

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Régis Courdesse - PDL et PQCM : outils illégaux ?

Rappel de l'interpellation

Dans le journal de l'UCV Point Commune no 25 de juin 2008, un article mentionne que les Plans directeurs localisés (PDL) et les Plans de quartier de compétence municipale (PQCM) n'ont en réalité plus aucune validité, suite à un arrêt (AC.2006.0202 du 31 janvier 2008) de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP). Le PQCM est même reconnu comme incompatible avec le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire.

L'auteur de l'article, avocat et municipal, relève que les plans directeurs localisés n'ont pas d'effet contraignant et ne sont donc pas opposables aux propriétaires des parcelles concernées. Selon l'article 31 de la LATC (portée juridique), les plans directeurs (dont les PDL) sont "des plans d'intention servant de référence et d'instrument de travail pour les autorités cantonales et communales".

Ces nouveaux outils d'aménagement du territoire ont été introduits le 4 février 1998 dans la LATC. Un des buts était de réduire la durée de la procédure pour les constructeurs, un des avantages évidents étant de s'éviter un plan de quartier ou plan partiel d'affectation en bonne et due forme. Pour les auteurs, dont le Service de l'aménagement du territoire (actuellement Service du développement territorial), cela devait "débloquer des situations, faciliter des projets, promouvoir le développement" (voir les séminaires organisés par le SAT et l'UCV les 24 novembre et 9 décembre 1998).

Le PDL devait être explicite, mais avec des règles assez contraignantes pour garantir les objectifs visés et la qualité recherchée. Le PQCM, selon l'article 72a LATC, devait respecter les prescriptions du plan d'affectation définies à l'article 47, alinéa premier (affectation des zones, degré de sensibilité au bruit, mesure de l'utilisation du sol).

L'arrêt de la CDAP est une surprise dans le sens où ces outils existent depuis plus de 10 ans, mais il faut quand même signaler les remarques négatives du Tribunal administratif (actuellement CDAP) lors de la procédure de consultation en 1995.

Et la Revue de droit administratif et de droit fiscal (tiré à part no 4 de septembre-octobre 1998) critiquait le système choisi qui allait "à l'encontre de la planification par étapes : du plan directeur au plan d'affectation — qu'il soit général ou spécial —, puis de ce plan à la procédure concrète de permis de construire".

Considérant que de nombreuses communes ont étudié des plans directeurs localisés et qu'elles continuent de le faire (par exemple : Crissier - PDL "Village Centre", avis FAO du 19 août 2008), malgré l'arrêt de la CDAP, qu'un certain nombre a continué la procédure avec des PQCM (illégaux), les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

1. *Les PDL adoptés par le Conseil d'Etat sont-ils mis en cause ?*
2. *Les PQCM adoptés par des municipalités sont-ils également mis en cause ?*

3. *Le Conseil d'Etat, par son département en charge de l'aménagement du territoire, va-t-il informer les communes des particularités de l'arrêt de la CDAP et de ses conséquences ?*
4. *Peut-on d'ores et déjà conseiller aux communes qui envisagent d'étudier des PDL (outil intéressant) ou de modifier des PDL existants de les faire suivre obligatoirement par un plan de quartier (PQ) ou un plan partiel d'affectation (PPA) au sens des articles 43 et suivants de la LATC ?*
5. *Quelles sont les conséquences financières éventuelles pour l'Etat et les communes de l'arrêt de la CDAP ?*

Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses qui, j'espère, mettront moins que le délai légal de 3 mois étant donné l'urgence du problème.

Réponse du Conseil d'Etat

L'interpellation de M. Régis Courdesse, député, porte sur les plans directeurs localisés et les plans de quartier de compétence municipale.

Le plan directeur localisé et le plan de quartier de compétence municipale ont été introduits dans la législation cantonale sur l'aménagement du territoire en 1998. A l'époque, le débat sur la déréglementation avait suscité un examen en profondeur des instruments d'aménagement du territoire.

Sur la base d'une analyse pratique et d'un examen des législations des autres cantons, des pistes avaient été inventoriées et examinées par une commission consultative chargée du suivi des études liées à la modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC, RSV 700.11).

Les objectifs poursuivis étaient les suivants :

- mettre à disposition une boîte à outils dans laquelle les communes peuvent puiser pour organiser le système de planification qui leur convient
- encourager les autorités à offrir des zones à bâtir pour lesquelles la planification est achevée de manière à raccourcir les délais
- créer des marges de liberté et de négociation
- valoriser le plan général d'affectation
- améliorer la concertation.

Le renforcement de l'autonomie communale constituait un "leitmotiv" des modifications légales proposées.

A l'occasion d'un recours dirigé contre un plan de quartier de compétence municipale, les juges de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) ont remis en cause la législation cantonale qui ne prévoit pas d'approbation de ce plan par l'autorité cantonale (AC.2006.0202).

Compte tenu de l'arrêt précité de la CDAP, M. le député Courdesse pose cinq questions.

Question 1 : *Les PDL adoptés par le Conseil d'Etat sont-ils mis en cause ?*

Réponse

L'arrêt de la CDAP ne remet pas en cause l'instrument du plan directeur localisé (PDL).

Le PDL permet de consigner de façon transparente l'ensemble des intentions des collectivités publiques relatives à l'aménagement d'un périmètre défini, les solutions prévues et envisageables ainsi que les démarches et mesures à accomplir pour aboutir à un résultat satisfaisant. Il se situe en amont du plan d'affectation. Si le plan directeur communal sert à définir les grandes lignes du développement communal, le plan directeur localisé a un contenu plus concret qui inclut le domaine public. La faisabilité des propositions qu'il contient devra être vérifiée par rapport à la réalité foncière et aux autres contraintes qui ont un impact significatif sur l'aménagement du territoire. Le bilan, établi après cinq ans à compter de son entrée en vigueur et basé sur des entretiens avec des représentants politiques et techniques des communes et de l'Etat, montre qu'il s'agit d'un instrument de planification performant

dont l'utilisation est indiquée lorsqu'il s'agit de maîtriser l'aménagement des territoires qui se signalent par des objectifs de planification particulièrement importants ou difficiles à mettre en œuvre ou par des problèmes d'aménagement particulièrement complexes. C'est un instrument de concertation qui a permis de débloquer des situations figées depuis plus de vingt ans.

Contrairement à ce qu'indiquait un article paru dans l'édition de juin de "Point Commune", l'existence du PDL ne dépend pas du plan de quartier de compétence municipale.

Le Conseil d'Etat n'approuve plus de mesures prévues par les plans directeurs localisés qui renvoient au plan de quartier de compétence municipale. Le Département de l'économie, en charge notamment de l'aménagement du territoire et des constructions, n'approuve plus les prescriptions des plans d'affectation qui contiennent l'obligation d'établir des plans de quartier de compétence municipale.

Les **plans directeurs localisés déjà adoptés** ne sont pas remis en cause par la CDAP.

Le renvoi à un PQCM équivaut au renvoi à un plan de quartier.

Question 2 : Les PQCM adoptés par des municipalités sont-ils également mis en cause ?

Réponse

L'arrêt de la CDAP remet en cause le plan de quartier de compétence municipale (PQCM). Les juges de la Cour de droit administratif et public ont estimé qu'il constituait un plan d'affectation spécial et devait être approuvé par l'autorité cantonale.

Le PQCM est un plan d'ensemble régi par la procédure de permis de construire de la compétence de la municipalité. Il permettait de résoudre des problèmes qui concernaient un ensemble de constructions. La volonté du législateur n'était pas de faire de ce plan un plan d'affectation comme en témoigne sa place dans la systématique de la loi. Le législateur s'était inspiré des législations d'autres cantons qui prévoyaient des plans de même type (Tessin et Zürich notamment). Les marges laissées au PQCM devaient avoir été définies par le règlement d'affectation en conformité au plan directeur localisé.

Il n'était adressé au canton que pour information. Cet instrument n'a été que peu utilisé. Dans la pratique, les communes ont eu tendance à donner une interprétation assez large du contenu de ce plan.

S'agissant des **plans de quartier de compétence municipale adoptés** par les municipalités, nous nous référons à nouveau à l'arrêt de la CDAP déjà cité. La CDAP considère que "la situation juridique est comparable à celle des autorisations municipales délivrées pour des constructions hors des zones à bâtir sans l'approbation de l'autorité cantonale requise par l'article 25, alinéa 2, LAT (ATF 111 Ib 213 consid. 5 p. 219-220)". Toujours selon la CDAP, le défaut d'approbation par l'autorité cantonale ne permet pas l'entrée en force du PQCM.

Question 3 : Le Conseil d'Etat, par son département en charge de l'aménagement du territoire, va-t-il informer les communes des particularités de l'arrêt de la CDAP et de ses conséquences ?

Réponse

Un article a été publié dans le périodique Canton - Communes no 11 de septembre 2008 à l'intention des autorités et des administrations communales.

Question 4 : Peut-on d'ores et déjà conseiller aux communes qui envisagent d'étudier des PDL (outil intéressant) ou de modifier des PDL existants de les faire suivre obligatoirement par un plan de quartier (PQ) ou un plan partiel d'affectation (PPA) au sens des articles 43 et suivants de la LATC ?

Réponse

Si l'étude d'un plan de quartier s'avère nécessaire, le conseil est judicieux. Il faut examiner chaque cas et choisir la solution la plus appropriée. Un changement de circonstances peut amener par exemple une commune à revoir cette exigence de plan spécial et à compléter sa réglementation générale par quelques dispositions.

Question 5 : Quelles sont les conséquences financières éventuelles pour l'Etat et les communes de l'arrêt de la CDAP ?

Réponse

Il n'y a pas de conséquences financières pour l'Etat et les communes qui ont respecté les dispositions légales en vigueur et n'ont pas commis de faute.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 décembre 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean