

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Léonard Studer – Le schéma directeur au niveau communal, un déficit démocratique ?

Rappel de l'interpellation

Dans la nouvelle LATC, le terme "plan directeur localisé" n'existe plus. Néanmoins, il est toujours possible d'élaborer un plan directeur « sur tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes » (LATC, art. 17 al. 1.)

Un plan directeur communal a sa propre procédure. Il doit être soumis à la consultation populaire, puis adopté par le Conseil communal et approuvé par le Conseil d'Etat. Ayant dès lors une valeur légale, il est contraignant pour les autorités.

Afin d'éviter cette procédure longue, et parfois conflictuelle, de plus en plus de municipalités élaborent des "schémas directeurs" (par ex : Aigle/préavis 2018-02, Mont-sur Lausanne/préavis 08/2019, Villeneuve/communication No 09/2019). Cet outil, qui ne figure pas dans la LATC, n'a aucune procédure de validation prescrite. Il n'est pas nécessaire pour une municipalité de le soumettre au conseil communal, même si rien ne l'en empêche. Il s'agit d'un document, non contraignant et sans portée légale.

Si un schéma directeur n'est pas conforme au(x) plan(s) d'affectation en vigueur, sa concrétisation exige la modification de ce(s) dernier(s). Or, selon l'art. 47 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), toute modification d'un PGA doit être accompagnée, au plus tard dès sa mise à l'enquête publique, d'un rapport justificatif (appelé communément "rapport selon l'art. 47 OAT"). Il incombe notamment à ce rapport de démontrer que le PPA est conforme aux planifications directrices de niveau supérieur, ainsi qu'à la politique d'aménagement de la commune. Par conséquent, si une municipalité a élaboré un schéma directeur, on peut émettre l'hypothèse qu'elle l'intégrera dans le rapport justificatif, selon l'art. 47 OAT, en tant que preuve que le PPA a été élaboré sur la base d'une réflexion approfondie concernant la planification du territoire en question. Pourtant, ce schéma directeur ne doit se conformer à aucune exigence légale. Il est donc possible qu'il soit élaboré en contradiction avec les exigences en matière de participation de la population inscrites à l'art. 4 LAT et repris à l'art. 2 de la nouvelle LATC.

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

La réalisation d'un plan directeur – qu'il s'agisse du plan directeur cantonal ou d'un plan directeur communal – est un processus qui implique de nombreuses étapes. La doctrine fait d'ailleurs la distinction entre le processus (la planification directrice) et le résultat (le plan directeur) qui est liant pour les autorités.

Dans le cadre du processus qui mène à la réalisation d'un plan directeur, outre les étapes formalisées dans la LATC (consultation, examen préalable, adoption, approbation), d'autres étapes peuvent être mises en place par les autorités de planification selon la complexité de la démarche. C'est dans ce processus que s'intègrent le plus souvent les schémas directeurs.

Le terme de « schéma directeur » peut d'ailleurs désigner des outils différents, plus ou moins généralistes ou sectoriels. En outre, il a également d'autres appellations en fonction de son contenu ou des circonstances : lignes directrices, masterplan, etc. N'étant prévu ni par la loi fédérale, ni par la loi cantonale, il est à considérer comme un document de référence de la Municipalité qui n'engage pas les autres autorités. S'il s'inscrit dans l'élaboration d'un plan directeur, on doit de le considérer comme une étude de base au sens de l'article 6 LAT. Le terme de schéma directeur a aussi été utilisé dans le cadre de projets d'agglomération qui, depuis la révision de la loi, doivent faire l'objet d'une planification directrice au sens de la LATC. Il désigne alors aussi bien des visions partagées entre plusieurs municipalités que les organismes qui les ont élaborés.

Il découle de ce qui précède que la réalisation d'un schéma directeur ne dispense pas une commune de respecter ses obligations, notamment son éventuelle obligation de réaliser un plan directeur (cette obligation concerne les communes qui se trouvent dans un périmètre compact d'agglomération, les centres cantonaux ainsi que les centres régionaux, selon la liste du plan directeur cantonal). Même si le schéma directeur fait l'objet d'un préavis voté par le législatif communal (soit pour une demande de crédit, soit comme préavis d'intention – il n'appartient pas au Conseil communal d'adopter un schéma directeur), il ne s'agira pas d'un plan directeur au sens de la loi.

Si la Municipalité se contente d'établir un schéma directeur, hors de toute procédure et sans volonté de l'intégrer dans un plan quelconque, il ne s'agira que du point de vue de l'exécutif qui n'aura aucune force contraignante.

Enfin, les démarches d'information et de participation doivent être réalisées en vue de l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation. A ce sujet, le droit vaudois laisse une marge de manœuvre importante aux autorités de planification pour apprécier comment elles entendent procéder (art. 2 RLAT). Les plans directeurs ou d'affectation communaux qui s'appuieront sur les schémas directeurs devront de toute manière faire l'objet d'une démarche d'information et éventuellement de participation. Dans certains cas, le schéma directeur pourrait servir précisément à cadrer ces démarches.

Ces schémas directeurs communaux, qui s'intègrent dans des procédures bien connues ne représentent ainsi, de l'avis du Conseil d'Etat, aucun risque de déficit démocratique. Il convient de laisser une certaine marge de manœuvre aux autorités de planification tout en s'assurant que les obligations légales et les jalons procéduraux soient respectés.

Questions au Conseil d'Etat

1) Partant que le schéma directeur ne figure pas dans la LATC mais est de plus en plus utilisé par des municipalités, le Conseil d'Etat est-il encore à même de garantir que la mise en oeuvre de la LATC, au moins dans son esprit, est respectée ?

Comme mentionné dans le préambule, les schémas directeurs ne sont contraires ni à la lettre ni à l'esprit de la LATC. Soit ils sont des documents de réflexion de la Municipalité soit ils s'intègrent dans la démarche de planification directrice qui permet d'établir un plan directeur ou même, parfois, directement un plan d'affectation. Ils sont alors la formalisation d'une étape de réflexion de l'exécutif chargé d'élaborer le plan directeur et lui permettent, éventuellement, d'exposer sa démarche auprès de ses partenaires et de son législatif.

Les schémas directeurs, tout comme les autres études de base nécessaires à l'élaboration d'un plan directeur, ne mettent nullement en péril l'application de la LATC dans la mesure où ils ne dispensent pas la Commune de respecter ses obligations d'aménagement.

2) Un schéma directeur peut-il être intégré dans le rapport selon l'art. 47 OAT ?

Oui. Une Municipalité peut très bien s'appuyer sur un schéma directeur pour exposer au législatif et à l'autorité d'approbation la démarche d'affectation qu'elle entreprend, tout comme elle le ferait avec d'autres études de base.

3) Si oui à la question précédente : est-il admissible que, par cette intégration dans le rapport selon l'art. 47 OAT, le schéma directeur acquiert une portée légale de fait, sans avoir fait l'objet d'une procédure propre, et sans être soumis à l'obligation d'information et de participation selon l'art. 4 LAT et l'art. 2 LATC ?

La portée du schéma directeur demeure celle d'une étude de la Municipalité. Le schéma directeur n'acquiert aucune portée légale supplémentaire s'il est intégré dans un rapport 47 OAT. Il ne lie pas le Conseil communal ou général, qui peut amender le projet de la Municipalité, ni l'autorité d'approbation du plan d'affectation. Il ne dispense par ailleurs pas le plan d'affectation en question d'être conforme au plan directeur cantonal et au plan directeur communal si ce dernier existe.

De même, l'existence d'un schéma directeur ne dispense pas la Municipalité d'organiser les démarches d'information et de participation prévues aux articles 4 LAT et 2 LATC pour la réalisation des plans. Autrement dit, si un schéma directeur peut être réalisé sans participation (comme une réflexion de la Municipalité), cela ne permettra pas de verrouiller les plans qui en découleraient.

4) Un schéma directeur peut-il remplacer ou abolir un plan directeur communal en vigueur, alors qu'il s'agit d'un document non équivalent d'un point de vue juridique ?

Non. Le schéma directeur ne peut remplacer un plan directeur pour les communes qui ont l'obligation d'en établir un. Dans tous les cas, un schéma directeur ne peut avoir la même portée qu'un plan directeur, tel que prévu par la loi. Lors de la révision de la partie aménagement de la LATC le Grand Conseil a insisté sur la nécessité que les plans directeurs communaux soient adoptés par le Conseil communal ou général et approuvés par le Conseil d'Etat.

5) L'élaboration d'un schéma directeur communal par une municipalité n'est-elle pas de fait un moyen de supprimer la compétence du législatif, celle d'adopter un plan directeur communal, et d'aller ainsi à l'encontre d'une vision démocratique de l'aménagement du territoire ?

Non. Il s'agit tout au plus d'une réflexion de la Municipalité ou d'une étape dans la démarche de planification directrice. Avant qu'un plan n'ait été formellement adopté, cela représente tout au plus des intentions municipales, dont le législatif dispose.

6) Lorsque, sous l'ancienne LATC, des crédits ont été octroyés par un conseil communal pour élaborer un plan directeur localisé, la municipalité peut-elle maintenant renoncer de son propre chef à l'élaboration de ce plan directeur localisé et à la procédure de validation de celui-ci, en faveur d'un schéma directeur, sans en demander préalablement l'autorisation au conseil communal ?

Un crédit accordé par un Conseil communal constitue une autorisation de dépenser. La Municipalité peut ainsi, de son propre chef, renoncer à un projet. Elle ne peut pas utiliser les crédits pour une autre démarche de planification. Par contre, lorsqu'elle renonce à l'établissement d'un plan, elle peut conserver le travail qui a déjà été effectué et éventuellement le présenter comme un schéma directeur qui pourra lui être utile à l'avenir. Il appartient à l'exécutif, dans ce cas, d'apprécier dans quelle mesure il veut informer le Conseil. Il s'agit en effet avant tout d'une question de politique communale.

7) Comment un schéma directeur peut-il s'appuyer sur des planifications supérieures, tels que plan directeur intercommunal et projet d'agglomération, si ceux-ci ne sont pas encore en vigueur ?

Comme mentionné plus haut, il convient de laisser une certaine marge de manœuvre aux autorités de planification, notamment aux Municipalités, et ne pas perdre de vue que l'aménagement du territoire doit être cohérent à tous les niveaux. Il peut ainsi être pertinent qu'une Municipalité intègre dans un schéma directeur les éléments d'une planification supérieure en cours afin de ne pas être prise au dépourvu. Naturellement, la conformité du plan qui en résulterait sera appréciée selon les plans en vigueur au moment de l'approbation. A l'inverse, le schéma directeur pourrait alimenter l'établissement d'une planification supérieure sans pour autant la conditionner. La complexité de l'aménagement (thèmes et acteurs) fait que les instruments ne s'établissent pas une fois pour toutes dans l'ordre de du haut vers le bas mais sont, la plupart du temps, définis dans des démarches itératives.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 mai 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean