



Plans d'affectation communaux

**Ce qui change
le 1^{er} janvier 2004**

Lausanne, le 10 décembre 2003



Service de l'aménagement
du territoire

Contacts

Service de l'aménagement du territoire

Avenue de l'Université 3
CH - 1014 Lausanne
tél. 021 316 74 11/51
fax 021 316 74 48
<http://www.dse.vd.ch/sat>

Image de couverture: archives du SAT

Aménagement des régions et des communes

Responsable Aménagement régional Est Ouest
Isabelle Ronseaux tél. 021 316 7429
Responsable Aménagement local Est Ouest
Philippe Daucourt tél. 021 316 7406
Responsables Agglomérations
Rebecca Lyon Stanton tél. 021 316 7436
Dominique Zanghi tél. 021 316 7453

Agglomérations

Aménagistes:
Marie-Christine Aubry tél. 021 316 7932
Martin Hofstetter tél. 021 316 7438
Philippe Carrard tél. 021 316 7401
Ronei Falvino tél. 021 316 7417
Anne-Marie Trunde tél. 021 316 7445

Arrondissement Ouest

Aménagistes:
Charles Chirinian tél. 021 316 7416
Michel Collomb tél. 021 316 7443
Nathalie Grossenbacher tél. 021 316 7454
Martine Payot Diouf tél. 021 316 7449

Arrondissement Est

Aménagistes:
Francine Bujard tél. 021 316 7441
Michel Martinet tél. 021 316 7434
Christina Zouboulakis tél. 021 316 7430

Union des communes vaudoises

Caroline Gil
Avenue de Lavaux 35
Case postale 481
CH - 1009 Pully
tél. 021 728 63 13
fax 021 728 63 47
<http://www.ucv.ch>
email: ucv@ucv.vd.ch

Sommaire

	Introduction	3
		4
	Schéma 1: LATC et PA communaux - ancien et nouveau droit	5
1	Ce qui change pour le canton	6
	Nouvel examen préalable du SAT	6
	1.1 Recevabilité du projet	6
	1.2 Justification du projet	6
	● Nécessité de légaliser	7
	● Démonstration de l'équipement du terrain ou de la possibilité de l'équiper	7
	1.3 Conformité du projet	8
	● Protection du milieu naturel	8
	● Création et maintien du milieu bâti	8
	● Développement de la vie sociale et décentralisation	9
	● Maintien des sources d'approvisionnement	9
	1.4 Pesée des intérêts et coordination du projet	10
	Schéma 2: Éléments structurant le nouvel examen préalable du SAT	11
2	Ce qui change pour la commune	12
	2.1 Rapport d'aménagement	12
	2.2 Conciliation	12
	2.3 Oppositions et recours	12
	2.4 Entrée en vigueur partielle	12
3	Les mesures corollaires	13
	3.1 PDCn et planification directrice	14
	3.2 Appui et conseil du SAT	14
	3.3 Les compétences métiers du canton	14
	Conclusion	15
	Abréviations	16

Introduction

Le 4 mars 2003, le Grand Conseil a adopté une série de modifications de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004. Les nouveautés concernent avant tout les plans d'affectation communaux en zone à bâtir et tendent principalement à limiter le pouvoir d'examen du Service de l'aménagement du territoire (SAT) et du Département des infrastructures (DINF) à la **légalité** et à ouvrir une voie de **recours directement au Tribunal administratif** (TA). Cette modification de la LATC qui s'accompagne d'une série de mesures corollaires découle du troisième train de mesures EtaCom^{**}, (EMPL de septembre 2002).

La constitution vaudoise limite également la surveillance de l'État au contrôle de la légalité (art. 140).

Cette modification ne concerne pas

- les autorisations hors zone à bâtir
- les plans directeurs (régionaux et communaux).

Cette brochure présente succinctement les principaux changements de la pratique administrative et décrit brièvement les mesures corollaires à venir.



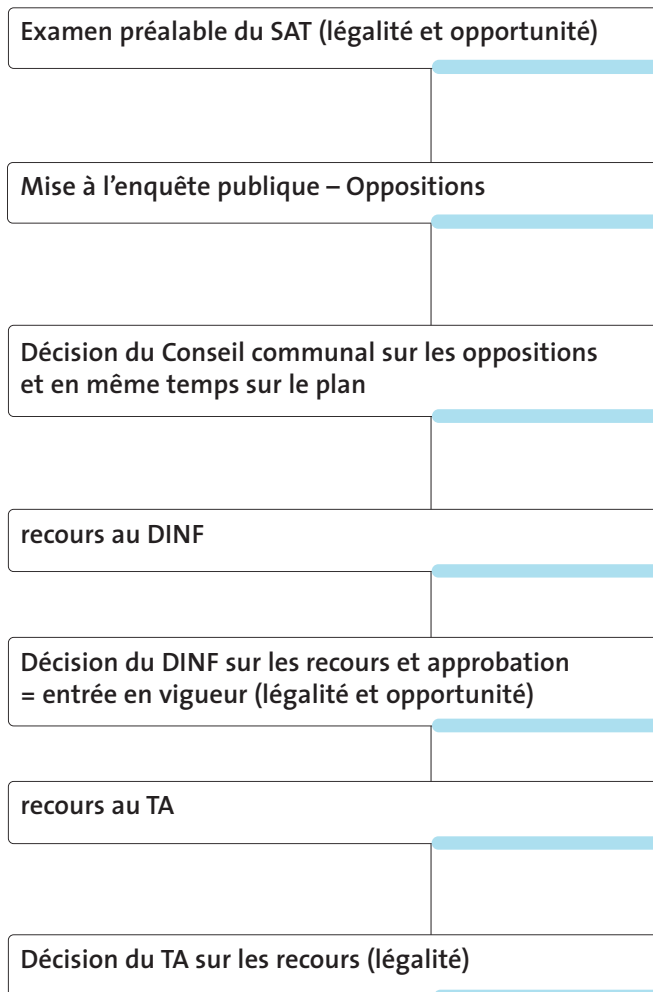
Dans le cadre d'EtaCom, le canton et les communes se sont donné pour objectif de désenchevêtrer leurs tâches respectives et de diminuer les disparités fiscale entre communes. Le troisième train de mesures EtaCom englobe l'aménagement du territoire - dont les nouveautés font l'objet de cette brochure -. Cette aspiration des communes à gérer dans une relation de proximité les territoires qu'elles connaissent s'inscrit dans le courant actuel de partenariat voulu par l'État. Cette volonté est exprimée dans le programme de législature du Conseil d'État 2003-2004.

Schéma 1

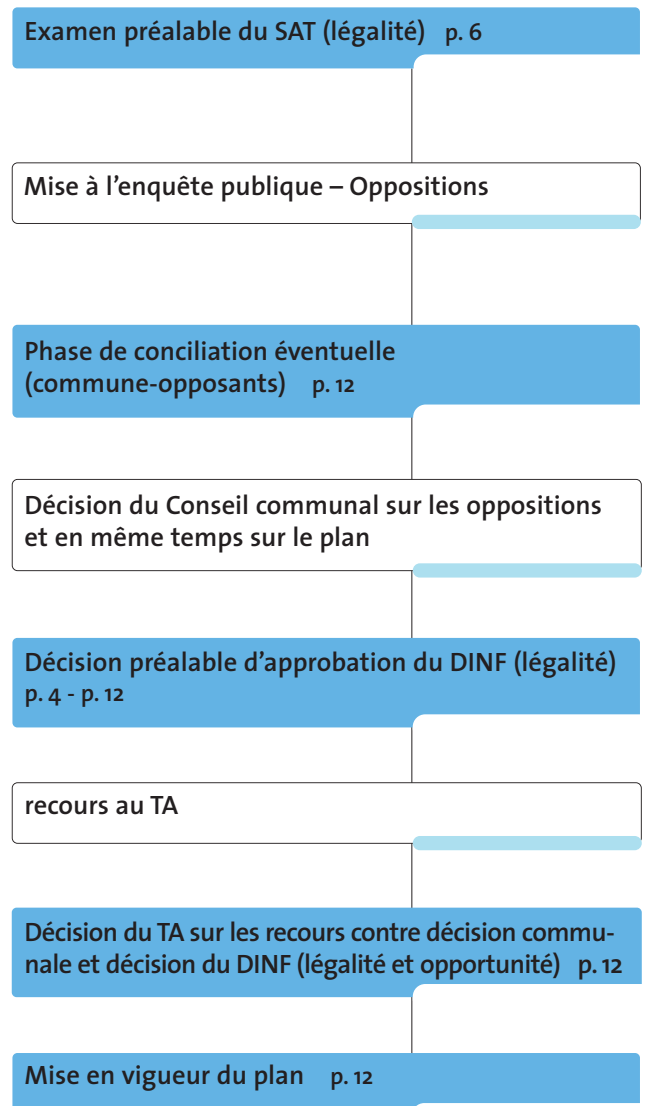
LATC et plans d'affectation communaux:

ancien et nouveau droit

Ancien droit



Nouveau droit



Important:

les plans d'affectation déjà adoptés par le législatif communal au 1^{er} janvier 2004 sont examinés selon l'ancienne procédure.

1

Ce qui change

pour le canton

Introduction

Nouvel examen préalable du SAT

Le schéma 1 de la page 5 montre les principales modifications de la LATC en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, dont l'institution d'un recours directement au Tribunal administratif. Pour l'administration cantonale, la nouvelle LATC limite à la légalité l'examen préalable auquel le SAT soumet les plans d'affectation adoptés par le législatif communal le 1^{er} janvier 2004.

Dans la pratique, les plans d'affectation communaux peuvent faire l'objet d'un accord préliminaire. La limitation du pouvoir d'examen à la légalité est également applicable. Dans ce cadre, le SAT pourra valider le dossier selon le mode décrit en particulier sous les paragraphes 1. 1. 2 et 1. 1. 3 ci-après.

1. 1. 1

Recevabilité du projet

La recevabilité est notamment déterminée par:

- des plans établis par des personnes qualifiées (art. 5a LATC)
- des conditions formelles (art. 12 et 13 RATC) relatives à la composition du dossier: le plan doit être approuvé et transmis par la municipalité
- la présence d'un rapport d'impact sur l'environnement (art. 3 REIE) pour les objets soumis à étude d'impact sur l'environnement.

Feu vert 1

Si la recevabilité du projet (point 1. 1. 1.) est établie, l'examen peut continuer

1. 1. 2

Justification du projet

L'autorité cantonale doit vérifier la conformité des plans d'affectation à la LAT, à la LATC, au Plan directeur cantonal nouveau (art. 26 LAT), au plan directeur régional, au plan directeur communal et au plan directeur localisé.

Les plans d'affectation délimitent trois types de zones:

- les zones à bâtir (art. 15 LAT)
- les zones agricoles (art. 16 LAT)
- les zones protégées (art. 17 LAT)

Des zones spéciales (art. 18 LAT) sont également possibles (hameaux, etc.).

La procédure indiquée ci-après concerne particulièrement les zones à bâtir.

Pour être approuvé, un PA doit démontrer: a) la nécessité de légaliser (art. 15 LAT), b) l'équipement du terrain ou la possibilité de l'équiper (art. 19 LAT).

Nécessité de légaliser (art. 15 LAT)

Art. 15 LAT - zones à bâtir

«Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui:

- a. sont déjà largement bâtis, ou*
- b. seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.»*

La démonstration de la nécessité de légaliser est rendue plus aisée grâce au PDCn qui détermine, par exemple, des périmètres dans lesquels une collaboration intercommunale est nécessaire.

A l'avenir, la planification directrice cantonale, régionale, communale ou intercommunale (plan directeur intercommunal ou schéma directeur intercommunal), devra expliciter cette notion. Les exigences de démonstration dépendront aussi de l'importance et de l'impact du projet sur le territoire.

Démonstration de l'équipement du terrain ou de la possibilité de l'équiper (art. 19 LAT)

Art. 19 LAT - équipement

«Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites auxquelles il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées.

Les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement. La droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers.

Si la collectivité intéressée n'équipe pas les zones à bâtir dans les délais prévus, elle doit permettre aux propriétaires fonciers d'équiper eux-mêmes leur terrain selon les plans approuvés par elle ou les autoriser à lui avancer les frais des équipements selon les dispositions du droit cantonal.

Feu vert 2

Si la démonstration de la nécessité de légaliser (point 1.1.2.1) et de l'équipement du terrain ou de la possibilité de l'équiper (point 1.1.2.2) est faite, l'examen du projet peut continuer

En cas d'intérêt public majeur (implantation d'une entreprise dans un pôle de développement, par exemple) et par gain de temps, l'examen de la justification du projet et la vérification de sa conformité (point 1.1.3) sont menés conjointement.

1.1.3

Conformité du projet

L'examen du plan d'affectation se poursuit par l'analyse des autres éléments contenus notamment dans la LAT. Le cas échéant, leurs diverses déclinaisons, dans la LATC, le Plan directeur cantonal de 87, les Lignes directrices du Plan directeur cantonal nouveau et dans les autres plans d'aménagement, viennent l'étoffer.

Le projet est soumis à tous les services concernés qui en vérifient la conformité légale. Ces éléments sont les suivants:

Protection du milieu naturel

Art. 1, al. 2 litt.a LAT

La Confédération, les cantons et les communes (...) soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- a. *de protéger les **bases naturelles** de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;*

Art. 3, al. 2 LAT

Le paysage doit être préservé. Il convient notamment:

- a. *de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables;*
- b. *de veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans **le paysage**;*
- c. *de tenir **libres les bords des lacs** et des **cours d'eau** et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;*
- d. *de **conserver les sites naturels** et les territoires servant au **délassement**;*
- e. *de maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.*

Création et maintien du milieu bâti

Art. 1, al. 2 litt.b LAT

La Confédération, les cantons et les communes (...) soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- b. *de créer et de maintenir un **milieu bâti harmonieusement aménagé** et favorable à **l'habitat** et à l'exercice des **activités économiques**;*

Art. 3, al. 3 LAT

Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et leur étendue limitée.

Il convient notamment:

- a. *de **répartir judicieusement les lieux d'habitation** et les **lieux de travail**, et de les doter d'un **réseau de transports suffisant**;*

- b. de **préserv**er autant que possible les lieux d'habitation des **atteintes nuisibles** ou incommodantes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations;
- c. de maintenir ou de créer des **voies cyclables** et des **chemins pour piétons**;
- d. d'assurer les **conditions** dont dépend un **approvisionnement suffisant en biens et services**;
- e. de ménager dans le milieu bâti de nombreux **aires de verdure** et espaces plantés d'arbres.

Développement de la vie sociale et décentralisation

Art. 1, al. 2 litt.c LAT

La Confédération, les cantons et les communes (...) soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- c. de favoriser **la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions** du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de **l'urbanisation et de l'économie**;

Art. 3, al. 4 LAT

Il importe de déterminer selon des critères rationnels **l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public**.

Il convient notamment:

- a. de tenir compte des **besoins spécifiques des régions** et de réduire les **disparités choquantes** entre celles-ci;
- b. de faciliter **l'accès** de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et **services publics**.
- c. d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un **minimum** les **effets défavorables** qu'exercent de telles implantations sur le **milieu naturel**, la **population** et **l'économie**.

Maintien des sources d'approvisionnement

Art. 1, al. 2 litt.d LAT

La Confédération, les cantons et les communes (...) soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins:

- d. de **garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays**, (denrées alimentaires, médicaments, biens de consommation, matières premières ou encore énergie).

1. 1. 4

Pesée des intérêts et coordination du projet

- **Rapport d'examen:** le SAT rédige le rapport d'examen en effectuant une pesée des divers intérêts en présence (art. 3 OAT) identifiés dans l'examen de conformité du projet (voir paragraphe 1. 1. 3).

Art. 3 OAT

Lorsque, dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles sont tenues de peser les intérêts en présence. Ce faisant, elles:

- déterminent les intérêts concernés;*
- apprécient ces intérêts notamment en fonction du développement spatial souhaité et des implications qui en résultent;*
- fondent leur décision sur cette appréciation, en veillant à prendre en considération, dans la mesure du possible, l'ensembles des intérêts concernés.*

Elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision.

- **Coordination:** l'article 25a LAT fait intervenir le principe de la coordination. Il oblige les diverses autorités (cantons et communes ou communes entre elles) à coordonner leurs activités à incidences spatiales et à faire concorder leurs plans d'affectation.

Art. 25a LAT

Une autorité chargée de la coordination est désignée lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités. L'autorité chargée de la coordination:

- peut prendre des dispositions nécessaires pour conduire les procédures;*
- veille à ce que toutes les pièces du dossier de requête soient mises en même temps à l'enquête publique;*
- recueille les avis circonstanciés relatifs au projet auprès de toutes les autorités cantonales et fédérales concernées par la procédure;*
- veille à la concordance matérielle ainsi que, en règle générale, à une notification commune ou simultanée des décisions.*

Les décisions ne doivent pas être contradictoires. Ces principes sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation.

Eléments

structurant le nouvel examen préalable du SAT
(56 LATC)

1. 1 Recevabilité

Recevabilité

 Feu vert 1

Si la recevabilité du projet est démontrée, l'examen peut continuer

1. 2 Justification

Art. 15 LAT
Nécessité de légaliser

Art. 19 LAT
Démonstration de l'équipement du terrain ou de la possibilité de l'équiper

 Feu vert 2

Si la nécessité de légaliser ainsi que si l'équipement actuel ou potentiel sont démontrés, l'examen peut continuer

1. 3 Conformité

Art. 1, al. 2 litt.a LAT
Art. 3, al. 2 LAT
Protection
milieu naturel

Art. 1, al. 2 litt.b LAT
Art. 3, al. 3 LAT
Création et maintien
du milieu bâti

Art. 3, al. 4 LAT
Développement
de la vie sociale et
décentralisation

Art. 1, al. 2 litt.d LAT
Maintien des
sources d'approvisionnement

1. 4 Intérêts et coordination

Art. 30AT et 25a LAT
Pesée des intérêts et coordination du projet

2

Ce qui change

pour la commune

2.1

Rapport d'aménagement

Le rapport d'aménagement établi par la municipalité (art. 47 OAT) doit démontrer la conformité du projet à l'ensemble des aspects légaux concernés, selon la structure décrite au chapitre 1.1 ci-dessus.

2.2

Conciliation

Des séances de conciliation ont lieu à la demande des opposants ou à l'initiative des communes. Les résultats de la conciliation sont transmis au SAT pour information.

2.3

Oppositions et recours

Le législatif communal statue sur les oppositions et se prononce sur le projet. Les décisions sur les oppositions sont clairement et solidement motivées car elles peuvent faire l'objet d'un recours directement au Tribunal administratif. La notification des décisions sur les oppositions se fait par l'intermédiaire du DINF, et parvient en même temps que sa propre décision d'approbation préalable (art. 61 LATC).

La décision cantonale peut également faire l'objet d'un recours au TA.

2.4

Entrée en vigueur partielle

La décision d'approbation préalable n'autorise pas le plan d'affectation à entrer en vigueur. Pour éviter les blocages liés aux recours, la commune peut demander au DINF l'entrée en vigueur des éléments du PA qui ne sont pas contestés par les recourants (entrée en vigueur partielle).

3

Les mesures

corollaires

La modification de la LATC présentée jusqu'ici fait partie du troisième train de mesures EtaCom. Outre une plus large compétence des communes, **deux principes** ont présidé aux réflexions, aux débats et aux décisions du Grand Conseil dans le cadre de l'aménagement du territoire (prévus dans l'EMPL de septembre 2002):

- l'aménagement du territoire ne peut plus se confiner, aujourd'hui, aux limites communales;
- plus le développement territorial est anticipé - plan directeur cantonal, régional et intercommunal et non seulement plan directeur communal - plus l'acceptation des plans d'affectation en est facilitée.

Par ailleurs, la légalité en matière d'aménagement du territoire comprend certaines notions juridiques indéterminées, dont par exemple:

- 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).

Dans ces conditions, une série de mesures corollaires sera mise en place pour aider les acteurs de l'aménagement du territoire dans une tâche souvent complexe et délicate. Les mesures corollaires débouchent sur **trois actions** (prévues dans l'EMPL de septembre 2002) qui seront menées en étroite concertation avec les communes:

- incitation à établir des plans directeurs régionaux et/ou intercommunaux voire communaux
- en amont, augmentation de l'appui et des conseils du SAT
- mise à disposition des compétences cantonales existantes («compétences métiers»).

3.1

Plan directeur cantonal nouveau et planification directrice

Coordination avec le PDCn: le PDCn forgera une vision d'ensemble qui permettra de cerner les nécessités de l'intercommunalité (définition du périmètre de la clause du besoin) et de définir les intérêts cantonaux. Quelques pistes opérationnelles seront explorées grâce à des études test (planification du territoire rural, planification régionale, etc.) mises en route au travers du PDCn.

Collaboration en amont: plus on assure en amont la collaboration entre les communes et les services de l'État, afin d'organiser les éléments structurants du territoire à la bonne échelle (régionale, intercommunale), plus la suite des opérations en sera facilitée et accélérée.

L'instrument de cette collaboration très en amont est la planification directrice.

La planification directrice constitue l'instrument privilégié de cette collaboration en amont.

Appui à la planification directrice: dans des domaines particuliers, le SAT renforcera ses prestations d'information, de conseil, d'appui et de sensibilisation, particulièrement en vue d'inciter à l'établissement de planifications directrices. L'article 2 LATC prévoit en effet que *«les autorités cantonales et communales procèdent de concert à l'aménagement du territoire.»*

3.2

Appui et conseil du SAT

Les dispositions légales en matière d'aménagement du territoire prévoient des obligations décisionnelles mais également des obligations de concertation et de coordination, donc des obligations de fournir appui et conseils. Par exemple, l'article 2 LATC oblige à la concertation pour l'établissement de plans, tandis que l'article 25a LAT fait obligation de coordonner.

Sur le terrain toutefois, la frontière entre rôle de conseil et rôle décisionnel présente un certain flou. Dès lors, le SAT est chargé de faire clairement connaître la différence entre

- son rôle de conseil, qui consiste à émettre des recommandations en raison de sa connaissance du contexte
- et son rôle de vérificateur de la légalité.

3.3

Les compétences métiers du canton

Il relève de la compétence de l'Etat de mettre en place des politiques cantonales. Certaines d'entre elles existent déjà (pôles de développement économique, espaces publics, etc.); d'autres sont en cours d'élaboration (conception cantonale de l'énergie, patrimoine, etc.). Pour ce faire, l'Etat dispose d'un certain nombre de compétences professionnelles -

ou «métiers» (économistes, géographes, ingénieurs, architectes, etc.) - donc d'un savoir faire de grande valeur qu'il peut mettre à disposition de tous les acteurs de l'aménagement du territoire.

Dans le cadre des modifications légales et des pratiques administratives découlant de la nouvelle LATC, dans le cadre également de la concertation à mener entre canton et communes au sujet des mesures corollaires, l'administration cantonale mettra ses compétences métiers et son savoir faire à disposition des communes et de tous les acteurs concernés par l'aménagement du territoire. Elle fera en outre mieux connaître la documentation dont elle dispose ainsi que les instruments et les modes de collaboration existants ou en cours d'élaboration (par exemple, Sous-commission des espaces publics, Groupe opérationnel des pôles, etc.)

En conclusion

Compte tenu de l'importance des changements à mettre en place, la concertation entre canton et communes revêt une grande importance.

Dans ce processus, les suggestions, réflexions et critiques des communes seront prises en compte, particulièrement lors de l'évaluation à laquelle les communes seront associées.

Les instruments de la concertation permettront en outre de faire circuler l'information entre canton et communes.

Dans ce cadre, il est entre autres prévu de publier un guide à l'usage des communes, des professionnels et de l'administration cantonale elle-même.

Abréviations

ACV	Administration cantonale vaudoise
DINF	Département des infrastructures
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
EMPL	Exposé des motifs et projet de loi
EP	Espaces publics (politique cantonale des)
EtaCom	Démarche initiée en 1996 pour un désenchevêtrement des tâches cantonales et communales
GOP	Groupes opérationnels des pôles de développement
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
LATC	Loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, modifiée par la Loi du 4 mars 2003 (entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2004)
LD	Lignes directrices
OAT	Ordonnance cantonale sur l'aménagement du territoire
PA	Plan d'affectation
PDC 87	Plan directeur cantonal de 1987
PDCn	Plan directeur cantonal nouveau
PDCom	Plan directeur communal
PDL	Plan directeur localisé
PDR	Plan directeur régional
RATC	Règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions
REIE	Règlement du 25 avril 1990 d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude d'impact sur l'environnement
SAT	Service cantonal de l'aménagement du territoire
SCEP	Sous-commission des Espaces publics
TA	Tribunal administratif