celui de l'examen préalable et à effectuer les dernières vérifications et procédures restantes (p.ex. examen des conventions en cas de remaniement parcellaire). Dans le cas où le Conseil communal ou général aurait procédé à des amendements, cet examen peut toutefois s'avérer plus conséquent, le SDT devant vérifier la conformité de ceux-ci.

En moyenne, la durée nécessaire au Département pour rendre son approbation préalable est de 2 mois. Dans près de trois quarts des cas, le délai légal de 3 mois est tenu. Pour les autres cas, les dépassements se situent entre une semaine et 2 mois et sont en partie dus aux vérifications à effectuer suite aux amendements apportés par le Conseil communal/général.

Graphique 4 : Délai du Département pour donner son approbation préalable



Quelques délais dans la notification de la décision du Département

Le Département doit notifier à la commune, aux opposants et aux propriétaires lésés sa décision, qui est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal (art. 61 al. 2 LATC). Depuis la révision de la procédure au 1^{er} janvier 2004, c'est au Département de notifier également à chaque opposant la décision de la commune sur son opposition, décision susceptible d'un recours au Tribunal cantonal (art. 60 al. 1 LATC).

La notification des décisions est généralement faite simultanément à la décision d'approbation préalable ou dans la semaine qui suit. Il y a eu néanmoins quelques cas où la notification a été faite tardivement, jusqu'à un mois et demi après la décision. Cela ne remet pas en cause la

²⁸ L'approbation est dite « préalable », la voie de recours pour les diverses parties étant ouverte dès la notification par le Département de sa décision.

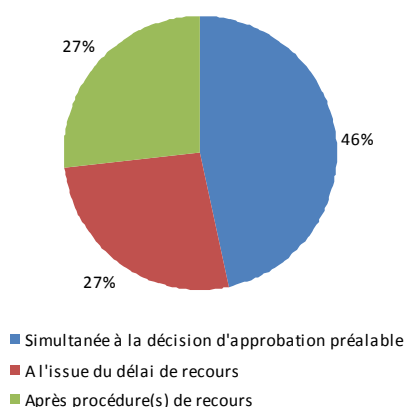
validité de la décision, mais suspend son opposabilité vis-à-vis des tiers. La voie de recours pour les diverses parties est en effet ouverte dès la notification de la décision.

UNE MISE EN VIGUEUR TRIBUTAIRE DE L'OUVERTURE DE PROCÉDURE(S) DE RECOURS

La décision de mise en vigueur est simultanée à l'approbation du Département lorsque celle-ci est donnée sans réserve. Par contre, dans le cas contraire, la mise en vigueur n'est proclamée qu'après échéance du délai de recours, respectivement après le jugement de la CDAP.

Sur l'échantillon de dossiers examinés, près de la moitié d'entre eux ont pu être mis en vigueur simultanément à la décision d'approbation préalable. Près d'un quart ont fait l'objet d'une ou plusieurs procédures de recours ; la durée moyenne de mise en vigueur a été dans ces cas-là d'un peu plus de 2 ans (incluant les durées des nouveaux passages devant la commune et le canton). Quant au dernier quart des dossiers, leur mise en vigueur est intervenue après l'échéance du délai de recours de 30 jours, soit dans un délai de un à deux mois après la décision d'approbation préalable.

Graphique 5 : Moment de la mise en vigueur

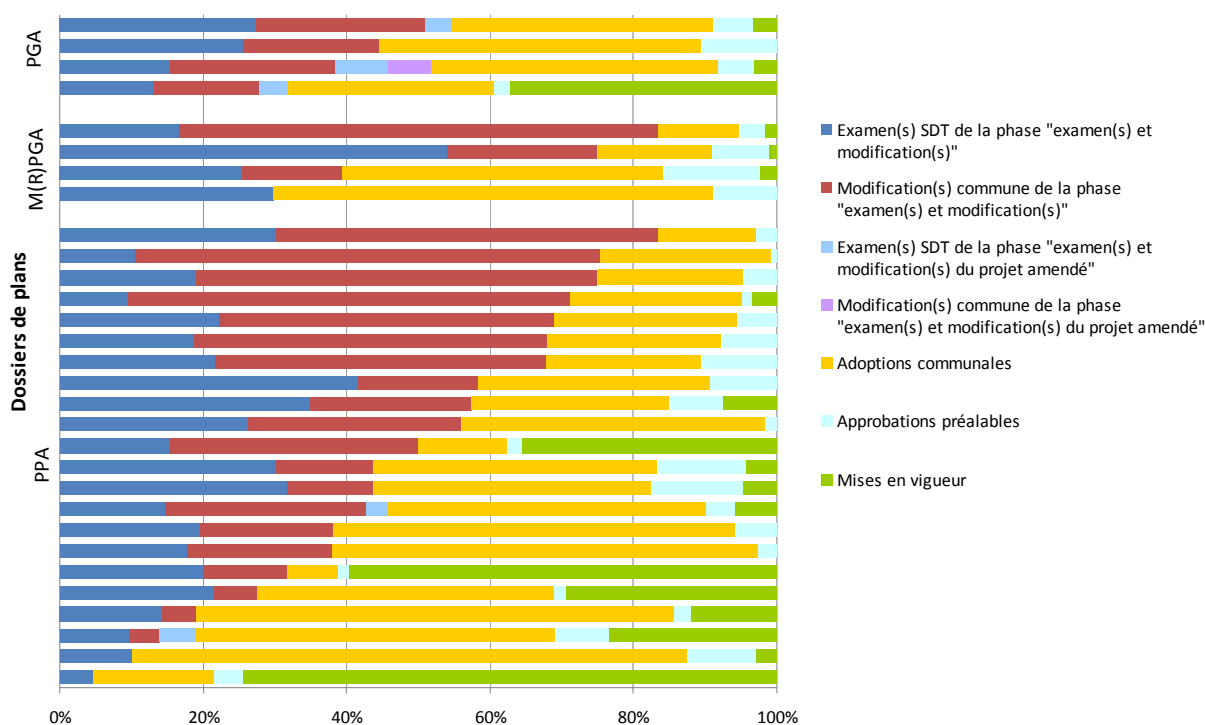


DES EFFORTS D'OPTIMISATION À CONCENTRER SUR LA PHASE D'EXAMEN(S) ET DE MODIFICATION(S) DU PROJET

Pour optimiser la durée des procédures d'établissement des plans, la conduite de chaque phase doit être optimisée. Toutes les phases n'ont cependant pas le même poids dans la durée des procédures et ne sont pas soumises aux mêmes facteurs d'influence.

- La **phase d'examen(s) et modification(s) du projet qui peut comprendre plusieurs examens préalables** prend un temps important dans l'ensemble de la procédure. Elle est aussi la phase sur laquelle il est le plus facile d'agir, puisque son bon déroulement dépend essentiellement du canton, des communes et des bureaux mandatés par celles-ci et non de l'intervention de tiers.

Graphique 6 : Poids des différentes étapes dans la procédure d'établissement des plans²⁹



- La **phase d'adoption du plan par le Conseil communal/général** prend elle aussi une place importante dans la procédure d'établissement des plans. Mais si la rapidité à laquelle les autorités communales sont en mesure de traiter le dossier joue un rôle dans la durée de cette étape, cette durée est surtout conditionnée par la qualité de l'information à la population (obligation établie par l'art. 4 al.1 LAT), les oppositions déposées et la réussite des séances de conciliation visant à en obtenir le retrait. A ce propos, la Cour souligne que le temps investi à ce stade peut faire économiser un temps significatif en bout de procédure en évitant le dépôt de recours. Le succès dépend toutefois de la bonne volonté de toutes les parties.
- La **phase d'approbation préalable** n'est quant à elle pas une étape problématique en terme de durée.
- Enfin, pour ce qui est de la **phase de mise en vigueur**, sa durée dépend essentiellement d'éventuelles procédures de recours, voire d'un référendum communal. En cas de recours, ni le canton, ni la commune n'ont de prise sur la rapidité du Tribunal et sur les décisions des recourants. Par ailleurs, l'un des pans de la révision de la LATC de 2003 portait sur les autorités appelées à statuer. Ce volet a amené une simplification et à un allègement de la procédure de recours. L'évaluation de cette modification n'est toutefois pas examinée dans le cadre de cet audit.

²⁹ L'ordre de présentation des dossiers dans le graphique n'est pas identique à celui du Graphique 1, pour des raisons de lisibilité.

La révision des voies de recours de 2003

Lors de la révision de la LATC de 2003, la voie du recours au Département en charge de l'aménagement du territoire (1) avant un éventuel recours au Tribunal administratif a été supprimée ; il n'y a plus qu'un recours au Tribunal administratif devenu par la suite la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP). La décision du Conseil communal ou général approuvant le plan et rejetant les oppositions est susceptible de recours à la CDAP, tout comme la décision préalable d'approbation du Département (art. 60 et 61 LATC). A noter qu'on a aussi donné au Département la possibilité de recourir contre la décision communale d'adopter un plan d'affectation lorsqu'un développement régional ou cantonal est gravement compromis. En contrepartie, la commune peut également recourir à l'encontre d'un éventuel refus d'approbation par le Département (art 61 al. 2 LATC).

(1) Le Département des Infrastructures à ce moment-là

La phase d'examen(s) et modification(s) du projet s'avère ainsi être une phase critique mais aussi la phase qui présente le plus de potentiel d'amélioration. Les chapitres suivants sont consacrés à l'identification des sources de lenteur dans la procédure pour cette phase.

UN PROCESSUS D'EXAMEN PRÉALABLE À MODIFIER EN PROFONDEUR

La première raison de la longueur de la phase d'examen(s) et modification(s) du projet est la succession d'examens préalables (cf. page 21). En soumettant des dossiers de qualité parfois insuffisante, les communes ont leur part de responsabilité dans cette succession d'examens. Le canton aussi. Le défaut de clarté de certaines de ses demandes, l'identification parfois tardive de certains problèmes et l'approche très administrative qu'il a adoptée, sont autant d'obstacles à une finalisation rapide du dossier.

DES DOSSIERS DES COMMUNES PAS SUFFISAMMENT ABOUTIS

La qualité insuffisante des dossiers dans leur contenu est la principale raison avancée par le SDT pour expliquer le nombre important de modifications demandées et la multiplication des examens. L'examen des dossiers de l'échantillon a effectivement mis en évidence le caractère incomplet sur le plan technique de certains dossiers, même s'ils sont élaborés par des personnes qualifiées au sens de l'art. 5 a LATC.

Manque de prise en compte des planifications supérieures et des exigences légales relatives aux politiques sectorielles

Pour quelques-uns des dossiers, il s'agissait d'aspects relatifs à l'aménagement en général, notamment la conformité aux planifications supérieures (plan directeur cantonal, plan directeur communal, schéma directeur de l'ouest lausannois, plan d'affectation cantonal Venoge, etc.). Les lacunes sont toutefois surtout apparues dans les politiques sectorielles suivantes : la protection de la nature, du patrimoine, des eaux, contre le bruit ainsi que la

mobilité. Ces lacunes ne sont parfois pas encore comblées dans le dossier soumis à examen préalable complémentaire.

Règlements non aboutis

Outre les questions de fond, les urbanistes du SDT formulent un nombre important de demandes et de recommandations sur le règlement qui accompagne les plans. Cela représente pour eux un travail fastidieux qu'ils accomplissent avec l'intention de garantir le caractère applicable du règlement et éviter des difficultés à la commune lors de sa mise en œuvre.

La formulation d'une liste des demandes de forme peut facilement donner le sentiment qu'il y a excès de formalisme et certaines communes ont de la difficulté à comprendre la nécessité de ces demandes. La Cour constate que les demandes de forme sont listées sans autre explication.

Critères de qualification pour élaborer un plan d'affectation

Les compétences requises sont difficiles à trouver. Pour élaborer les plans d'affectation, les Municipalités doivent le plus souvent mandater un bureau privé.

L'article 5a LATC requiert que les plans soient élaborés par des personnes qualifiées et fixe les critères de reconnaissance³⁰. S'il existe des bureaux reconnus en matière d'urbanisme, certains mandataires sont inexpérimentés en matière d'élaboration de plans d'affectations ou il est fait appel à des mandataires insuffisamment compétents. La pénurie d'urbanistes limite également les possibilités de mandat et les bureaux sont surchargés, ce qui ne contribue certainement pas à assurer la qualité des dossiers.

A cet égard, il est important de relever que la direction du projet et un suivi rigoureux des mandataires (objectifs, validation mais aussi suivi des délais) incombent aux communes.

DES DEMANDES DU CANTON AUSSI EN CAUSE

Si des problèmes de qualité des dossiers sont imputables aux auteurs des plans, il y a aussi des problèmes liés aux demandes du canton qui expliquent les allers-retours de dossiers.

Manque de clarté dans les rapports d'examen

D'une manière générale, pour l'échantillon examiné, il existe un manque de clarté dans la formulation des demandes adressées aux communes dans le rapport d'examen préalable et les préavis des services. En particulier, le vocabulaire utilisé ne permet pas toujours la distinction claire entre exigences, recommandations et informations.

Il n'y a pas d'explications particulières fournies aux communes en accompagnement du rapport d'examen, même si certains préavis en contiennent et que le SDT indique se tenir à disposition pour toutes questions.

³⁰ La qualité d'élaborer les plans d'aménagement est reconnue : aux personnes inscrites au Registre des aménagistes A ou B du REG (Fondation des registres suisses des ingénieurs, des architectes et des techniciens); aux architectes inscrits au REG A ou B; aux personnes qui possèdent des connaissances approfondies en la matière et qui ont prouvé leur aptitude à résoudre les tâches d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, parmi les raisons pouvant expliquer le manque de clarté des demandes figure aussi le fait que le SDT ne prend pas toujours clairement position sur les demandes des autres services. La Cour a en effet relevé plusieurs cas où il aurait été utile que le SDT prenne position sur des demandes formulées par d'autres services mais qui le concernent directement (questions urbanistiques ou d'aménagement).

Références aux bases légales pas systématiquement mentionnées

L'examen des dossiers a mis en évidence certains éléments qui jouent un rôle dans cette question, ou du moins sur la perception des communes. La base légale de référence n'est pas systématiquement indiquée par les services, rendant difficile l'appréciation par les communes des demandes formulées.

Nouvelles demandes exprimées en cours de route

Certaines communes ont dit reprocher au SDT de formuler de nouvelles demandes tardivement, à l'occasion d'examens complémentaires. Ces nouvelles demandes peuvent avoir plusieurs raisons :

- des modifications apportées au projet par la commune qui ne sont pas conformes à la loi ; il est dans ce cas normal que le SDT formule ses remarques ;
- de nouvelles dispositions légales entrées en vigueur entre deux examens du canton ou en voie de l'être - d'où l'intérêt de ne pas tarder dans les procédures d'examen (ex : pour un projet de porcherie, changement de législation sur les porcs entre deux examens préalables qui a engendré une nouvelle demande) ;
- un oubli du SDT lors de l'examen précédent.

En l'absence de traçabilité des modifications apportées entre deux examens préalables, il n'est pas possible d'identifier dans les dossiers les nouvelles demandes intervenues en cours de route.

DES ÉCHANGES EN AMONT PEU DÉVELOPPÉS

Pour des procédures rapides, l'appui et le conseil des services aux communes doivent être fournis lors de la phase d'élaboration du projet déjà, pour anticiper au mieux les difficultés potentielles et aiguiller la commune. Or, il ressort de l'audit que ces contacts préliminaires sont encore peu développés ou pas assez performants.

Pour que ces contacts préliminaires fonctionnent, il faut que tous les points clés soient abordés, que les urbanistes du SDT soient au clair avec les exigences légales, que celles-ci soient harmonisées en interne et que les urbanistes aient la délégation de compétences nécessaire. Il faut en outre qu'ils émettent des propositions. Ce n'est actuellement pas toujours le cas.

Dans le but d'éviter d'engager du temps et de l'argent dans des projets qui pourraient être refusés ensuite, le SDT recommande aux communes de soumettre les grandes lignes de leur projet à un accord préliminaire, ce qui est une bonne démarche. Ces accords doivent constituer des accords de principe, qui valident essentiellement la justification du besoin

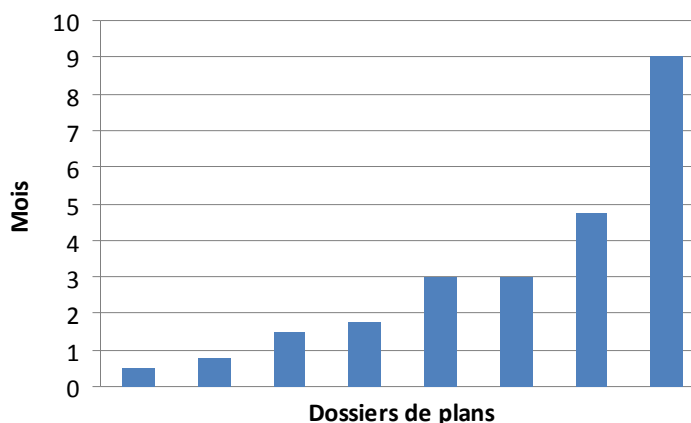
(nécessité de légaliser et démonstration de l'équipement du terrain ou de la possibilité de l'équiper) et recouvrir les éléments essentiels.

Le SDT a mis en place une procédure d'accord formel qui se déroule selon des modalités similaires à celles d'un examen préalable (examen du SDT et des principaux services concernés, préavis et rapport).

Sur la base de l'examen des dossiers, la Cour a observé les éléments suivants :

- Dans l'échantillon examiné, moins d'un tiers des dossiers ont fait l'objet d'un véritable accord préliminaire.
- Le SDT ne s'engage à aucun délai de réponse;
- Certains accords ont mis du temps à être rendus alors qu'ils constituent une étape devant permettre d'avancer dans le projet. En moyenne, le délai est de 3 mois, mais très variable selon les dossiers. L'examen des dossiers n'a pas permis d'identifier les raisons des délais les plus longs.

Graphique 7 : Délai de remise des accords préliminaires



S'agissant d'un accord de principe, on peut considérer que ces délais, proches de ceux d'un examen préalable, sont trop longs.

- La teneur et la portée de ces accords préliminaires n'ont pas été clairement définies. Certaines communes se sont dites étonnées des demandes du canton dans le cadre d'un accord préliminaire (elles ont le sentiment qu'il va déjà trop loin). Il semble qu'il y ait des compréhensions différentes de ce qu'il doit être. Un accord préliminaire devrait pouvoir être une aide aux communes pour élaborer leurs projets d'où l'importance de sa qualité et complétude.

UN PROCESSUS D'EXAMEN PRÉALABLE CLOISONNÉ

Dans le fonctionnement actuel, le SDT remet son rapport écrit à la commune et attend le retour du dossier avec les modifications demandées. Une fois le rapport d'examen préalable reçu, les communes adaptent leurs projets de plans pour répondre aux demandes formulées par les différents services cantonaux, sans qu'il y ait beaucoup de contacts entre elles et le

canton. Lorsqu'il reçoit les dossiers modifiés en retour, le canton conduit des examens préalables complets qui aboutissent souvent à la conclusion que des demandes restent insatisfaites. Il rend à la commune un nouveau rapport d'examen formel comprenant encore des points non validés. Pour certains dossiers, il faut ainsi plusieurs allers-retours pour régler les demandes formulées au départ.

Même si le SDT dit se tenir à disposition pour toute question et s'estime peu sollicité, les discussions visant à résoudre les problèmes soulevés par l'examen sont peu fréquentes. Les allers-retours de dossiers se poursuivent par des examens complémentaires jusqu'à obtenir un dossier conforme aux exigences du canton. Chaque examen prolonge la procédure et représente du temps que le SDT et les autres services ne peuvent consacrer à d'autres dossiers.

Dans plusieurs dossiers, les communes ont contesté ou refusé des demandes en n'apportant aucune solution, sans vraiment le justifier, pour finalement céder afin de faire avancer le projet. Il s'agit de bras de fer que les communes ne tiennent pas longtemps, devant la nécessité d'obtenir l'approbation du canton. Les allers-retours de dossiers peuvent aussi refléter les difficultés du mandataire à répondre aux demandes du canton. Dans tous les cas, une rencontre entre les deux parties serait utile pour faire avancer le projet.

Or, les échanges entre deux examens préalables successifs sont plutôt rares et surtout initiés par le mandataire ou la commune. Le SDT n'est pas très proactif envers les communes et les bureaux, lorsque apparaissent des divergences, des conflits ou des problèmes d'interprétation, notamment sur des demandes d'autres services. Dans certains dossiers, il est apparu que des problèmes auraient pu être tranchés plus tôt. Confrontés à une surcharge de travail, les urbanistes se déplacent peu sur le terrain et refusent parfois des entretiens. Ces aspects sont délicats car les communes veulent marquer leur autonomie tout en souhaitant également être conseillées ; ils sont cependant au centre d'une amélioration des procédures et d'un renforcement du partenariat.

Par ailleurs, alors que conformément à l'art. 16 LATC, la Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture (CCCUA), peut être saisie par le Conseil d'Etat, ses départements, les Municipalités ou l'autorité de recours pour « *donner son avis sur toute question relevant de l'urbanisme ou de l'architecture, notamment en matière de développement des localités, de plan d'affectation ou de protection des sites* », elle ne l'est que très rarement dans le cadre des procédures d'établissement des plans d'affectation communaux.

UNE ORGANISATION ET UN FONCTIONNEMENT DU SDT-AC À OPTIMISER

Si les critiques des communes relatives à la longueur des procédures sont en bonne partie liées à la succession d'examens préalables, elles le sont aussi au fait que, pour un examen préalable, le canton ne tient pas toujours les délais indiqués dans la loi. La Cour a voulu constater dans quelle mesure cela est le cas et si, le cas échéant, cela est dû à une étape particulière du processus d'examen.

UNE GESTION DES DÉLAIS À DYNAMISER

Manque d'objectifs en matière de gestion des délais

Il n'existe aucune directive applicable au SDT et aux autres services concernés qui formule des priorités et décompose les étapes de travail en durée, avec pour objectif de tenir les délais.

La gestion des dossiers et des délais y relatifs est de la compétence des urbanistes, sous la direction du responsable de division. Ensemble, ils fixent les priorités et les délais. Les urbanistes marquent leur préoccupation des délais en s'appuyant sur des outils de suivi individuels. La direction de la division assure quant à elle un suivi, d'une part, par la tenue de séances régulières avec les urbanistes et d'autre part, par le biais d'un tableau de bord.

Si la chronologie d'arrivée des demandes s'avère être le principal critère de priorité, tous indiquent que les dossiers visant la création des logements ou présentant des enjeux importants pour le canton (ex : éoliennes) sont considérés comme prioritaires. L'ampleur ou la complexité des dossiers n'entrent par contre pas en ligne de compte. Certains reconnaissent que l'attitude des communes (degré d'implication dans le dossier et pressions exercées) joue également un rôle.

Pour la quasi-totalité des dossiers, en l'absence de traces écrites, il n'a pas été constaté de traitement prioritaire ou d'accélération des procédures en fonction du domaine concerné. Cela ne signifie pas que des priorités n'ont pas été données à certains dossiers.

Défaut d'indicateurs et de statistiques par manque d'outils informatiques performants et par manque d'informations

A ce jour, seules des statistiques annuelles sur le nombre de rapports rendus pour les trois étapes de la procédure que sont les accords préliminaires, les examens préalables et les approbations préalables/mises en vigueur sont établies manuellement. Le tableau de bord mis en place récemment est destiné à permettre à l'avenir l'élaboration de statistiques.

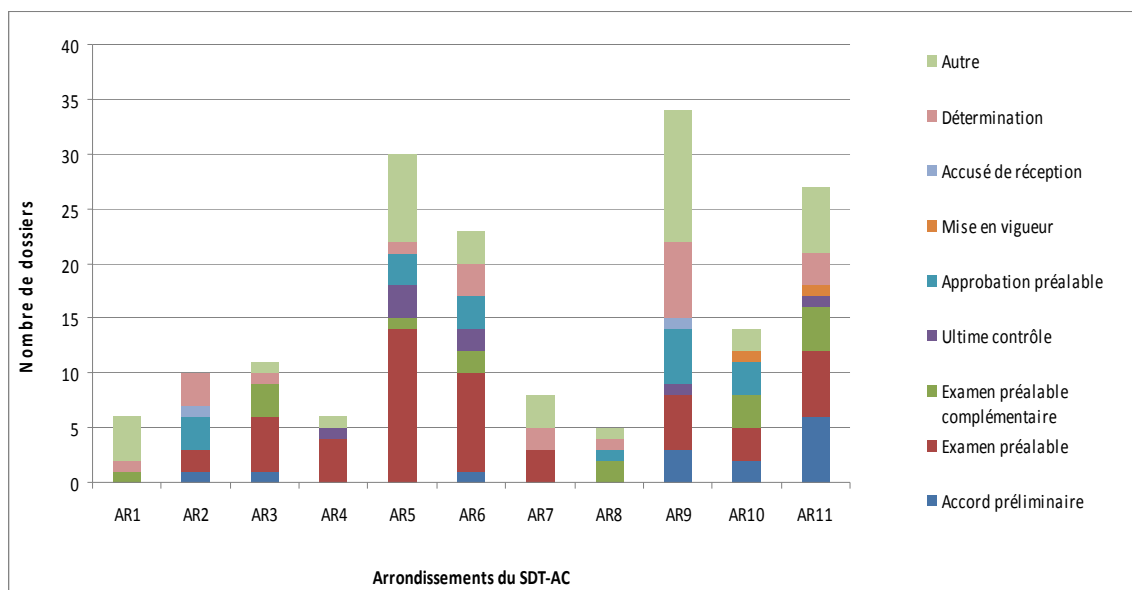
La plateforme informatique n'a pas été configurée pour permettre l'établissement de statistiques et un moratoire a été décrété en mars 2012 par le SG-DINF sur les évolutions des logiciels liés à la plateforme CAMAC dans l'attente d'une redéfinition de la structure d'organisation et de financement.

Ainsi, les outils nécessaires à un suivi de l'activité et de la performance de la division SDT-AC en termes de délais de traitement des demandes des communes sont insuffisamment développés à ce jour.

UN DÉCOUPAGE STRICT DES ARRONDISSEMENTS ET DES RESSOURCES RÉDUITES

Un pointage effectué au 24 avril 2012 indique qu'il y a 133 dossiers en cours d'examen (tous ne sont pas au SDT, certains sont en circulation dans les services). Cela montre également que le nombre de dossiers en cours varie sensiblement entre les arrondissements (de 5 à 34). A cette date, il est surtout important pour le Nord et l'Est de Lausanne, le Jura - Nord Vaudois, la Broye et le Riviera - Chablais (arrondissements 5, 6, 9, 10 et 11).

Graphique 8 : Dossiers en cours d'examen au SDT-AC au 24 avril 2012



Cette surcharge de travail des urbanistes, variable des uns aux autres, est liée, outre la question du volume des demandes, à la question de la répartition de la charge de travail et des ressources disponibles. Le temps pris par les autres services pour rendre leur préavis est aussi un facteur empêchant la finalisation des plans dans les délais.

Charge et mode de répartition du travail

Une anticipation de la charge de travail impossible

Le SDT n'est pas en mesure de prévoir le volume des demandes à venir, il n'a pas de visibilité sur la charge de travail future qui lui parvient en fonction de l'avancement des projets des communes. Les communes ne communiquent pas leurs impératifs de délais ou ne le font que lorsque les délais sont dépassés et que la finalisation du dossier devient urgente. Les différentes étapes du processus d'approbation se succèdent ainsi entre canton et communes en étant cloisonnées. Il en résulte une gestion dossier par dossier du SDT, et non une véritable gestion de projets, menée de concert entre canton et communes.

Découpage en arrondissements

Le volume des demandes des communes étant très variable et imprévisible, la délimitation stricte des arrondissements, de plus sans suppléance organisée, contribue à une charge de travail des différents arrondissements mal équilibrée, à des délais conséquents dans les arrondissements les plus chargés.

La division SDT-AC est organisée selon un découpage en arrondissements, chacun étant affecté à un-e urbaniste. Le découpage, revu au 1er janvier 2011, propre à la division SDT-AC, compte actuellement 11 arrondissements. S'il se fonde à la base sur des critères comme la population ou le caractère similaire des enjeux auxquels les communes sont confrontées, ce découpage est aussi influencé par les taux d'activité des urbanistes et leurs préférences. Bien que la direction ait manifesté le souhait de se rapprocher le plus possible des districts, des

différences assez importantes apparaissent. Il ne correspond pas non plus aux quatre grandes régions présentes dans d'autres secteurs de l'administration, ni aux projets d'agglomération.

Absence de suppléance

A moins d'une absence de longue durée (ex : congé maternité) qui aura fait l'objet d'une réorganisation interne, les urbanistes ne traitent pas les dossiers de leurs collègues. Chaque urbaniste doit ainsi faire face seul aux pics de demandes de son arrondissement, par le seul recours au temps de travail annualisé. Cette solution présente de la souplesse mais n'est valable que si le volume de travail n'est pas constamment trop élevé et peut générer des périodes d'absence assez importantes lors des périodes de récupération des heures. Cela renforce l'autre difficulté que ce fonctionnement pose : les dossiers peuvent prendre plusieurs semaines de retard uniquement en raison de l'absence de l'urbaniste (vacances, maladie, accidents). Or, ceci n'est pas négligeable sur un délai de 3 ou même 6 mois.

Raisons de ces choix

Le SDT a opté pour ce choix de fonctionnement en raison du caractère particulier et conséquent de la planification supérieure de chaque arrondissement qui rend difficile pour une personne de bien connaître plusieurs arrondissements. Un autre argument avancé réside dans le fait qu'il est nécessaire de bien connaître le terrain mais que se déplacer sur le terrain prend du temps. Enfin, ce mode de faire vise aussi à assurer une cohérence dans le traitement des dossiers et un maximum de proximité avec les communes. Afin d'assurer la permanence téléphonique, le traitement de questions urgentes et la mise en circulation des dossiers dans les services, il a néanmoins été envisagé de mettre en place un mode de remplacement par binôme ; cela a été rejeté par les urbanistes.

Ressources disponibles

La division SDT-AC compte 11 urbanistes à temps partiel (entre 70% et 90%) pour 11 arrondissements, ce qui représente 8.5 ETP.

En l'état actuel, cette dotation ne permet pas de traiter le volume de travail dans les délais légaux. Les urbanistes sont surchargés.

UNE ROTATION DES URBANISTES COÛTEUSE

Les personnes engagées comme urbanistes par le SDT-AC sont parfois issues d'autres métiers en lien avec le territoire (architectes ou géographes). Les nouveaux collaborateurs doivent donc être formés en interne à leur nouvelle fonction. La durée nécessaire pour être bien formé est estimée à 4 ans.

La formation initiale d'environ 1 an est assurée par l'adjointe du responsable de division. Compte tenu de la rotation importante connue par la division ces dernières années, l'investissement consenti pour la formation est conséquent. Cette tâche occupe la majeure partie du temps de l'adjointe du responsable de division, soit autant de temps qu'elle ne peut consacrer à l'analyse de questions de fond, au soutien du responsable de division voire à l'examen de dossiers. Elle ralentit vraisemblablement également le traitement des dossiers pour les nouveaux urbanistes.

UN SUPPORT INSUFFISANT AUX URBANISTES SUR LES QUESTIONS DE FOND ET LES QUESTIONS JURIDIQUES

Les urbanistes ont, de par la complexité et les nombreux changements intervenants dans le cadre légal, besoin de support sur les questions de fond et les questions juridiques. Or, ils ne sont pas suffisamment accompagnés dans l'examen des dossiers.

Support insuffisant des urbanistes sur les questions de fond

Le temps manque pour examiner et débattre de questions de fond. Le dossier contenant les directives internes du service n'est plus alimenté régulièrement depuis fin 2009, par manque de temps. Précédemment tenu à jour par le responsable de division, il apparaît que le nouveau responsable de division n'a pas pu dégager le temps nécessaire pour le faire, concentrant ses efforts sur la recherche de solutions pour réduire les délais. Le groupe d'appui juridique n'a pas non plus été en mesure, par manque de disponibilité également, de se charger de l'élaboration des fiches juridiques qu'il était prévu qu'il établisse. L'adjointe du responsable de division occupe la majeure de son temps à la formation des nouveaux collaborateurs et les urbanistes se consacrent quant à eux à l'examen des dossiers.

La manière de traiter les questions de fond mise en place face à cette situation présente certains défauts. Conséquence de l'organisation en arrondissements qui isole l'urbaniste, les questions de fond sont examinées par le biais de séances (séances d'arrondissement, séances de consultation juridiques) au coup par coup. Ces séances prennent du temps et constituent un fonctionnement un peu trop rigide, même si elles ont l'avantage de permettre au responsable de division d'avoir une bonne connaissance des dossiers au moment de sa revue pour la signature du rapport.

Le manque de disponibilité limite les possibilités d'échanges et de débats sur les questions de fond. Des thèmes généraux tels que la densification dans les villages, les calculs des réserves de zones à bâtir ou les questions d'améliorations foncières, sont abordées dans le cadre des séances mensuelles de la division. Si en 2010, les séances étaient consacrées essentiellement à des questions d'organisation et de forme, dès le 2^e semestre 2011 les questions de fond ont pris plus de place dans les ordres du jour. Les séances d'arrondissement et les séances de consultation juridiques permettent également d'aborder les questions de fond, mais le plus souvent, il s'agit de questions particulières en rapport avec les dossiers en cours d'examen qui doivent être abordées dans un temps assez limité. De l'avis des urbanistes, cela est insuffisant pour permettre d'aborder et de clarifier véritablement les problématiques de fond

Support insuffisant des urbanistes sur les questions juridiques

Alors que le travail de la division est un examen en légalité, la division ne compte aucun poste de juriste. Le seul soutien juridique dont elle dispose dans le cadre de ses examens est le temps que la responsable du « groupe appui juridique » (GAJ) du service est en mesure de consacrer (soit entre 0.3 et 0.5 ETP) pour répondre aux questions adressées par les urbanistes, en relation notamment avec les règlements ou la procédure. Sur l'année 2011, il s'est tenu environ 3 séances de consultation juridique par mois. La responsable du GAJ répond

également à certaines questions en direct. Cela ne suffit toutefois pas pour traiter toutes les requêtes.

Si les cantons de Fribourg et Neuchâtel ont aussi fait le choix de recourir à une cellule d'état major pour l'appui juridique du service, les urbanistes des sections en charge de l'aménagement communal travaillent en étroite collaboration avec les juristes. Les dossiers, plus particulièrement les règlements, leur sont systématiquement soumis. Dans le canton de Berne, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) a quant à lui fait le choix d'intégrer des juristes directement dans son Service de l'aménagement local et régional, tout comme au sein de l'unité francophone de l'office. Le Service de l'aménagement local et régional du Canton de Berne compte ainsi 6 juristes pour 13 urbanistes.

De plus, par manque de temps, il n'y a pas suffisamment de capitalisation des prises de positions et des réponses apportées aux questions juridiques au cas par cas.

Enfin, la division ne dispose pas d'un outil informatique facilitant cette capitalisation. Il n'y a notamment pas de moyen d'effectuer une recherche par mot-clé dans les procès-verbaux des consultations juridiques. Ainsi des questions identiques reviennent lors des consultations juridiques.

UNE RÉPARTITION DES RÔLES NON RESPECTÉE AU SEIN DE LA DIVISION

Si la répartition des rôles est clairement définie sur le principe, elle n'est pas forcément respectée en réalité.

Alors qu'ils sont les répondants officiels des communes qui leur sont attribuées, les urbanistes SDT n'ont pas le pouvoir de décision qui revient au responsable de division et au chef de service. C'est ainsi qu'ils ne sont pas considérés comme les bons interlocuteurs pour les discussions par plusieurs communes. Cela crée une frustration pour elles (inefficacité des discussions), qui préfèrent souvent s'adresser directement au chef de service, le décideur. Or, les urbanistes ne sont parfois pas impliqués et informés de ces discussions et de leurs résultats.

En raison du contexte conflictuel entre le SDT et les communes, le Chef de service est très présent et intervient dans les dossiers de la division, à côté de ses autres tâches en lien avec les autres missions du service. Il est régulièrement sollicité par les urbanistes, traite leurs questions et leur adresse directement des commentaires lors de la revue des rapports de synthèse. En procédant de la sorte, il court-circuite parfois le responsable de division et assume une partie de son rôle. D'un autre côté, il doit faire face à des sollicitations de communes qui souhaitent régler en direct avec lui certains points. Il règle alors des questions ou contestations en direct avec elles, sans systématiquement impliquer les urbanistes ou son responsable de division, même lorsqu'il inverse une position prise. Ce faisant, il est possible qu'il y ait des écarts avec la doctrine de la division. Cela pose en outre des problèmes de traçabilité des décisions et rend la capitalisation des prises de position du service difficile.

LA CONSULTATION DES AUTRES SERVICES DE L'ÉTAT À ACCÉLÉRER

La consultation des autres services de l'Etat constitue la part la plus importante de la procédure d'examen préalable, que ce soit du point de vue du temps que cela prend ou par

rapport aux demandes formulées et à leur importance pour la pesée des intérêts et la coordination.

La Cour a examiné les différentes **consultations menées par le SDT** pour les dossiers de l'échantillon afin de déterminer si ce processus comportait des éléments non optimisés. La Cour a constaté que :

- L'organisation de la consultation est déléguée à la CAMAC. Dans la plateforme informatique, le délai fixé est de 2 semaines selon les services alors que celui fixé par l'urbaniste dans sa « notice explicative » est d'un mois. Cette divergence crée une confusion. En outre, compte tenu du fait que certains services doivent attendre qu'un exemplaire se libère, la consultation peut rarement être achevée dans le délai d'un mois.
- La plateforme informatique n'a pas été conçue en fonction des besoins spécifiques et nécessiterait des fonctionnalités plus adaptées au SDT permettant une gestion plus automatisée et un meilleur suivi des délais.
- Les échanges se font surtout par le biais des dossiers alors qu'il faudrait créer une véritable coordination entre urbanistes et répondants dans les services.

La durée de la consultation peut aussi être liée à l'organisation, à la surcharge de travail et aux processus en place dans **les services cantonaux consultés**. La rapidité de réponse des services de l'Etat consultés dépend de leur dotation en personnel et de leur fixation des priorités. Si certains d'entre eux ont de vrais répondants affectés à cette tâche, d'autres effectuent ces tâches en parallèle à d'autres.

LE PARTENARIAT CANTON COMMUNES

L'existence d'un partenariat entre le canton et les communes doit contribuer à la coordination entre eux et à la résolution des questions d'aménagement du territoire mais aussi à l'accélération des procédures d'approbation.

La Cour a examiné le partenariat canton communes sous les deux angles suivants :

- Le développement par le SDT d'une culture « service aux communes » (mode de communication, présence sur le terrain, accompagnement dans les dossiers et recherche de solutions...)
- La clarté des compétences respectives, élément nécessaire pour assurer le respect des compétences des différents partenaires.

La Cour a constaté que la culture du SDT-AC est essentiellement administrative et que la division est insuffisamment orientée vers un « service aux communes ». En ce qui concerne la répartition des compétences, un travail de clarification est aujourd'hui nécessaire.

UN ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES PAS SUFFISAMMENT DÉVELOPPÉ ET UNE CULTURE DE VÉRIFICATEUR DE LA LÉGALITÉ

Aucun concept visant à développer un véritable partenariat avec les communes n'a été mis sur pied. Des composantes d'une démarche partenariale existent mais de manière disparate et sont plutôt le fait de personnes. La satisfaction des communes sur cette question est essentiellement liée à l'urbaniste qui est en charge de leur arrondissement.

CULTURE ADMINISTRATIVE

La **culture de travail** du SDT, axée sur un examen des dossiers dans les bureaux du SDT, est essentiellement **administrative**. Les échanges se font par lettres, les décisions par courriel sont plutôt rares, l'accompagnement en amont insuffisant. Toute prise de position du SDT à l'extérieur des procédures balisées semble évitée.

Ce mode de fonctionnement essentiellement en vase clos se caractérise par une certaine lenteur. Il est à l'origine d'incompréhension de la part des communes. Le SDT est perçu comme un contrôleur de la légalité, insuffisamment orienté vers des solutions avec le reproche de ne pas connaître ou de ne pas s'intéresser suffisamment au contexte local. De plus, certaines communes disent faire profil bas par crainte d'indisposer le canton et de voir leurs dossiers relégués au second rang. De son côté, le SDT évoque les éventuels conflits d'intérêts engendrés par ses deux rôles : à la fois celui de service régulateur et contrôleur et celui de service partie prenante à l'élaboration des dossiers.

Plusieurs communes se sont plaintes d'une **présence insuffisante sur le terrain** et du fait que les demandes et propositions du SDT ne sont pas toujours adaptées à la situation. La présence sur le terrain consommant beaucoup de temps, elle est limitée alors que les urbanistes connaissent une surcharge de travail. Seul le chef de service se déplace fréquemment dans le canton. Une présence accrue sur le terrain devrait permettre non seulement de limiter le nombre d'examen mais aussi d'améliorer la confiance entre les partenaires.

COMMUNICATION INSUFFISAMMENT ORIENTÉE VERS LES COMMUNES

Le développement d'un véritable partenariat canton communes implique d'accorder une réelle attention à la **communication** avec les communes. Or, il ressort des dossiers examinés, que les efforts dans ce sens ne sont pas suffisants. En effet, le SDT n'accuse pas systématiquement réception des courriers des communes ou ne le fait que tardivement. Dans ses accusés réception, le SDT indique qu'il rendra son rapport d'examen préalable à la date correspondant au délai fixé par la LATC, mais sans considération de la complexité du dossier ou de la surcharge de travail. Ces délais sont mentionnés par pure formalité mais cela crée une attente avec le risque pour le SDT de ne pas pouvoir la satisfaire. Le SDT n'informe ensuite les communes de dépassement de délais souvent qu'après réclamation de leur part, rarement à l'avance. Il faut relever cependant que l'attention accordée à ces éléments varie selon les urbanistes.

L'Etat a préparé des **guides** afin d'indiquer aux communes quelles informations lui sont nécessaires dans la procédure d'examen préalable pour vérifier la légalité des projets de plans d'affectation. La comparaison entre les documents à caractère techniques émis par le canton de Vaud et le canton de Berne montre que le canton de Vaud pourrait adopter une communication plus orientée vers les communes. Le guide vaudois « *Plans d'affectation communaux, ce qui change le 1^{er} janvier 2004* »³¹, élaboré avec des représentants des communes, est axé sur la procédure d'examen du canton alors que le guide bernois « *Guide pour l'aménagement local* »³² reflète une communication axée d'abord sur les communes plutôt que sur le canton.

En ce qui concerne les **check-lists** élaborées par le SDT³³ pour l'examen de recevabilité, les associations faitières des communes reprochent au SDT de ne pas avoir été suffisamment associées. Une fois encore, si ces guides sont louables, il s'agit d'éviter qu'ils soient interprétés par les communes comme une volonté du canton de faire monter d'un cran la légalité.

UNE ATTENTE DES COMMUNES

Fournir un **accompagnement des communes** tout au long du processus, en particulier dans la phase d'élaboration des projets et celle de l'examen préalable, est le principal élément du partenariat. Lors de la révision de la LATC de 2004, il avait d'ailleurs été décidé de mettre en place une série de mesures corollaires pour aider les acteurs de l'aménagement du territoire dans une tâche souvent complexe et délicate. Parmi elles figuraient, en amont, l'augmentation de l'appui et des conseils du SAT et la mise à disposition des compétences cantonales existantes (« compétences métiers »).

La plupart des communes attendent des **échanges constructifs, des propositions de solutions, une véritable plus-value, un esprit de service alors que le SDT leur semble plutôt se cramponner à la légalité** (voir « Le point de vue des communes rencontrées »). L'appui aux communes se fait par les urbanistes en charge des arrondissements dans la mesure de leur temps disponible ainsi que par le chef de service saisi fréquemment par elles. Parmi les 30 communes rencontrées, la plupart de celles qui se sont prononcées estiment que le SDT n'a pas développé son rôle de conseiller et n'apporte pas suffisamment d'appuis et de conseils comme le prévoyait la révision susmentionnée. Il est aussi intéressant de constater que l'attitude et les compétences de l'urbaniste en charge de l'arrondissement joue un rôle clé dans l'appréciation que les communes ont du SDT.

La Cour a néanmoins pu percevoir une volonté de changement de la part des responsables qui mérite d'être encouragée. Elle nécessite toutefois d'abord de libérer du temps aux urbanistes pour qu'ils puissent investir du temps dans une approche plus orientée vers les communes.

³¹ <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/guides-et-manuels/guides-du-sat/>

³² <http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/planungswegweiser.html>

³³ Disponibles sous <http://www.vd.ch/autorites/departements/dint/developpement-territorial/amenagement-communal/>

UNE AUGMENTATION DES COMPÉTENCES OCTROYÉES AUX COMMUNES PAR LA RÉVISION DE 2003 FLOUE ET FAIBLE

RAPPEL DES MODIFICATIONS ENTRÉES EN VIGUEUR LE 1ER JANVIER 2004

Comme indiqué précédemment, la modification de la LATC a porté sur les Autorités qui doivent statuer, d'une part, sur les compétences et le pouvoir d'examen de ces autorités, d'autre part. Le premier volet qui touche à une simplification des procédures a été abordé dans le chapitre précédent sur les délais.

La LATC révisée a réglé comme suit la question du pouvoir d'examen :

- Dans le cadre de l'examen préalable (à ne pas confondre avec la décision d'approbation préalable du Département), le Service du développement territorial se prononce en limitant son pouvoir d'examen à la légalité (art. 56 al. 2 LATC), mais un nouvel alinéa 4 a été rajouté « En cas de divergences importantes, le Service de l'aménagement du territoire ou la municipalité peuvent demander l'avis de la Commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture ». Les communes acquièrent un pouvoir d'examen en opportunité retiré au canton.
- Le Département, lorsqu'il prend sa décision préalable d'approbation ou de rejet du plan, après l'adoption par le Conseil communal ou général, limite lui aussi son pouvoir d'examen à la légalité (art. 61 al. 1 LATC).
- La CDAP, en revanche, jouit d'un libre pouvoir d'examen (art. 60 al. 1 LATC), ce qui satisfait l'exigence de l'article 33 LAT de prévoir au moins une voie de recours et au moins une autorité de recours qui dispose de ce pouvoir « qui ne saurait s'arrêter à la légalité mais doit s'étendre à l'opportunité ».

LÉGALITÉ ET OPPORTUNITÉ, DES NOTIONS DIFFICILES À DÉFINIR

La limitation du pouvoir d'examen du canton à la « légalité » a introduit des difficultés nouvelles dans le respect des compétences respectives du canton et des communes. Cela oblige à faire la distinction entre ce qui relève de la « légalité » et ce qui relève de l' « opportunité ». Auparavant, le canton disposant du plein pouvoir, il n'était pas nécessaire de déterminer si une remarque relevait de la légalité ou de l'opportunité. Depuis 2004, cette distinction est requise pour assurer le respect par le canton d'un examen limité à la légalité.

Notions de légalité et d'opportunité – définitions générales

A priori, les notions d'examen en légalité et en opportunité paraissent aller de soi. Il n'en est rien dans la réalité.

Il s'impose d'examiner ce qu'on entend par « libre pouvoir d'examen » et « examen limité à la légalité ». On touche là à des concepts très discutés dans la doctrine. Ils mettent en oeuvre les notions de pouvoir d'appréciation et d'opportunité et renvoient à l'exigence régulièrement posée de laisser aux autorités subordonnées une liberté d'appréciation suffisante en raison du fait qu'elles connaissent mieux les réalités locales (art. 2 al. 2 LAT et art. 26 al. 2 LATC).

On pourrait sommairement qualifier le **contrôle de la légalité** par celui auquel procède l'autorité lorsqu'elle se borne à vérifier que les limites légales ne sont pas violées dans l'exercice de la liberté d'appréciation. C'est un contrôle de type juridique tendant à contrôler la bonne application du droit.

Toutefois, comme l'écrit Pierre Moor³⁴, définir exactement le contenu et les limites de la légalité est l'un des grands thèmes du droit administratif. On peut même approcher la question de plus haut : le concept même de « légalité » pose plus de problèmes qu'il n'en résout, parce qu'il présuppose qu'on sache en quoi consiste « appliquer » le droit : qu'est-ce qu'« interpréter » une norme dans un cas concret ? Qu'est-ce qu'« attribuer » un sens à une situation particulière à partir d'un concept légal ? Or, sur ce point, qui paraît pourtant au centre même de l'activité juridique, la pratique se débrouille comme elle peut, et la théorie s'embrouille dans des querelles méthodologiques infinies³⁵.

Quant au **contrôle de l'opportunité**, il restreint davantage la liberté de l'autorité contrôlée, puisqu'il s'exerce à l'intérieur même des limites dans lesquelles l'acte contesté reste légal. L'instance supérieure (dans le canton de Vaud la CDAP) ou le Tribunal fédéral ne vérifie pas seulement si des normes juridiques ont été violées, mais si la décision en cause est bien la meilleure que l'on puisse prendre. Elle se substitue ainsi dans la gestion d'une tâche à l'auteur de l'acte qu'elle contrôle. C'est un contrôle de type administratif. A ce titre, il caractérise la relation de subordination hiérarchique, qui est la règle dans l'administration. Le juge administratif, en tant qu'autorité judiciaire, n'a en principe pas le pouvoir de juger en opportunité (séparation des pouvoirs), à moins que la loi l'y autorise expressément. C'est ce que fait la LATC, à l'instar de ce qui a été introduit depuis 2005 sur le plan fédéral, le Tribunal administratif fédéral ayant ce pouvoir d'examen (art. 49 LPA)³⁶.

Ce n'est pas le lieu ici de reprendre l'ensemble de la doctrine sur ce sujet délicat. On se bornera à évoquer quelques éléments en relation directe avec l'aménagement du territoire.

³⁴ M. Pierre Moor est professeur honoraire à la Faculté de droit et des sciences criminelles de l'Université de Lausanne

³⁵ Pierre Moor, Etienne Poltier, *Droit administratif*, Vol. II, *Les actes administratifs et leur contrôle*, Berne, 2011, page 599 et ss ; ci-après : Moor/Poltier

³⁶ Moor/Poltier, pages 797 et ss

Notions de légalité et d'opportunité dans le cadre de l'aménagement du territoire

Respect du principe de légalité lors de l'examen de la conformité des PPA au plan directeur cantonal et au droit fédéral

Dans son commentaire de l'art. 26 LAT, Ruch s'exprime dans le cadre de la conformité du plan communal d'affectation au plan directeur cantonal en ces termes : « **Par conformité au plan directeur (cantonal), on entend respect du principe de la légalité, ou en d'autres termes, concordance avec les normes de rang supérieur. Elle est incluse dans une légalité au sens large. Bien que l'art. 26 ne contienne aucune prescription expresse à ce sujet, l'autorité cantonale chargée d'approuver les plans d'affectation doit vérifier s'ils sont, ou non, contraires au droit fédéral. Les normes fédérales déterminantes comprennent tout d'abord la LAT, dont les dispositions directement applicables lient les plans d'affectation ; elles comprennent ensuite la législation (fédérale) en matière de protection de l'environnement, de protection des eaux, la législation forestière de la Confédération, etc. Peu importe que ces dispositions aient été édictées au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Le contrôle de la légalité implique également de vérifier si l'autorité chargée des mesures d'aménagement a fait un « juste » usage de son pouvoir d'appréciation. Là où un tel pouvoir existe, il faut en faire usage ; en revanche, lorsqu'aucune marge de manoeuvre n'est offerte, l'autorité compétente ne peut pas librement « apprécier » la situation. Enfin, l'autorité ne doit pas faire un usage abusif du pouvoir d'appréciation dont elle dispose en adoptant des prescriptions matériellement insoutenables. La conformité au droit fédéral, y compris aux plans directeurs, constitue des critères d'examen rendus obligatoires par le droit fédéral; l'autorité cantonale chargée d'approuver les plans d'affectation doit recourir à ces critères d'examen. Le droit cantonal peut prévoir d'autres critères (opportunité...) »³⁷.**

Bien entendu, l'ensemble du droit cantonal pertinent doit également être respecté.

La LAT ne définit pas, ainsi que les débats parlementaires le montrent, ce qu'il faut entendre par « opportunité ». La doctrine distingue l'opportunité au sens strict (« Zweckmässigkeit ») de l'opportunité dans le sens de l'adéquation d'une décision (« Angemessenheit »). En matière d'aménagement du territoire, cela pose de sérieux problèmes lorsqu'on songe que les règles en la matière imposent dans une large mesure des buts et des objectifs aux autorités chargées de la planification, et que l'inobservation de ceux-ci constitue déjà une violation de la loi.

Selon Ruch, on parle de **l'opportunité au sens strict** lorsque l'autorité chargée de l'approbation examine le plan d'affectation de manière à déterminer s'il est compatible avec des intérêts publics de rang supérieur, notamment.

En revanche, le **contrôle de l'opportunité dans le sens de l'adéquation d'une décision « Angemessenheit »**, signifie contrôler si la solution retenue dans le cadre de l'exercice autorisé du pouvoir d'appréciation par la commune correspond à la solution qui aurait été choisie par l'autorité chargée de l'approbation, soit le canton ; on examine alors le choix qui a été fait parmi plusieurs alternatives possibles, légales, et en fin de compte tout aussi

³⁷ Ruch, Commentaire LAT, art. 26 N. 27 et ss

opportunes les unes que les autres. Le contrôle de cette opportunité-là n'est pas un contrôle de la conformité au droit³⁸.

On rappelle encore que l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation constitue une violation du droit. C'est donc dans le cadre de son examen au sens de la légalité que le Département vérifie si les autorités communales ont fait usage de la marge d'appréciation dont elles disposent sans excéder les limites fixées par l'ordre juridique (voir ci-dessous).

La difficulté de la distinction entre légalité et opportunité avait été relevée dans l'Exposé des motifs du Conseil d'Etat : « *La différence entre légalité et opportunité n'est pas si grande qu'on se l'imaginait dans cette matière où l'on fait plus souvent référence à des buts et principes qu'à des normes quantitatives. Ces principes sont eux-mêmes susceptibles d'interprétation. D'une part, ils doivent être mis en relation avec les buts de la loi telle que l'utilisation mesurée du sol... d'autre part, ils renferment un certain nombre de notions juridiques imprécises telles que la préservation du paysage naturel et harmonieusement compris... La confusion entre opportunité et clause du besoin est fréquente. Il convient donc de préciser que la justification d'une zone à bâtir – qui doit être probablement nécessaire pour les 15 ans à venir – est une exigence de l'article 15 LAT. L'examen sous l'angle de la légalité (art. 26 al. 1 LAT) implique en effet un examen de la conformité au Plan directeur cantonal, aux autres plans directeurs, aux plans d'affectation, ainsi qu'au droit fédéral... L'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation constitue également une violation du droit...* »³⁹.

La liberté d'appréciation des autorités subordonnées

Au sens des art. 2 al. 2 LAT et 26 al. 2 LATC, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à laisser aux autorités qui leurs sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Ainsi, tant le Département de l'intérieur que la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal doivent respecter ce pouvoir d'appréciation. C'est ce qu'a rappelé le Tribunal fédéral plus particulièrement dans un arrêt rendu le 18 janvier 2011 qui concernait la Commune de St-Sulpice dans lequel on peut lire notamment ce qui suit (1C_365/2010) :

« *L'autorité doit vérifier que la planification contestée devant elle soit juste et adéquate. Son rôle spécifique d'autorité de recours ne se confond toutefois pas avec celui de l'organe compétent pour adopter le plan ; elle doit préserver la liberté d'appréciation dont celui-ci a besoin dans l'accomplissement de sa tâche (art. 2 al. 3 LAT). Cette liberté d'appréciation implique qu'une mesure d'aménagement appropriée doit être confirmée ; l'autorité de recours n'est pas habilitée à lui substituer une autre solution qui serait également convenable. Elle suppose également que le contrôle de l'opportunité s'exerce avec retenue sur des points qui concernent principalement des intérêts locaux, tandis que, au contraire, la prise en considération adéquate d'intérêts d'ordre supérieur, dont la sauvegarde incombe au canton, doit être imposée par un contrôle strict.* »

³⁸ Ruch, op. cit., N. 31 et 32

³⁹ EMPL, page 6567

EN RESUME

La **légalité** recouvre la conformité au Plan directeur cantonal et partant au droit fédéral, la conformité aux lois fédérales et cantonales relatives aux différentes politiques sectorielles ainsi que le juste usage du pouvoir d'appréciation laissé aux communes par l'article 2 al. 3 LAT.

On parle d'**opportunité** lorsque l'autorité de rang supérieur, tout en se basant sur le même état de fait que l'autorité de rang inférieur, estime qu'il n'y a pas d'autre solution légale plus judicieuse ou mieux adaptée aux circonstances.

Tableau 7 : Distinction entre examen en légalité et examen en opportunité

Examen en légalité	Examen en opportunité	
	Opportunité au sens strict	Opportunité de l'adéquation de la décision
<ul style="list-style-type: none"> - Conformité au PDCn comme conformité au droit fédéral d'aménagement du territoire - Conformité aux lois fédérales et cantonales relatives aux différentes politiques sectorielles - Juste usage du pouvoir d'appréciation compte tenu de principes juridiques indéterminés	Compatibilité avec des intérêts publics de rang supérieur	Choix adéquat parmi plusieurs alternatives légales (pas un contrôle de conformité du droit)
Contrôle de type juridique	Contrôle de type administratif	

ABSENCE D'AUGMENTATION RÉELLE DES COMPÉTENCES DES COMMUNES PAR LA RÉVISION DE LA LATC DE 2003

Vu ce qui précède, il faut se demander dans quelle mesure le changement législatif intervenu le 1^{er} janvier 2004 a finalement accru l'autonomie communale.

La différence par rapport à l'ancien système n'est pas aussi significative qu'il n'y paraît à première vue. En effet, le **contrôle en légalité porte sur une pesée d'intérêts** divers – et quelquefois contraires – réalisée par la commune dans le cadre de l'application de principes généraux et de concepts juridiques indéterminés susceptibles d'interprétation, si bien **qu'il est délicat, en pratique, de différencier ce qui relève de la légalité ou de l'opportunité**. En particulier, le contrôle (imposé par l'art. 47 al. 1 OAT) de la conformité du plan aux buts et principes de l'aménagement du territoire (principes dont l'inobservation constitue une violation de la loi) frise le contrôle en opportunité.

La portée de l'examen est donc sensiblement la même en pratique, **une norme juridique, même très générale, suffisant à fonder la décision de l'autorité cantonale**. Les deux types de

contrôle ont la même finalité : « *assurer logiquement la liberté d'action nécessaire aux autorités concernées par une répartition fonctionnelle des tâches entre les autorités inférieures (qu'elles soient judiciaires ou administratives) et les autorités de surveillance ou de recours* ».

En outre, même lorsqu'il exerçait son pouvoir de contrôle en opportunité, sous l'ancien régime, le Canton devait respecter les limites posées par l'art. 2 al. 3 LAT et par la garantie de l'autonomie communale. L'autorité cantonale ne peut se muer en autorité de planification. Sur le fond, elle doit exercer son **examen avec retenue** pour tenir compte du fait qu'elle n'est pas la mieux à même de juger ce qui dépend de circonstances locales et pour tenir compte du caractère démocratique du plan.⁴⁰

Mais qu'en est-il de l'**examen en opportunité effectué par la CDAP**. « *Lorsqu'elle dispose d'un pouvoir d'examen en opportunité, la CDAP intervient non seulement lorsque la mesure d'aménagement retenue par la Commune est insoutenable, mais aussi lorsqu'elle ne répond pas (ou pas suffisamment) aux buts, principes et intérêts qui gouvernent l'aménagement du territoire ou lorsqu'elle paraît inappropriée à des intérêts qui dépassent la sphère communale* ». De manière générale, on parle de contrôle s'étendant à l'opportunité lorsque l'autorité de recours, **tout en se basant sur le même état de faits que l'autorité de première instance, est en droit d'estimer qu'une autre solution que celle retenue s'avère plus judicieuse et mieux adaptée aux circonstances**. Le juge administratif doit donc vérifier que la planification qui lui est soumise est « juste et adéquate ». Toutefois, cet examen doit être opéré avec la circonspection requise en vertu de l'art. 2 al. 3 LAT, ce qui en altère considérablement la portée. Le Tribunal fédéral précise cependant que malgré cette exigence, l'examen doit s'étendre suffisamment pour **assurer une prise en compte appropriée des intérêts prépondérants que les cantons doivent garantir**, soit ceux qui figurent dans le rapport 47 OAT, notamment ceux relatifs à la délimitation des zones à bâtir⁴¹.

Toujours selon Besse, l'**exigence de retenue** se justifie car l'instance cantonale doit respecter la marge d'appréciation dont jouissent les autorités communales, en vertu de leur connaissance des circonstances locales, de l'assise démocratique dont bénéficie le plan et de l'exigence de respect de l'autonomie communale. Cela vaut d'autant plus que l'autorité de recours n'est pas administrative mais judiciaire. Le juge est mal outillé et ne possède pas la légitimité nécessaire pour juger de la conformité du plan à des dispositions d'aménagement qui ne reproduisent pas simplement les dispositions légales mais dont le sens apparaît au travers de l'ensemble que forment les différentes mesures à la lumière des options globales qui les guide⁴².

⁴⁰ Marc-Olivier Besse, « *Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier* », Zurich 2010, p. 203 et ss

⁴¹ Besse, *op. cit.*, pages 223 et 224

⁴² Besse, *op. cit.*, pages 224 et 225

DES COMPÉTENCES COMMUNALES QUI SE RÉDUISENT AVEC LE TEMPS

UNE MARGE D'APPRÉCIATION LAISSÉE AUX COMMUNES FORTEMENT RÉDUITE PAR LES PLANIFICATIONS SUPÉRIEURES

Non seulement la révision de la LATC de 2003, fondée sur un concept théorique difficilement applicable, n'a pas mené à une augmentation réelle des compétences des communes, mais en plus la marge d'appréciation laissée à celles-ci en vertu de l'art. 2 al. 3 s'est fortement réduite depuis, réduisant leurs possibilités d'examen en opportunité. Pour une partie, cette réduction est imputable au plan directeur cantonal, pour une autre aux engagements pris volontairement par les communes dans le cadre de schémas directeurs.

Par le Plan directeur cantonal de 2008

Il s'agit d'un instrument particulier qui a force légale sans être une loi. D'ailleurs, cette question est débattue en doctrine et il arrive souvent que certaines dispositions du Plan directeur aient toutes les caractéristiques d'une norme légale⁴³.

Par rapport au plan de 1987, le nouveau plan directeur cantonal a introduit des contraintes importantes et précises (ex : densité). Il a ainsi fortement réduit la marge d'appréciation dont disposent les communes. De plus, le plan directeur s'imposant tant au SDT qu'aux communes, il limite parfois de façon drastique toute marge d'appréciation.

Pour éclairer la situation et le réel pouvoir d'examen des autorités cantonales et communales, on peut se référer utilement à l'exemple des surfaces d'assolement et à celui des zones à bâtir manifestement surdimensionnées.

L'exemple des surfaces d'assolement

Les surfaces d'assolement sont mentionnées dans la LAT, comme on l'a vu, en tant que tâche de la Confédération, qui ne s'applique donc pas directement, au sens de la loi, à la planification cantonale. Cependant, selon l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, adoptée par le Conseil fédéral, cette notion est définie de façon beaucoup plus précise. Le Département fédéral compétent établit la surface totale minimale d'assolement et sa répartition entre les cantons. Cette décision est publiée dans la Feuille Fédérale. Dès lors, dans le cadre de l'élaboration de leurs plans directeurs, les cantons doivent **circonscrire les surfaces d'assolement** pour la délimitation des parties du territoire qui se prêtent à l'agriculture. Ils doivent même fixer les surfaces d'assolement par commune, les reporter sur des cartes et en indiquer l'emplacement exact. Ces cartes doivent montrer celles de ces surfaces qui sont situées dans des zones à bâtir non équipées ou dans d'autres zones non affectées à l'agriculture, comme les zones intermédiaires vaudoises. A partir de là, les cantons doivent veiller à ce que les surfaces d'assolement soient **classées en zone agricole** et doivent indiquer dans leurs plans directeurs les mesures nécessaires à cet effet. Ils doivent garantir que ces

⁴³ voir Alexander Ruch, *Richtplan und Gesetz : Beispiele der Grenzziehung aus den Kantonen Neuenburg und Wallis ; Mélanges en l'honneur de Piermarco Zen-Ruffinen, Neuchâtel 2011, pages 361 à 373*

surfaces seront **maintenues à disposition de l'agriculture de façon durable**. Le Conseil fédéral peut même prendre des dispositions à caractère temporaire.

Le Canton, dans son Plan directeur, a introduit la **mesure F12** destinée à assurer à long terme le maintien des surfaces d'assolement (SDA). On peut lire dans cette fiche notamment ce qui suit : *« Pour assurer une gestion durable de ces surfaces d'assolement, le Canton tient à jour l'inventaire des SDA qui est une donnée de base pour les planifications et les projets du Canton, des régions et des communes »*.

Cela signifie, en d'autres termes, qu'en matière de surfaces d'assolement, il n'y a **aucune appréciation** de la situation qui peut être faite en opportunité par les communes dans la mesure où tout est détaillé dans le Plan directeur cantonal.

L'exemple des zones à bâtir manifestement surdimensionnées

La mesure A12 du plan directeur cantonal a notamment la teneur suivante : *« Les cantons incitent les communes dont les réserves dépassent au moins deux fois les besoins pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal à réviser leur plan général d'affectation. La définition des besoins se fait au sens des alinéas 2 et 3 de la mesure A11... Le délai de mise en oeuvre est au 31.12.2018... »*.

On peut relever que le Guide d'application des mesures A11 et A12 édité par le SDT en 2011 propose aux acteurs de l'aménagement du territoire un formulaire sous forme électronique dans les termes suivants : *« 1.3.1.3 Données calculées automatiquement // Le formulaire 1 est remis à la commune sous forme d'une feuille Excel, qui calcule automatiquement les résultats synthétiques de l'évaluation. Pour passer des surfaces (en m²) aux capacités d'accueil exprimées en nombre d'habitants, le Plan directeur cantonal fixe les besoins de surface déterminante à 50 m² par habitant. Ce chiffre dépasse la moyenne de 44 m² par habitant observée actuellement en Suisse et dans le canton de Vaud, de façon à anticiper la tendance à l'augmentation de la surface utilisée pour se loger//. Deux résultats synthétiques sont fournis, la capacité de développement résidentiel hors du centre et dans le centre... »*. Pour le SDT, il s'agit avec cette méthode de calcul (la MADR⁴⁴) d'aider les communes en leur fournissant une base de travail. De leur côté, certaines communes estiment perdre leur marge d'appréciation avec des résultats qui découlent d'un calcul automatique mis en place par le canton. Alors que le Plan directeur cantonal prévoit que les communes déterminent les réserves existantes, les communes doivent en réalité modifier une base fournie par le canton et expliquer les écarts.

Par les schémas directeurs

Ces notions ne sont mentionnées ni dans la LAT ni dans la LATC.

En revanche, le Plan directeur cantonal, dans sa ligne d'action R1, traite de ces questions. La mesure est ainsi définie : le canton soutient le projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) et sa mise en oeuvre dans le sens des « Objectifs et Principes de localisation arrêtés en partenariat avec les régions et les communes ». Il participe au Comité de pilotage et aux groupes techniques chargés de l'élaboration et de la mise en oeuvre du projet. Il participe au financement du bureau d'agglomération et de certaines mesures. Le Canton, agissant au nom

⁴⁴ MADR : Méthode automatique de dimensionnement des réserves

du Comité de pilotage, constitue une entité unique responsable de la mise en oeuvre du PALM, demandée par la Confédération.

Les schémas directeurs sont des conventions passées par plusieurs communes pour coordonner l'aménagement de leurs territoires. Le schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL) se définit lui-même ainsi : « *L'engagement de neuf communes (Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Lausanne, Prilly, Renens, St-Sulpice, Villars-Ste-Croix) pour se donner une vision commune du développement urbain à long terme.* Il s'agit donc d'un contrat passé entre plusieurs communes. C'est une procédure d'aménagement du territoire contractuelle. Il n'y a pas de véritable base légale sinon celle de la compétence communale de conclure des conventions avec d'autres entités territoriales. Mais, s'agissant de conventions, les cocontractants s'engagent à réaliser certains travaux et à les payer. Ils sont en principe tenus de respecter le résultat des études qu'ils ont accepté de mener.

Pour le SDOL, par exemple, les communes signataires, avec les départements des infrastructures, de la sécurité et de l'environnement, et de l'économie, ont souscrit au texte suivant : « *Les Municipalités des communes ci-dessous prennent acte du contenu du présent schéma directeur et se déclarent favorables à poursuivre les démarches destinées à atteindre les objectifs généraux formulés dans le document.* » Il ne s'agit donc pas d'un engagement ferme mais d'une déclaration d'intention. A partir de là, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les communes signataires sont liées par tel ou tel des documents émanant des organes du SDOL..

DES RESTRICTIONS DE COMPÉTENCES SUPPLÉMENTAIRES SUITE AUX DERNIÈRES RÉVISIONS DE LA LAT

Le droit fédéral évolue également dans une tendance de restriction des compétences communales.

La modification du 17 décembre 2010 de la LAT oblige les cantons à désigner, dans leurs plans directeurs, les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. L'initiative Weber va dans le même sens.

On signalera également la récente modification de la LAT du 15 juin 2012 qui vise principalement à amener les cantons à fixer dans leurs législations des normes nouvelles ou modifiées dans le sens suivant :

- **la densification** doit être revue pour « ... *orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée ; créer un milieu bâti compact ; créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques* ».
- Dans cette révision, **les surfaces d'assolement** trouvent une base légale claire (art. 3 al. 2 let a LAT).
- De même, les territoires réservés à **l'habitat et à l'exercice des activités économiques** doivent voir leur **étendue limitée** par une répartition judicieuse des lieux d'habitation et des lieux de travail avec l'obligation de les planifier en priorité sur des sites desservis de

manière appropriée par les transports publics et de prendre des mesures propres à assurer une **meilleure utilisation** dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat (art. 3 al. 3 LAT).

- Les cantons ont également l'obligation de compenser par une taxe d'au moins 20 % les avantages résultant des mesures d'aménagement (art. 5 LAT).
- Des règles nouvelles sont prévues pour l'établissement des **plans directeurs** qui doivent être **plus précis** encore que maintenant, notamment sur les points suivants (art. 8a LAT) :
 - la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale ;
 - la manière de coordonner l'urbanisation des transports et de garantir un équipement rationnel qui permet d'économiser du terrain ;
 - la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti ;
 - la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'art. 15 et la manière de renforcer la requalification urbaine.
- Enfin, **les zones à bâtir** doivent être définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les 15 années suivantes, les zones à bâtir surdimensionnées devant être réduites⁴⁵.
- L'emplacement et la dimension des **zones à bâtir** doivent être **coordonnées par delà les frontières communales** en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire, en maintenant les surfaces d'assolement et en préservant la nature et le paysage.
- De nouveaux terrains ne peuvent être **classés en zone à bâtir** que s'ils sont propres à la construction, probablement nécessaires dans les 15 ans à venir et seulement si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir ont été épuisées ou sont équipées et si les terres cultivables ne sont pas morcelées ; il faut également que leur disponibilité soit garantie sur le plan juridique et permette de mettre en oeuvre le plan directeur.
- A cet égard, la Confédération et les cantons doivent élaborer ensemble des **directives techniques** relatives au classement des terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins au sens de l'art. 15 LAT.
- Toutes les mesures liées à l'adaptation du plan directeur doivent être intégrées dans le plan cantonal **dans les cinq ans** à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012.

Il s'agit là d'un résumé succinct. Il indique très clairement que la tendance va dans le sens d'une sévère restriction des compétences cantonales, et partant communales, par le biais, surtout, des plans directeurs. Cela réduit encore le peu d'effet en la matière de la distinction entre les notions d'opportunité et de légalité.

⁴⁵ Actuellement, la LAT précise ce qu'il faut entendre par zone à bâtir mais n'exige pas, en posant un délai, la réduction des zones surdimensionnées (voir art. 15 LAT)

L'EXERCICE COMPLEXE DES COMPÉTENCES COMMUNALES

DES COMPÉTENCES QUI RESSORTENT DE LA JURISPRUDENCE

Vu le caractère indéterminé des notions juridiques en la matière, les compétences des communes se définissent progressivement par la jurisprudence. Les communes vaudoises jouissent d'une autonomie protégée dans l'adoption ou la révision des plans d'affectation locaux régissant leur territoire. L'art. 139 lettre d de la Constitution cantonale stipule que « *les communes disposent d'autonomie, en particulier dans l'aménagement local du territoire* ». Cela ressort également de l'art. 2 al. 2 de la LATC, selon lequel l'Etat laisse aux communes la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Dans la mesure où leur autonomie est en cause, elles peuvent exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de leur compétence et qu'elles appliquent correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière. Elles peuvent aussi invoquer, en tant que parties au procès, les garanties générales de procédure tirées du droit d'être entendu, dans la mesure où ce grief est en relation étroite avec le grief de violation de l'autonomie.

Les arrêts rendus par le Tribunal fédéral dans des procédures concernant les communes de Belmont-sur-Lausanne et de St-Sulpice sont deux exemples importants pour la détermination des compétences des communes.

Belmont-sur-Lausanne – intégration des bâtiments⁴⁶

Par décision du 3 mai 2007, le Conseil communal de Belmont-sur-Lausanne a adopté le plan de quartier « En Arnier II » ainsi que son règlement et levé les oppositions, faisant siennes les déterminations de la Municipalité à ce sujet. Le Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud (DFIRE) a approuvé préalablement ce plan le 20 juin 2007.

Au terme d'un arrêt rendu le 16 janvier 2008, le Tribunal administratif du canton de Vaud a admis le recours formé par la société C. contre ces décisions qu'il a annulées. Il a considéré en substance que « *le projet de plan de quartier ne satisfaisait pas aux **objectifs d'intégration** définis à l'art. 3 al. 2 let. b de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et qu'il n'était pas possible de corriger les défauts qui l'affectait ultérieurement, au stade d'un projet de construction proprement dit.* »

Le Tribunal fédéral, dans un arrêt rendu le 28 mai 2008, a admis un recours de propriétaires d'une parcelle entrant dans le périmètre du plan de quartier et de la commune de Belmont contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud et confirmé les décisions rendues par le Conseil communal et le DFIRE.

Le Tribunal fédéral a estimé qu' « *en définitive le plan de quartier « En Arnier II » ne consacre aucune violation évidente des principes d'aménagement du territoire instaurés à l'art. 3 al. 2 let. b LAT, qui appellerait une sanction de la part de l'autorité de recours, également sous l'angle de l'opportunité. A tout le moins, **la présence de décrochements, qui impliquent une orientation quelque peu différente des façades par rapport à la pente naturelle du terrain,***

⁴⁶ Arrêt du 28 mai 2008 (1C_82/2008 ; 1C_84/2008/col)

était admissible au regard de cette disposition et restait dans les limites de la liberté d'appréciation reconnue aux autorités communales dans la planification de leur territoire. Le Tribunal administratif a donc violé l'autonomie de la Commune de Belmont-sur-Lausanne en annulant les décisions d'approbation de ce plan en raison d'un prétendu défaut d'intégration dans le site des bâtiments projetés ».

St-Sulpice – densification⁴⁷

La CDAP a admis le recours de 2 propriétaires dont les parcelles avaient été déclassées, entièrement ou partiellement, en zone de **faible densité** selon le projet de révision du PGA de la commune de St-Sulpice. Cette dernière a déposé un recours en matière de droit public pour violation de son autonomie et demandé que les décisions communale et cantonale soient maintenues. Le recours a été admis par la Tribunal fédéral pour les raisons suivantes :

- *« la densification opérée par la nouvelle planification, certes très inférieure à la moyenne globale préconisée par le PALM, satisfait aux exigences de l'art. 15, let. b LAT ;*
- *la limite des zones qui traverse les parcelles litigieuses procède d'un choix raisonnable et cohérent au regard de l'ensemble du plan ;*
- *l'atteinte subie par les propriétaires concernés à leurs intérêts privés n'est pas excessive au regard de l'intérêt public visant à protéger la typologie caractéristique de St-Sulpice (caractère peu bâti et voisinage du lac) ;*
- *En conclusion, en remettant en cause la planification dans le quartier concerné, la CDAP a indûment substitué son appréciation à celle de la commune et, partant, violé l'autonomie de cette dernière. »*

Les extraits suivants du jugement donnent un éclairage sur les compétences communales :

*« En droit cantonal vaudois, les communes jouissent d'une autonomie maintes fois reconnue lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire, et lorsqu'elles appliquent le droit des constructions. Cela ressort en particulier de l'art. 2 al. 2 de la LATC, selon lequel l'Etat laisse aux communes la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. **Le droit cantonal** se borne ainsi à poser quelques règles sur l'esthétique, la solidité et la salubrité des constructions, sur la suppression des barrières architecturales et l'utilisation rationnelle de l'énergie. En revanche, il ne **contient aucune disposition sur la densité des constructions**, en particulier sur le coefficient d'utilisation du sol, la hauteur et le nombre de niveaux admissibles. Ces domaines ressortissent au seul droit communal de **même que les dispositions sur l'esthétique des constructions**, dont les communes doivent assortir leurs règlements afin d'éviter l'enlaidissement des localités et de leurs abords. »*

*« La planification communale résulte ainsi d'une **pesée des intérêts** au terme de laquelle l'autorité a décidé de faire **prévaloir la protection paysagère, dans toute la partie aval de la commune, et d'opérer une certaine densification dans les parties situées au centre et le long des voies principales d'accès, notamment de la route cantonale**. Une telle planification ne consacre aucune violation des principes régissant l'aménagement du territoire, au sens de l'art. 1^{er} al. 2 let. b LAT. »*

⁴⁷ Arrêt du 18 janvier 2011 (1C_365/2010)

« La Cour cantonale a pour sa part appliqué un objectif de **densification de manière schématique**, et sur un espace très restreint, **sans tenir compte des spécificités du territoire communal**. Du point de vue de la densification, sa décision n'a d'ailleurs qu'un effet très limité. En remettant ainsi en cause l'ensemble de la planification dans le quartier concerné, la cour cantonale a indûment substitué son appréciation à celle de la commune et, partant, violé son autonomie ».

UN TRAVAIL DE CLARIFICATION PAS ABOUTI

Aujourd'hui encore, la quasi totalité des communes interrogées ne sont pas familières avec les notions de légalité et d'opportunité. Elles ont indiqué ne pas savoir ce que représente la notion d'opportunité et quelles sont leurs compétences réelles en aménagement du territoire. Vu les difficultés décrites ci-dessus, il pouvait difficilement en être autrement.

La Cour a pu constater qu'il existe de la part des communes nombre d'interrogations autour des règles fédérales et cantonales qui s'imposent, des notions de légalité et d'opportunité, de la liberté d'appréciation des communes et de l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire (garantie par la Constitution fédérale), qu'il est impératif de clarifier. Le peu de clarté des compétences actuelles respectives du canton et des communes dans le domaine complexe de l'aménagement du territoire est source d'incompréhension voire de conflits entre le canton et les communes et donc peu propice à un partenariat.

Démarche MATLO

La mise en œuvre de la révision de la LATC a fait l'objet d'une démarche nommée MATLO (Modifications en aménagement du territoire sur la légalité et à l'opportunité) avec pour mission principale de "définir et mettre en oeuvre les mesures d'application pour répondre au 3ème train de mesures EtaCom". Elle a été pilotée par une commission d'accompagnement, présidée par le chef du Département de la Sécurité et de l'Environnement et composée d'une quinzaine de membres représentant les communes, les professionnels et des représentants de l'Etat. Ses objectifs ont été les suivants :

- mettre en commun les attentes et les besoins des partenaires de l'aménagement du territoire,
- jouer un rôle de relais auprès des partenaires externes,
- faciliter la mise en oeuvre des décisions prises et en définir les modalités pratiques.

Le principal résultat de la démarche MATLO a été la publication par le SAT des guides suivants qui sont encore en vigueur aujourd'hui :

- « Guide pour la planification intercommunale et régionale »
- « Rédiger un rapport d'aménagement (selon l'article 47 OAT) ».
- « Plans d'affectation, ce qui change au 1er janvier 2004 »

La dernière brochure présente les modifications de la procédure faisant suite à la révision de 2004 (approche selon trois feux verts et information sur les voies de recours). Elle comprend également un canevas qui sert à la fois à la rédaction par les communes du rapport 47 OAT et à la rédaction par les urbanistes du canton de leurs rapports de synthèse relatifs à l'examen préalable. N'y figurent **pas d'indications sur les compétences réelles des communes après la**

révision de la LATC. Le projet qui contenait une brève définition des notions de légalité et d'opportunité s'est vu amputé de ces précisions pour ne plus consacrer, dans sa version finale, de texte relatif aux nouvelles compétences des communes. Centré sur la légalité, il présente les exigences de l'Etat pour adopter des plans d'affectation. Au lendemain de la révision de la LATC de 2003, aucune explication sur les nouvelles compétences en opportunité des communes n'a donc été fournie. Lors des entretiens que la Cour des comptes a eus avec les Autorités concernées par les dossiers sélectionnés, les communes ont relevé le caractère très théorique de la réforme de la LATC de 2003 et la quasi inexistence d'informations sur la manière de la concrétiser.

Dans le journal "Point commune – n° 16 de mars 2006 de l'UCV sous la rubrique "dernières nouvelles de feu la commission MATLO", le bilan suivant est présenté : *"Pour vos commissaires, le bilan est positif, tout en étant teinté d'une note mitigée... Positif car les objectifs ont été majoritairement atteints". ...Constat mitigé car, malgré la mise à disposition de ces outils efficaces, les représentants de l'UCV restent sceptiques. En effet, le paramètre principal - les questions de légalité et d'opportunité basées sur l'application des articles 15 et 19 LAT, à l'origine de la constitution de notre groupe d'accompagnement - reste un sujet de divergence entre canton et communes. Bien que la marge d'appréciation en faveur de celles-ci soit ténue, elle a néanmoins le mérite d'exister..."*.

LE POINT DE VUE DES COMMUNES RENCONTRÉES

La Cour s'est entretenue avec les autorités des 29 communes concernées par les dossiers examinés dans le cadre de l'audit avec pour objectifs :

- **D'obtenir des précisions sur la phase communale des dossiers sélectionnés et l'appréciation des communes sur les prestations et la qualité de la collaboration avec le canton.** Ces informations ajoutées à celles obtenues du canton ont permis à la Cour de réunir suffisamment d'éléments probants pour répondre aux questions d'audit.
- **D'une manière plus générale, de recueillir leur point de vue sur le travail du SDT et la qualité de la collaboration canton communes dans le cadre des PPA et PGA.** Ce chapitre présente une synthèse de leurs réponses.

Résultats des entretiens

Révision de la LATC en 2003, clarté des notions de légalité et d'opportunité

- Les communes sont unanimes sur le fait que la révision de 2003 ne leur a pas amené, dans les faits, de compétences nouvelles. Des explications ne leur ont pas été fournies. Elles n'ont observé quasiment aucun changement. Elles décrivent le manque de clarté dans les notions de légalité et d'opportunité, la frontière entre ces deux notions étant difficilement perceptible pour elles. Certaines caractérisent ce changement d' « illusion », de « poudre aux yeux », de « vœu pieux ».
- Elles estiment que leurs compétences en matière d'aménagement du territoire se sont réduites en raison de contraintes supplémentaires dues en particulier au plan directeur cantonal de 2008. Egalement qu'elles ont diminué au profit d'organes régionaux (schémas directeurs notamment qui résultent d'engagements intercommunaux).

Fréquence de négociation, marge de manoeuvre

- 2/3 des communes qui ont répondu estiment que soit elles n'ont pas d'autre choix que de se soumettre, soit le canton fait blocage donnant lieu à véritable un bras de fer, 1/3 sont satisfaites des possibilités de discussion.
- Quelques-unes ont indiqué que les négociations devaient se faire avec le chef de service pour avoir le décideur dans la discussion.

Application des lois, respect des compétences

- Si un certain nombre des communes renoncent à s'interroger sur la légalité des demandes du canton et le respect de leurs compétences, la plupart de celles qui se sont prononcées estiment que le canton empiète sur l'opportunité et s'arroge des pouvoirs qu'il n'a pas.

Ces communes reprochent au SDT une application trop rigide des lois et de la planification supérieure, une approche trop dogmatique et un manque de souplesse témoignant d'une méconnaissance du terrain (gardien du temple sans vision du terrain), un formalisme excessif et une attention trop grande apportée aux détails. Ces communes perçoivent en outre une doctrine floue, changeante, variant selon le responsable direct du dossier voire le répondant hiérarchique du SDT, l'absence de réponses claires à des questions de fond,

des différences de doctrines entre les services et une préoccupation peu marquée pour la recherche de solutions. Elles estiment que le canton relève ce qui ne va pas alors que les communes attendraient des propositions pour résoudre le problème.

- L'absence de hiérarchisation des problèmes, une implication et prise de responsabilité du SDT insuffisante face à des enjeux importants pour elles, un pouvoir politique trop absent des décisions, font partie d'autres critiques émises par certaines communes.

Augmentation de l'appui et des conseils du SDT

- La plupart des communes qui se sont prononcées estiment que SDT n'a pas développé son rôle de conseiller et n'apporte pas suffisamment d'appuis et de conseils comme le prévoyait la révision de la LATC de 2003. Il est perçu essentiellement comme un vérificateur de la légalité, pas comme un partenaire sur le terrain ; ces communes attendent des échanges constructifs, des propositions de solutions, une véritable plus-value, alors que le SDT se cramponne à la légalité.

L'orientation-clients du SDT

- Pour près des 2/3 des communes rencontrées, l'orientation clients du SDT est qualifiée d'insuffisante tant en ce qui concerne ses attitudes jugées hautaines que sa disponibilité, son formalisme excessif, son aptitude au dialogue, sa compréhension des situations locales et sa réactivité aux demandes. Elles en appellent à passer d'une culture administrative à une culture orientée clients permettant au SDT d'être au service des communes et de la population. Plus d'un 1/3 des communes font état de bonnes relations dues à la qualité de l'urbaniste en charge de la région et soulignent également leurs bonnes relations avec le nouveau chef de service.
- La majorité des communes relèvent en outre une trop grande rotation d'urbanistes et la nécessité de devoir saisir le chef de service pour obtenir une décision.

Procédure d'examen par le canton

Collaboration en amont – accords préliminaires

- La plupart des communes sont favorables aux accords préliminaires pour autant que tous les éléments clés puissent être traités assez tôt dans le processus. Elles attendent une plus grande implication du SDT à ce stade et des décisions rapidement confirmées alors qu'elles changent souvent après consultation. Elles demandent également que les personnes participant aux discussions préliminaires aient des prises de position claires confirmées par leur hiérarchie et que des décisions puissent être prises aux étapes clés.
- Dans une optique d'efficacité, elles soulignent la nécessité que le mode de fonctionnement d'une telle démarche soit simple, rapide et en aucun cas procédurier.

Examens préalables complémentaires

Alors que la LATC parle d' « examen préalable », dans la plupart des dossiers examinés, la Cour a constaté l'existence de plusieurs examens préalables pour un même PPA ou PGA de même qu'un ou plusieurs ultimes contrôles. Cette succession d'examens préalables est inscrite dans le processus de travail du canton qui l'explique par des dossiers incomplets nécessitant des modifications et nouvelles vérifications afin d'éviter des problèmes.

- Sur la moitié des communes rencontrées qui se sont prononcées sur cette problématique, la plupart d'entre elles ont le sentiment de démarches n'en finissant pas avec à chaque retour du dossier du canton de nouvelles demandes à satisfaire, les obligeant à tout reprendre. Elles se disent usées par un tel fonctionnement qui pèse sur la durée des procédures et sur les coûts. Elles souhaitent savoir plus rapidement et de manière moins informelle si quelque chose ne va pas.

Délais de traitement des dossiers par le SDT

Sur les 2/3 des communes qui se sont prononcées sur cette question, la plupart d'entre elles estiment que le délai de traitement des dossiers par le SDT est trop long. L'aspect suivant a également été relevé : si le projet dure trop longtemps, les lois changent et le canton exige des adaptations. Les communes doivent reprendre leur projet pour y apporter des modifications souvent très importantes. Le fait que rien n'est jamais sûr est très coûteux pour elles. En outre, le mode systématique d'échanges écrits paraît pour certaines communes désuet en particulier pour des points mineurs à régler.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT

La procédure d'examen par le canton des plans d'affectation communaux s'effectue-t-elle dans les meilleurs délais ?

La durée de l'ensemble de la procédure d'établissement des plans d'affectation communaux est trop longue (en moyenne 3.5 à 5 ans) pour garantir que l'aménagement du territoire prévu par le projet réponde aux besoins de la population.

La phase critique de la procédure est la phase d'examen(s) et modification(s) du projet qui peut inclure un voire plusieurs examens préalables et les adaptations faites par la commune pour répondre aux demandes du canton. Cette phase est celle qui pèse la plupart du temps sur la durée globale de la procédure et pour laquelle les délais fixés par la loi ne sont régulièrement pas tenus.

L'adoption du plan par la commune et sa mise en vigueur peuvent elles aussi être la cause de la longueur d'une procédure, mais ces étapes sont essentiellement tributaires des oppositions et des recours déposés, éléments sur lesquels le canton et les communes n'ont pas, respectivement, peu de prise.

Le bon déroulement de l'examen préalable dépend lui uniquement du canton, des communes et de leurs mandataires. Du côté du canton, cette étape doit donc être optimisée par le biais des processus de travail et de l'organisation du SDT mais aussi par le développement d'un véritable partenariat entre canton et communes, ainsi que leurs mandataires.

L'approbation préalable du Département n'apparaît pas comme déterminante dans la durée des procédures et le délai fixé par la loi est généralement tenu, mais elle bénéficiera dans tous les cas elle aussi de l'optimisation de ces éléments.

L'audit effectué mène à la conclusion que la procédure d'examen préalable des plans par le canton ne s'effectue pas dans les meilleurs délais. La Cour a identifié deux sources de lenteur :

- a) la succession d'examens préalables et d'adaptations des plans imputables au caractère non abouti de certains plans soumis par les communes, un manque de clarté dans les demandes du canton et l'insuffisance des échanges entre canton et communes ;
- b) le dépassement fréquent des délais légaux pour la remise des examens préalables lié à une organisation et à un fonctionnement du SDT-AC non optimisé et à des délais de réponses des autres services de l'Etat trop longs.

Canton et communes travaillent-ils en partenariat dans le cadre des projets de plans d'affectation communaux ?

Expression d'une volonté politique, le développement d'un partenariat de qualité entre canton et communes est un élément clé du bon déroulement d'une procédure d'établissement des plans.

Le canton et les communes ne travaillent pas suffisamment en partenariat. En témoignent une culture administrative, un appui peu développé aux communes et un manque de clarté dans la répartition des compétences entre canton et communes. Aucun concept visant à développer un véritable partenariat entre eux n'a été mis sur pied. Des composantes d'une démarche partenariale existent mais de manière disparate et sont plutôt le fait de personnes. Cela nuit d'une part à la rapidité des procédures d'établissement des plans et d'autre part aux bonnes relations entre canton et communes.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A l'issue de ses travaux, la Cour formule 8 constatations et recommandations visant d'une part à **accélérer la phase d'examen préalable des plans par le SDT** et d'autre part à **renforcer le partenariat** entre le canton et les communes :

LES DOSSIERS SOUMIS À L'EXAMEN PRÉALABLE PAR LES COMMUNES NE SONT PAS SUFFISAMMENT ABOUTIS EN RAISON NOTAMMENT DE L'ABSENCE D'ÉLÉMENTS CLÉS LIÉS LE PLUS SOUVENT AUX POLITIQUES SECTORIELLES ET DU MANQUE DE CLARTE DES EXIGENCES DU CANTON. ILS PROVOQUENT UNE SUCCESSION COÛTEUSE D'EXAMENS PRÉALABLES COMPLÉMENTAIRES QUI RALLONGENT LES DÉLAIS. LA COLLABORATION ENTRE CANTON ET COMMUNES N'EST PAS SUFFISAMMENT DÉVELOPPÉE.

Il est prévu que le canton fournisse appui et conseil aux communes dans le cadre de leur planification. Or, certains dossiers soumis à l'examen préalable par les communes ne traitent pas certains éléments clés ou les traite de manière inadéquate. Les contacts entre communes et canton sont peu développés dans la phase d'élaboration. Les accords préliminaires sont encore peu nombreux et prennent trop de temps. Le processus de validation des projets est guidé par une démarche essentiellement formelle : rapports d'examens préalables et dossiers modifiés se succèdent sans qu'il y ait suffisamment de contacts entre les communes ou leurs mandataires et le canton.

Certaines demandes formulées par le canton dans ses examens préalables manquent de clarté notamment en raison du vocabulaire qui ne permet pas la distinction claire entre exigences, recommandations et informations. Il est difficile de retracer les demandes successives du canton et les prises de position des communes à leur sujet. Il subsiste parfois des contradictions entre les demandes des différents services. Les références aux bases légales concernées ne sont pas systématiquement indiquées.

Les désaccords entre le canton et les communes ne font pas l'objet de suffisamment d'ouverture et d'échanges. Les communes préfèrent céder afin de faire avancer les dossiers. Ces divergences peuvent aussi conduire à une forme de résistance de leur part par le renvoi de dossiers non modifiés ou le recours à la négociation directe avec le chef de service. La commission cantonale consultative d'urbanisme et d'architecture (CCCUA) est peu consultée.

Conséquences

Sur les délais :	dossiers soumis au SDT pour examen préalable pas suffisamment aboutis ; exigences et positions du canton mal comprises ; succession d'adaptations du dossier par la commune et d'examen par le SDT (prolongation de la phase d'élaboration)
Sur le partenariat :	relations entre canton et communes mises à mal ; manque de confiance des communes, manque de collaboration entre elles et le canton
Autres :	coûts en honoraires de mandataires pour les communes ; report sur le chef de service des négociations avec les communes

Recommandation n°1

Afin de limiter les examens du SDT à **un seul examen préalable et à un ultime contrôle**, le SDT devrait, en particulier, en coordination avec les autres services de l'Etat :

- a) développer un conseil et un appui efficace et rapide aux communes en favorisant, selon la complexité des dossiers, les contacts directs plutôt que les rapports écrits :
 - durant la phase d'élaboration des plans, afin de mener au dépôt d'un dossier suffisamment abouti, rencontrer, en impliquant les principaux services concernés, les communes et leurs mandataires afin de leur communiquer les consignes et paramètres fixés par le droit et les plans supérieurs et de discuter les éléments clés
 - à la remise du rapport d'examen préalable, afin d'expliquer les demandes et de rechercher avec les communes des solutions pour y répondre
- b) renforcer la conclusion d'accords préliminaires efficaces et rapides
- c) améliorer la clarté des exigences formulées par le canton dans les rapports d'examen préalable et mentionner les références aux bases légales
- d) obtenir des communes qu'elles communiquent clairement leurs divergences éventuelles et le cas échéant en discuter en impliquant tant les urbanistes que les services concernés ; en cas de divergences importantes et persistantes, faire appel à la CCCUA.

LES DÉLAIS NE SONT PAS GÉRÉS DE MANIÈRE INTÉGRÉE PAR LES SERVICES CANTONAUX AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS D'EXAMEN PRÉALABLE

Même si les délais constituent une préoccupation de la division SDT-AC, ils ne sont pas au cœur d'une gestion par objectif. Certains autres services de l'Etat sont également concernés.

Les outils nécessaires à un suivi de l'activité et de la performance de la division SDT-AC en termes de délais de traitement des demandes des communes sont insuffisamment développés à ce jour.

Conséquences

Sur les délais : difficulté à respecter le délai global fixé par la loi pour l'examen préalable

Recommandation n°2

Dans l'optique de tenir les délais fixés par la loi, le SDT devrait, en collaboration avec les autres services, définir des **objectifs de délais aux différentes étapes de travail** (accusé de réception, mise en circulation des dossiers, consultation, coordination et pesée des intérêts, rapport) et développer à cet effet des **outils de suivi performants**.

L'ORGANISATION DE LA DIVISION SDT-AC EST CLOISONNÉE

Chaque urbaniste est en charge d'un arrondissement (au total 11) selon un découpage propre à la division AC. En cas d'absence à court terme, il n'existe pas de suppléance et le dossier peut rester en suspens plusieurs semaines.

Conséquences

Sur les délais : peu propice à un équilibrage de la charge de travail entre les urbanistes ; ne permet pas d'absorber les pics de demandes ; dossiers bloqués en cas d'absence ;

Sur le partenariat : dépendance des communes vis-à-vis d'une personne (satisfaction des communes en fonction de l'urbaniste assigné –e à l'arrondissement)

Autres : risque de manque d'unité de doctrine

Recommandation n°3

Dans le but d'assurer une prise en charge plus rapide des dossiers soumis à l'examen préalable, le SDT devrait en particulier :

- a) **réévaluer le découpage des arrondissements** et leur répartition entre les urbanistes afin de créer des arrondissements plus grands partagés par plusieurs urbanistes
- b) **instaurer des suppléances**

LA DIVISION SDT-AC PEINE À DISPOSER DES RESSOURCES NÉCESSAIRES À L'ACCOMPLISSEMENT DE SES DIFFÉRENTES TÂCHES

En surcharge de travail régulière, face à la pression sur les délais, la division a privilégié les procédures d'examen préalable au développement du partenariat avec les communes. La revue du processus de validation des projets avec les communes (limitation du nombre d'examen préalable) doit permettre d'accélérer les procédures et de dégager du temps pour les urbanistes. La Cour relève cependant qu'une partie du temps libéré devrait être consacré à des tâches (clarification des compétences respectives du canton et des communes et développement du partenariat) qui demandent un investissement en temps important mais qui porteront leurs fruits à plus long terme. Il n'est pas certain que les ressources actuelles suffisent à les mener à bien.

Par ailleurs, en raison notamment d'une forte pression externe, la division AC connaît une importante rotation d'urbanistes.

Conséquences

- Sur les délais : dossiers en attente en raison de la surcharge de travail ; perte de temps lors d'un changement de répondant-e au SDT en cours de procédure d'établissement des plans ; temps important consacré à la formation des nouveaux collaborateurs ; temps nécessaire aux nouveaux urbanistes pour être autonomes;
- Sur le partenariat : passage à l'arrière-plan du développement du partenariat ; difficulté à développer des relations avec les communes et à bien connaître le terrain

Recommandation n°4

Afin que la division SDT-AC dispose des ressources nécessaires pour mener à bien ses différentes tâches (examens des plans, appui et conseils, clarification des compétences, partenariat), le SDT devrait en particulier :

- a) chercher à **fidéliser** ses urbanistes
- b) en tenant compte des améliorations à apporter au processus d'examen préalable, **évaluer les besoins** en urbanistes et au besoin les adapter

LA DIVISION SDT-AC NE DISPOSE PAS D'UN APPUI JURIDIQUE SUFFISANT

L'appui juridique, central dans le domaine, n'est pas suffisant au SDT-AC. Il est constitué de consultations juridiques régulières et de soutien direct en fonction des besoins de la part de la responsable du Groupe d'appui juridique. Cela représente un appui d'environ 0.5 ETP alloué à la division SDT-AC. Ainsi, par manque de temps et de ressources, l'analyse et la capitalisation des questions juridiques ainsi que le soutien dans l'examen des dossiers ne peuvent être développés.

Conséquences

- Sur les délais : manque de clarté des positions ; difficulté pour les urbanistes de négocier et de prendre des décisions
- Sur le partenariat : appréciation du canton sur la conformité des projets aux lois ; difficulté pour les urbanistes de négocier et de prendre des décisions
- Autres : manque d'unité de doctrine ; report des demandes internes comme externes sur le chef de service

Recommandation n°5

Afin de renforcer l'appui juridique des urbanistes de la division AC, le SDT devrait en particulier :

- a) mettre en place **une base de données** qui précise l'application dans des cas concrets des différentes législations, permette de **clarifier les positions du canton** et serve de **support aux urbanistes** dans l'examen des dossiers
- b) **revoir la dotation en juristes** du service et mettre en place une collaboration adaptée entre eux et les urbanistes
- c) **renforcer le rôle du responsable de division** comme garant de l'unité de doctrine dans la revue des rapports d'examen préalable

LA CONDUITE DU PROCESSUS DE CONSULTATION DES AUTRES SERVICES PAR LE SDT EST À RENFORCER

Le processus de consultation est trop cloisonné. Les échanges entre le SDT et les autres services de l'Etat se font essentiellement par le biais des préavis. La circulation des dossiers est déléguée à la CAMAC dont les délais aux services ne sont pas les mêmes que ceux indiqués par le SDT dans la notice explicative. Le développement de la plateforme informatique, bloqué par un moratoire, ne répond pas aux besoins spécifiques du SDT.

Le SDT-AC ne prend pas toujours position sur les demandes formulées par les autres services qui touchent à des questions qui concernent le cœur de son activité. En outre, conformément à la pratique en vigueur, le SDT-AC n'effectue pas une pesée des intérêts en cas de contradictions entre les demandes des services,

Conséquences

Sur les délais : difficulté à obtenir des services la tenue des délais ; manque de clarté des exigences du canton ; blocages en cas de positions contradictoires

Sur le partenariat : manque de clarté de la prise de position du SDT

Recommandation n°6

Afin d'affirmer son rôle de leader dans la procédure de consultation des services, le SDT devrait assurer une **coordination plus étroite** avec les services consultés et la CAMAC de même qu'intégrer dans la plateforme informatique les **fonctionnalités** nécessaires à une gestion active des délais. En outre, il devrait **prendre clairement position** sur les aspects qui le concernent et effectuer une **réelle pesée des intérêts** en cas de divergences entre services.

LE SDT EST PERÇU COMME UN CONTRÔLEUR DE LA LEGALITE. D'UNE CULTURE ADMINISTRATIVE, IL EST INSUFFISAMMENT AU SERVICE DES COMMUNES.

Les communes attendent des échanges constructifs, des propositions de solutions, une véritable plus-value alors que le SDT se cramponne à la légalité. Le système de travail n'est pas suffisamment au service des communes. Les guides, élaborés avec les différents partenaires concernés, sont centrés sur les exigences de l'Etat et ne sont pas axés sur les questionnements des communes. La présence sur le terrain n'est pas encouragée d'où le reproche des communes d'un manque de compréhension des circonstances locales. Seul le chef de service se déplace fréquemment. Des composantes d'une démarche partenariale existent mais sont disparates et plutôt le fait de personnes.

Conséquences

Sur les délais : ralentissement de la procédure de validation en raison d'une priorité donnée aux échanges écrits plutôt qu'aux rencontres et aux échanges moins formels; manque d'appui aux communes

Sur le partenariat : manque d'orientation « communes » ; manque d'appui aux communes ; manque de connaissance du terrain

Recommandation n°7

Le SDT devrait développer une véritable **culture de service aux communes** qui se concrétise dans son mode de fonctionnement, ses processus de travail, les documents qu'il émet et ses attitudes en général.

LA RÉFORME DE LA LATC DE 2003 VISANT À ACCROÎTRE LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN ÉCHANGE D'UNE AUGMENTATION DE LA PRISE EN CHARGE DE LA FACTURE SOCIALE N' A PAS ATTEINT SON OBJECTIF. LE PLAN DIRECTEUR DE 2008 A ENCORE RÉDUIT LEUR AUTONOMIE. AUJOURD'HUI, LES COMMUNES NE SONT PAS SUFFISAMMENT INFORMÉES DE LA NATURE DE LEURS COMPÉTENCES, LEUR POUVOIR D'APPRÉCIATION ET LES MARGES DE MANŒUVRE DONT ELLES DISPOSENT DANS LE CADRE DE LEURS PROJETS.

L'examen par la Cour du principe d'efficacité de la réforme a révélé qu'il n'était pas respecté.

Conséquences

- Sur les délais : dossiers soumis au SDT pour examen préalable pas suffisamment aboutis ; succession d'adaptations du dossier par la commune et d'examens par le SDT ; difficultés à satisfaire aux exigences du canton
- Sur le partenariat : manque de transparence sur les compétences dont disposent les communes qui peut créer une insécurité du droit, ainsi que des tensions entre canton et communes liées à une compréhension différente de leurs compétences respectives.
- Autres : manque d'unité de doctrine ; report sur le chef de service des demandes de clarification et de prise de position de la part des urbanistes de la division comme des communes

Recommandation n°8

Afin que tous les acteurs concernés connaissent la nature et l'étendue des compétences communales et soient en mesure de se positionner dans le respect de celles-ci, le SDT, en collaboration avec les autres services de l'Etat, devrait en particulier :

- a) **identifier et clarifier**, à des fins d'applications concrètes, les compétences respectives actuelles du canton et des communes, en particulier les marges d'appréciation dont disposent aujourd'hui les communes et leur **communiquer**, ainsi qu'aux mandataires, ces informations
- b) pour toute révision législative affectant la répartition des compétences communales et cantonales, préparer une **communication complète** indiquant l'impact des changements non seulement pour le canton mais aussi pour les communes

OBSERVATIONS DE L'ENTITÉ AUDITÉE



Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Château cantonal
1014 Lausanne

Cheffe du Département de l'intérieur



Cour des comptes
du Canton de Vaud
Rue Langallerie 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 3 octobre 2012

Audit de performance du Service du développement territorial dans les procédures d'établissement des plans d'affectation communaux

Madame la Présidente,

Nous nous déterminons sur le rapport cité en titre qui nous a été transmis le 7 septembre 2012.

Remarques générales

Le Département de l'intérieur et le Service du développement territorial saluent le rapport d'audit de la Cour des comptes.

Celui-ci présente bien les enjeux et contraintes liés à l'aménagement du territoire, à savoir les niveaux de compétences des différents acteurs, le besoin d'accélérer les délais de traitement pour faire face à l'évolution démographique ou aux besoins de l'économie, ou encore le besoin de renforcer le partenariat entre tous les acteurs partageant des responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Il montre également l'importance croissante des politiques sectorielles (énergie, déchets, mobilité...) et des schémas d'agglomération. Ces nouvelles thématiques qui doivent aussi être intégrées dans la planification communale ont une incidence importante sur l'évolution des tâches du SDT et sur sa collaboration avec les autres services concernés. L'audit vient compléter les réflexions déjà conduites à l'intérieur du Service du développement territorial et ses constatations et recommandations permettront d'améliorer ses prestations.



L'audit est axé sur la performance du Service du développement territorial responsable selon la LATC de délivrer l'examen préalable et de préparer la décision d'approbation préalable. Il ne porte pas sur l'ensemble de la chaîne des acteurs de l'élaboration des plans, en particulier les communes et les mandataires professionnels. Bien que l'audit a permis à la Cour de constater que non seulement le canton doit optimiser sa procédure mais également les communes, le Département estime qu'il aurait été intéressant d'examiner les contributions possibles par les autres acteurs pour favoriser l'aboutissement de l'examen préalable dans les meilleurs délais.

Remarque formelle

Le département ne se détermine pas sur le contenu du chapitre « Le point de vue des communes rencontrées », car il s'agit d'un compte rendu d'entretiens. Le département émet toutefois des réserves sur certaines affirmations qui ne sont que partiellement partagées.

Remarques sur les constatations et recommandations

Constatation et recommandation 1

Le département partage le constat formulé et la recommandation.

Il remarque toutefois que ces recommandations doivent être accompagnées par un travail au niveau des communes et des mandataires afin que les dossiers présentés répondent aux exigences légales de base (lois, Plan directeur cantonal,...) et à un niveau d'acceptabilité supérieur. En effet, il y a lieu de mentionner que le SDT est souvent appelé à devoir proposer des modifications pour améliorer la qualité des dossiers.

Constatation et recommandation 2

Le département partage le constat formulé et la recommandation.

Les objectifs de délais de traitement des dossiers des différents intervenants sont définis, mais les outils de suivi de ces délais font défaut. L'évolution des outils informatiques est une opération qui doit s'inscrire dans un schéma directeur informatique qui devra concerner l'ensemble des divisions du service. Le schéma directeur n'en est pour l'instant qu'au stade de l'établissement de son cahier des charges avant le dépôt d'un EMPD pour assurer son financement. Les développements ponctuels des outils informatiques font par conséquent l'objet d'un moratoire tant que le schéma directeur informatique ne sera pas réalisé.



Constatation et recommandation 3

Le département partage partiellement le constat formulé et la recommandation.

La question des suppléances des personnes malades, accidentées ou absentes est légitime et la charge en travail des différents collaborateurs ne facilite pas sa résolution.

Il faut relever qu'en raison de la complexité du travail des collaborateurs, il est difficile de faire appel à des auxiliaires pour palier à des absences. Une réorganisation partielle du service a permis de dégager un poste supplémentaire à 70% qui devrait permettre de résoudre en partie cette problématique.

La question d'un redécoupage des arrondissements pour créer des régions avec plusieurs urbanistes doit être évaluée. Si l'objectif d'une meilleure répartition du nombre de dossier est louable, il s'oppose à un autre constat de l'audit, à savoir que les collaborateurs doivent mieux connaître le terrain et avoir des liens plus rapprochés avec les communes de leur arrondissement, notamment par une connaissance globale plus importante et des échanges plus approfondis. Par ailleurs, l'augmentation des échanges d'informations pour assurer une coopération partagée pourrait induire des nouvelles charges en travail.

Constatation et recommandation 4

Le département partage le constat formulé et la recommandation.

En complément, il paraît également indispensable que cette évaluation des besoins en ressources soit élargie aux autres services cantonaux intervenant dans l'examen des dossiers. En effet, l'audit constate que les dépassements des délais sont très souvent imputables à un problème de non respect des délais dans cette phase de circulation des dossiers.

Constatation et recommandation 5

Le département partage le constat formulé et la recommandation.

Constatation et recommandation 6

Le département partage le constat formulé et la recommandation.

Le département considère que le SDT devrait avoir un rôle accru en matière de pesée des intérêts. Ce renforcement permettrait notamment de trouver des solutions pour tenir compte des intérêts parfois divergents entre les différents services et de définir les conditions d'approbation des dossiers.



Constatation et recommandation 7

Le département partage le constat formulé et la recommandation.

Il est toutefois important de bien définir les limites de cette coopération accrue, entre rôle de juge et partie, pour rester conforme à la légalité et éviter des conflits d'intérêts dans le processus décisionnel.

Constatation et recommandation 8

Le département partage le constat formulé et la recommandation.

Il tient à souligner que le débat ne porte pas souvent sur la question de la légalité et de l'opportunité, mais bien sur les contraintes légales et leur interprétation, ainsi que sur les compétences qui découlent de la législation. Les exemples cités dans le chapitre « l'exercice complexe des compétences communales » de l'audit illustrent bien la question de la compétence des communes, mais n'ont pas un lien direct avec le débat de légalité – opportunité.

Nous restons à la disposition de la Cour des comptes et vous présentons, Madame la présidente, nos meilleures salutations.

La Cheffe du département

Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Le Chef de Service du développement territorial

Philippe Gmür

ANNEXES

Annexe I : Les plans de l'échantillon	71
Annexe II : Durées des phases de la procédure d'établissement des plans.....	72
Annexe III : Répartition entre canton et commune de la durée de la phase d'examen(s) et modification(s) du projet	73
Annexe IV : Durée des étapes de la procédure d'examen préalable par le SDT	75
Annexe V : Délimitation des étapes du processus d'adoption des plans par la commune.....	80
Annexe VI : La Cour des comptes en bref.....	81

ANNEXE I : LES PLANS DE L'ÉCHANTILLON

COMMUNE	HABITANTS (2010)	NOM DU PLAN	DOMAINE	AR ¹ SDT-AC
Yens	1'065	-	-	AR3
Saint-Sulpice	3'218	-	-	AR4
Froideville	1'762	-	-	AR5
Moiry	261	-	-	AR7
TOTAL PGA		4		
Begnins (RPGA)	1'636	-	-	AR1
Cheserex (MRPGA)	1'210	-	Tourisme	AR1
Saint-Prex (MRPGA)	5'103	-	Environnement	AR2
Founex (MRPGA)	2'992	-	Logements	AR1
TOTAL (M)RPGA		4		
Founex	2'992	La Meule (EIG)	Formation / infrastructures	AR1
Le Vaud	1'222	Zoo de la Garenne	Equip. publics / logements	AR1
Genolier	1'803	La Montau	Logements	AR1
Buchillon	613	Les grands bois	Logements	AR2
Gland	11'566	Le Communet-Borgeau	Logements	AR2
Féchy	772	La Pra	Formation	AR2
Nyon	18'303	L'Asse	Infrastructures / environnement	AR2
Bougy-Villars	444	Cœur Sud du Village	Logements	AR2
Villars-Ste-Croix	670	En Coulaye	Logements	AR4
Gollion	626	Le Pradez (porcherie)	Technique / Agriculture	AR4
Lausanne	126'720	Parcelles 3177, 5433, 5606, 5612, (agrandissement CIO)	Sport et culture	AR4
Pully	17'208	Boverattes	Logements	AR5
Cheseaux-sur-Lausanne	3'895	Le Carroz	Environnement	AR5
Oppens	169	Oche-des-Arts	Technique	AR7
La Chaux (Cossonay)	420	La Chaux Nord (laiterie)	Technique / Agriculture	AR7
Fey	561	Derrière les Clos	Zone équestre	AR7
Orbe	6'130	Longue raies	Développement économique	AR7
Payerne	8'662	Le Vernex	Industrie	AR8
Constantine*	270	Château de Salavaux	Tourisme	AR8
Saint-Légier-La Chésiaz	4'939	Autour de l'Eglise	Logements	AR9
Montreux	24'884	Trait-Planches	Logements	AR9
Yverne	989	Champ-Gibert (camping)	Tourisme	AR10
TOTAL PPA		22		

¹ Le territoire du canton est découpé en arrondissements (AR) que se répartissent les urbanistes du SDT-AC

* a fusionné, fait désormais partie de « Vully-les-Lacs » ; nombre d'habitants en 2008

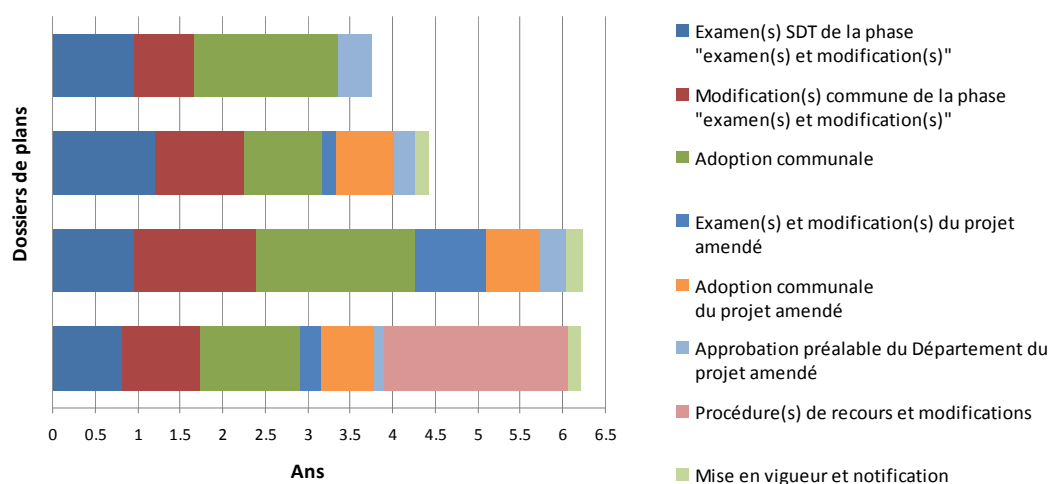
Remarque : l'ordre des projets dans les graphiques du rapport ne reflète pas l'ordre ci-dessus.

ANNEXE II : DURÉES DES PHASES DE LA PROCÉDURE D'ÉTABLISSEMENT DES PLANS

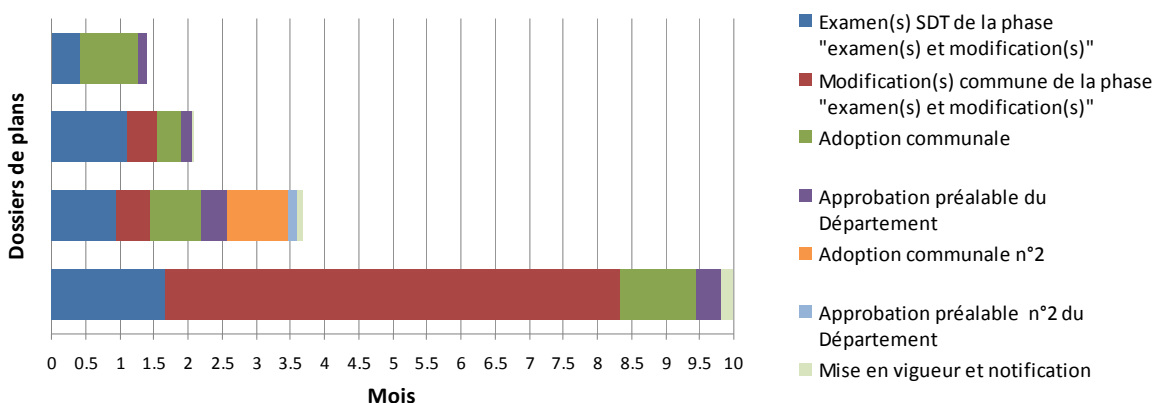
Afin d'élaborer les statistiques utiles à l'audit, la Cour a balisé les phases de la procédure d'établissement des plans par les documents clés déterminant le début et la fin de ces phases.

Phases	Balise de début	Balise de fin
Examen(s) et modification(s) du projet (<i>examens préalables successifs du SDT et modifications du projet par la commune</i>)	Date de réception par le SDT de la demande d'examen préalable (initiale) de la commune	Date du rapport d'examen préalable par lequel le SDT donne son feu vert pour la suite de la procédure (rapport final)
Examen(s) et modification(s) du projet amendé par l'organe délibérant	Date de réception par le SDT de la demande d'examen préalable du projet amendé de la commune	Date du rapport d'examen préalable par lequel le SDT donne son feu vert pour la suite de la procédure
Adoption par l'organe délibérant de la commune	Date du rapport d'examen préalable final du SDT	Date de réception par le SDT de la demande de la commune d'approbation préalable du Département
Approbation préalable du Département	Date de réception par le SDT de la demande d'approbation préalable de la commune	Date de la notification de la décision d'approbation préalable du Département
Mise en vigueur (<i>inclut les différentes procédures liées aux recours</i>)	Date de la notification de la décision d'approbation préalable du Département	Date de notification de la mise en vigueur du plan par le Département

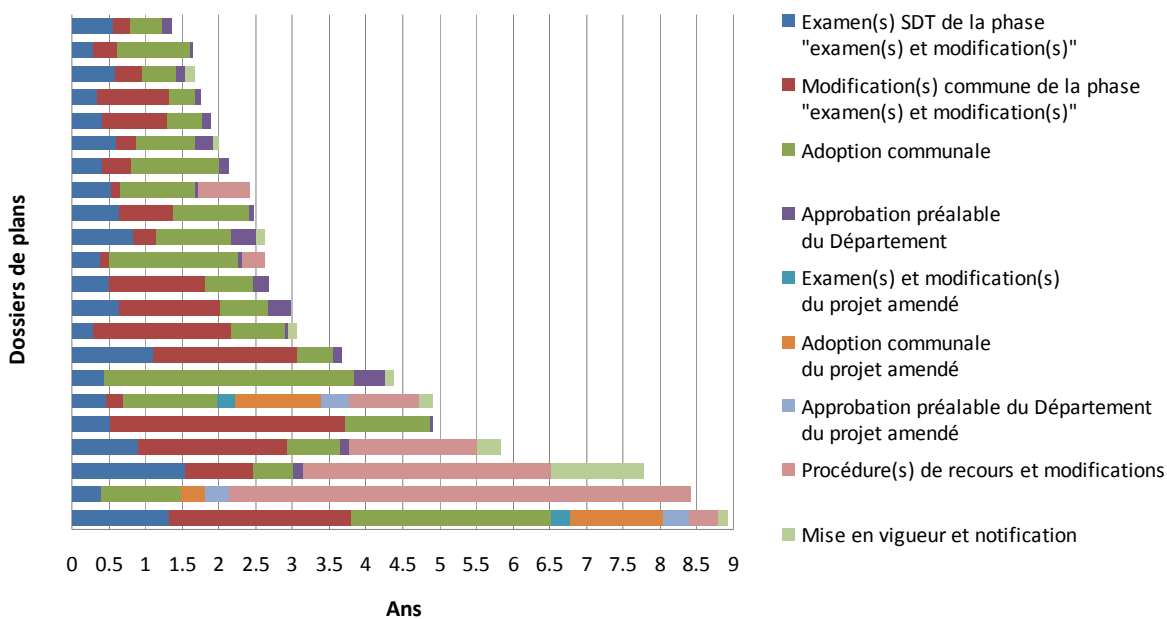
Durée des procédures d'établissement des PGA



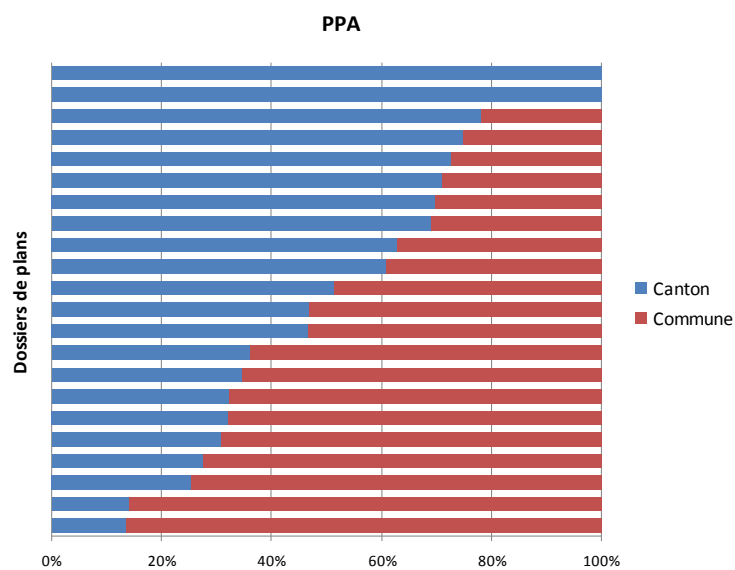
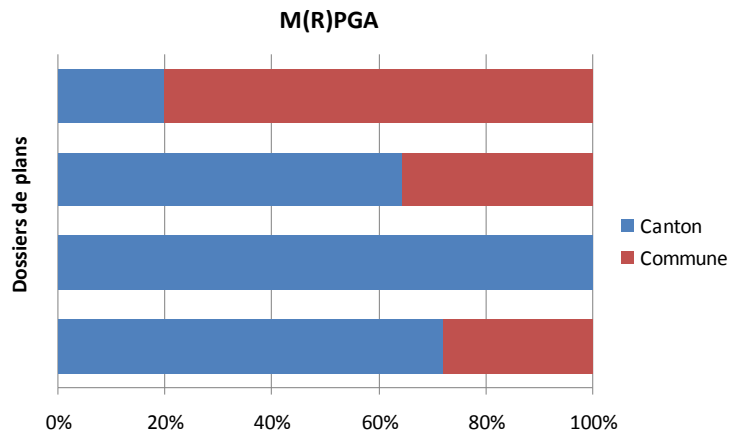
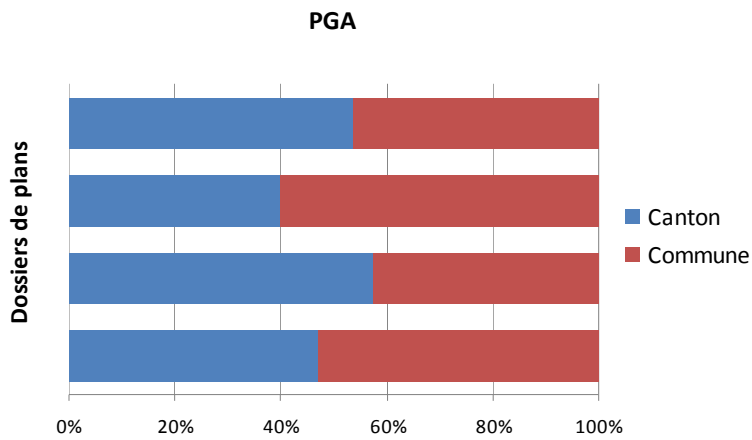
Durée des procédures d'établissement des M(R)PGA



Durée des procédures d'établissement des PPA



ANNEXE III : RÉPARTITION ENTRE CANTON ET COMMUNE DE LA DURÉE DE LA PHASE D'EXAMEN(S) ET MODIFICATION(S) DU PROJET



ANNEXE IV : DURÉE DES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN PRÉALABLE PAR LE SDT

Afin d'élaborer les statistiques utiles à l'audit, la Cour a balisé les étapes de la procédure d'examen préalable des plans par les documents clés déterminant le début et la fin de ces étapes.

Étapes	Balise de début	Balise de fin
Examen de recevabilité et accusé de réception	Date de réception de la demande d'examen préalable de la commune	Date de l'accusé de réception
Mise en consultation des dossiers	Date de l'accusé de réception	Date de la notice explicative du SDT à l'intention des services consultés
Examen du dossier par les autres services de l'Etat	Date de la notice explicative du SDT à l'intention des services consultés	Date du rapport de synthèse de la CAMAC
Examen du dossier par le SDT	Aucune base de référence disponible	Aucune base de référence disponible
Pesée des intérêts, coordination et rapport d'examen	Date du rapport de synthèse de la CAMAC	Date du rapport d'examen préalable

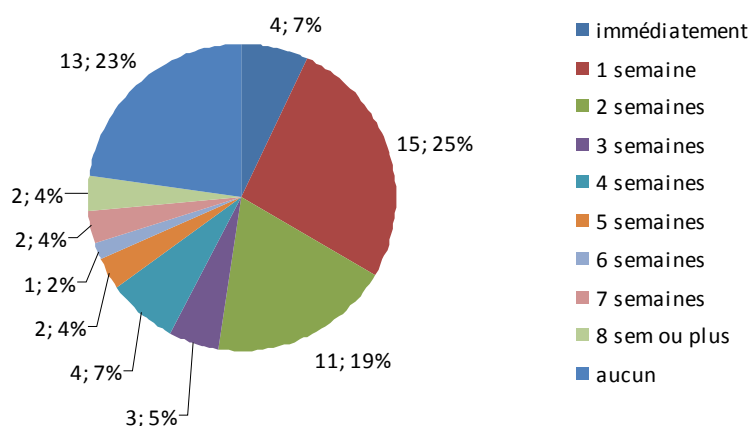
1. Examen de recevabilité et accusé de réception

A réception du dossier, le SDT commence par examiner sa recevabilité⁴⁸. La recevabilité est très rarement rejetée et est confirmée dans l'« accusé de réception » adressé à la Municipalité. Celle-ci se voit également informée par ce biais des services qui seront consultés et du délai de remise de l'examen préalable fixé par la loi. La Cour a toutefois relevé que si l'accusé de réception a presque toujours été fait pour l'examen préalable initial, ce n'est pas le cas pour les examens suivants. Pour les ultimes contrôles en particulier, ce n'est généralement pas fait.

Cette première étape s'effectue le plus souvent dans un délai **2 à 3 semaines**, mais pour certains dossiers examinés, cela a été fait **jusqu'à plus de 2 mois** après réception de la demande.

⁴⁸ Conformément à la description figurant dans la brochure « ce qui change au 1^{er} janvier 2004 », l'examen de recevabilité consiste à vérifier si les plans ont été établis par des personnes qualifiées (art. 5a LATC), si les conditions relatives à la composition du dossier sont respectées (art. 12 et 13 RLATC) et si un rapport d'impact sur l'environnement (art. 3 REIE) est joint pour les objets concernés

Délai d'accusé réception du SDT pour les demandes d'examen préalable et d'examens préalables complémentaires



S'agissant d'une première étape qui prend maximum ½ jour à l'urbaniste⁴⁹ et qui bloque la suite du processus (le dossier n'est pas mis en circulation), on peut s'attendre à ce qu'elle soit effectuée dans la semaine pour autant que toutes les pièces soient disponibles. D'autant plus que d'un point de vue des relations avec les communes, de telles durées ne sont pas satisfaisantes. Pour le cas où le dossier ne passerait pas l'examen de recevabilité, c'est autant de retard inutile pris.

2. Mise en consultation des dossiers auprès des autres services de l'Etat

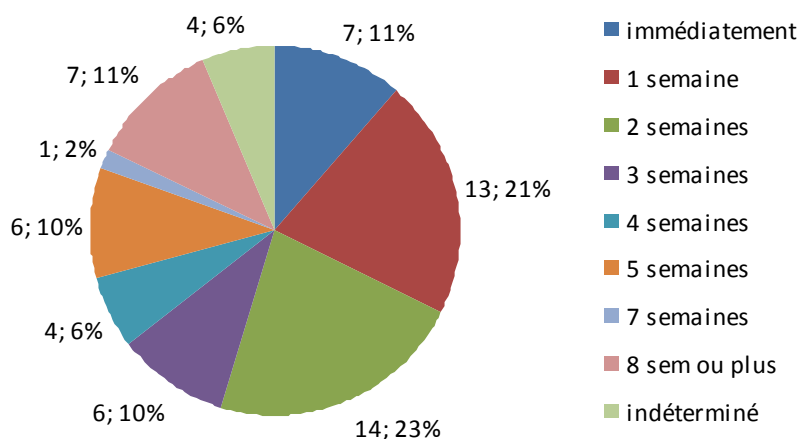
Le premier examen du dossier mène à l'identification des services qui doivent être consultés. En effet, si c'est au SDT qu'incombe l'examen préalable, les services en charge des différentes politiques sectorielles restent compétents pour se prononcer sur la conformité du projet dans leur domaine.

Pour l'examen préalable initial et un premier examen complémentaire, la consultation est systématique. Pour les ultimes contrôles, le taux de consultation tombe à 50%.

Dans plus de la moitié des cas, la mise en circulation s'est effectuée soit en même temps que l'accusé de réception, soit entre 1 et 2 semaines après. Pour le reste, elle a été plus tardive (entre 3 semaines et 3 mois après l'accusé réception), notamment en raison de la non-complétude du dossier soumis. La mise en consultation peut ainsi survenir tardivement par rapport à la réception du dossier (dans quelques cas jusqu'à près de 5 mois).

⁴⁹ Selon les informations inscrites par les urbanistes dans leur tableau de bord

Délai de mise en circulation des dossiers à compter de leur réception par le SDT



A partir du moment où l'accusé de réception confirme la recevabilité du dossier, dans la plupart des cas, la mise en consultation devrait suivre sans délai l'accusé de réception. Au vu des délais de 3 et 6 mois prévus pour la remise du rapport d'examen préalable, il est problématique qu'à ce stade une grande partie du délai – voire tout le délai - soit déjà épuisée.

3. Examen du dossier par les autres services de l'Etat

Chaque service consulté examine le dossier dans le cadre de ses compétences et se prononce en rendant un préavis au SDT dans lequel il inclut ses demandes et recommandations.

Sur la base de l'échantillon⁵⁰, le temps nécessaire pour que le SDT soit en possession de l'ensemble des préavis varie de 2 semaines à 6 mois et demi selon les dossiers. Ainsi, en moyenne, il faut entre 2 et 4 mois pour que la consultation des services soit achevée. Lorsqu'un service est consulté une deuxième fois lors d'un examen préalable complémentaire, la 2^{ème} consultation dure un peu moins longtemps que la 1^{ère}, comme on peut s'y attendre.

Durée des consultations des services

Type de plan	Durée de la 1 ^{ère} consultation	Durée de la 2 ^{ème} consultation
PGA ⁵¹	3 à 5 mois (moyenne 4 mois)	2 à 3.5 mois (moyenne 2.5 mois)
M(R)PGA ⁵²	2 à 5 mois (moyenne 3 mois)	2 mois
PPA ⁵³	Entre 1 semaine et 6.5 mois (moyenne 2.5 mois)	1 à 3 mois (moyenne 2 mois)

⁵⁰ Pour autant que la synthèse des préavis figurait dans le dossier, soit environ 2/3 des dossiers

⁵¹ Les informations pour la 1^{ère} et la 2^{ème} circulation étaient disponibles pour 3 dossiers sur 4.

⁵² Les informations pour la 1^{ère} circulation n'étaient disponibles que pour 2 dossiers sur 4, pour la 2^{ème} consultation que pour 1 seul dossier sur 3

⁵³ Les informations pour la 1^{ère} circulation étaient disponibles pour 18 dossiers sur 22, pour la 2^{ème} consultation pour 9 dossiers sur 13

De telles durées sont incompatibles avec le délai de 3, respectivement 6 mois, fixé par la loi au SDT pour rendre l'examen préalable ; la durée de certaines consultations en elles-mêmes dépasse parfois déjà ce délai ! La période de consultation ne devrait pas excéder un mois à l'instar du délai indiqué par les urbanistes aux services consultés et sous réserve de circonstances particulières (p.ex. pour le SFFN : dossier de délimitation de la forêt par rapport à la zone à bâtir ; pour le SIPAL : dossier pour un quartier qui concerne le patrimoine ou l'inventaire ISOS).

4. Examen du dossier par le SDT

Alors que le dossier est en circulation dans les services, le SDT procède également à son examen afin de formuler ses propres observations. Il doit examiner :

- la justification du projet, qui porte sur la nécessité de légaliser (art. 15 LAT) et sur l'équipement du terrain ou la possibilité de l'équiper (art. 19 LAT),
- la conformité aux dispositions légales et de planification supérieure (notamment le Plan directeur cantonal) qui sont de sa propre compétence (ex : dimensionnement des zones à bâtir)

Sur la base des indications fournies par les urbanistes pour les examens préalables, la durée estimée est de 2-5 jours. Pour les ultimes contrôles, la durée de traitement est estimée généralement à 4-8 heures, soit à 1 journée de travail au maximum. Ces fourchettes sont trop larges pour permettre une analyse précise.

Le temps s'écoulant entre la mise en circulation des dossiers et la finalisation de l'examen par l'urbaniste du SDT ne peut être déterminé⁵⁴. Celui-ci s'effectue en principe parallèlement à l'examen du dossier par les services, de manière à disposer des informations nécessaires à la coordination et à la pesée des intérêts lorsque les préavis des services sont disponibles.

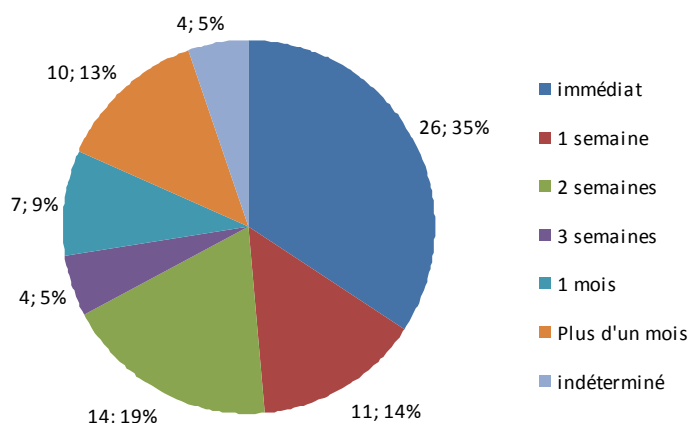
5. Pesée des intérêts et coordination du projet, rapport d'examen préalable du SDT

Sur la base de son propre examen et des préavis des services, l'urbaniste rédige son rapport d'examen préalable en effectuant une pesée des intérêts et coordination du projet (art. 3 OAT et 25a LAT).

En pratique, les urbanistes n'attendent généralement pas d'avoir reçu tous les préavis mais examinent le dossier, traitent les préavis et rédigent le rapport au fur et à mesure. A partir du moment où tous les préavis ont été rendus par les services, le rapport est ainsi rédigé la plupart du temps dans les deux semaines qui suivent le dernier préavis. Pour le reste, le temps nécessaire pour rédiger le rapport d'examen préalable se situe entre 2 semaines et 1 mois ; dans quelques cas, cette durée a été particulièrement longue (de 1.5 à 4.75 mois).

⁵⁴ Les conclusions du SDT ne figurent pas dans un document spécifique mais sont intégrées directement au rapport d'examen préalable

Délai de rédaction du rapport à compter de la réception du dernier préavis des services



Au fur et à mesure des examens, cette durée diminue. Le dossier étant connu et le rapport fondé sur le précédent, le SDT tend à finaliser son rapport plus rapidement. Pour les examens préalables complémentaires et les ultimes contrôles, il faut rarement plus de deux semaines pour que le rapport soit terminé

Au vu des délais légaux de 3, respectivement 6 mois, en rédigeant les rapports au fur et à mesure de la réception des préavis, ils devraient être rendus dans les 2 semaines qui suivent la réception du dernier préavis, au maximum dans le mois pour les dossiers complexes nécessitant une coordination importante.

ANNEXE V : DÉLIMITATION DES ÉTAPES DU PROCESSUS D'ADOPTION DES PLANS PAR LA COMMUNE

Comme pour les statistiques précédentes, les étapes du processus d'adoption du plan par la commune ont été balisées au moyen des documents clés relatifs au début et à la fin de chaque étape.

Phase	Balise de début	Balise de fin
Mise à l'enquête	Date du rapport d'examen préalable donnant le feu vert pour la mise à l'enquête	Date de mise à l'enquête
Enquête publique	Date de mise à l'enquête	Date de fin de l'enquête publique
Préavis de la Municipalité	Date de fin de l'enquête publique	Date du préavis de la Municipalité
Adoption par l'organe délibérant de la commune	Date du préavis de la Municipalité	Date d'adoption par l'organe délibérant de la commune

ANNEXE VI : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficience, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch