

### Le nouveau régime du plan d'affectation en droit vaudois

Marc-Olivier Besse (docteur en droit, avocat au barreau, chargé de cours aux Universités de Lausanne et Fribourg)

  
UNIL | Université de Lausanne  
Faculté de droit,  
des sciences criminelles  
et d'administration publique



Le régime des plans d'affectation a récemment fait l'objet d'une importante révision en droit vaudois. La nouvelle réglementation, minimaliste, qui ne mentionne plus qu'un seul plan d'affectation, inaugure-t-elle un changement de paradigme dans la planification ? Quelles sont les incidences concrètes des changements introduits ?

Le législateur vaudois a remodelé le système des plans d'affectation dans le cadre d'une révision partielle de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018 (LATC), simultanément à son règlement d'application (règlement sur l'aménagement du territoire du 22 août 2018 [RLAT]).

Cette nouvelle loi est le fruit d'un régime drastique infligé aux dispositions régissant les plans d'affectation.

#### Systeme

Dans le système précédemment en vigueur, le plan d'affectation se déclinait sous la forme de plusieurs instruments : le plan général d'affectation régissait l'entier du territoire communal, tandis que le plan de quartier et le plan partiel d'affectation étaient conçus comme des plans d'affectation de détail. S'y ajoutaient divers types de plans d'affectation spéciaux non mentionnés expressément dans la loi. Celle-ci décrivait les propriétés matérielles et formelles de ces plans et réglait, à tout le moins partiellement, les rapports entre ceux-ci.

La révision déconstruit le système préexistant en supprimant les règles propres à l'un ou l'autre type de plan d'affectation et les distinctions entre ceux-ci. Le nouveau régime ne définit plus qu'un seul plan d'affectation

générique, lequel peut présenter un contenu plus ou moins détaillé et se décliner sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes. Quelle que soit la forme sous laquelle il se manifeste, le plan d'affectation est soumis à une seule et même procédure.

#### Conséquences formelles

Sur le plan procédural, le nouveau régime ne constitue pas une révolution copernicienne, puisqu'il se fonde, pour l'essentiel, sur la procédure applicable aux anciens plans d'affectation, qui était déjà relativement uniforme.

Parmi les changements, on peut signaler la suppression du *droit d'initiative* que l'ancienne LATC conférait aux propriétaires en vue de l'établissement d'un plan de quartier. Le législateur a ainsi voulu consacrer le rôle de la municipalité comme capitaine de la planification et mettre cette autorité à l'abri des pressions des propriétaires. En pratique, il demeure possible, pour un groupe de propriétaires, de solliciter informellement l'adoption d'un plan d'affectation pour quelques parcelles. Même si la municipalité n'est plus tenue d'y donner suite, elle devrait réserver un accueil favorable aux projets susceptibles de contribuer à la réalisation d'intérêts publics.

La nouvelle loi instaure une étape de procédure supplémentaire, l'*examen préliminaire*, lors

duquel la municipalité doit soumettre un projet d'intention au service avant d'élaborer un plan d'affectation. Afin d'initier cet examen, l'autorité communale est invitée à remplir un questionnaire très détaillé, dans lequel sont notamment abordées les questions relatives à l'affectation, à la mobilité, au patrimoine naturel et culturel, ainsi qu'à l'environnement.

L'institution de l'*examen préalable* est en principe maintenue, sans modification substantielle par rapport à l'ancien droit. Par exception, dans les cas de peu d'importance, si aucun intérêt digne de protection n'est atteint, le service peut toutefois décider que l'examen préliminaire vaut examen préalable.

La nouvelle LATC prescrit que la municipalité doit *inviter et entendre les propriétaires* touchés avant d'élaborer un plan d'affectation, sauf s'il s'agit d'un plan s'appliquant à tout le territoire de la commune ou à des fractions importantes de celui-ci. Cette exigence peut être saluée, même s'il est regrettable qu'elle soit restreinte aux plans de faible envergure. Au chapitre de la participation, il faut encore souligner que la nouvelle LATC prescrit le recours à une démarche participative lors de l'élaboration des projets de plan ayant des incidences importantes sur le territoire. La portée exacte de cette obligation reste à préciser. En toute hypothèse, le projet de plan doit être soumis à l'*enquête publique*.

Le plan d'affectation à géométrie variable prévu par la nouvelle LATC est toujours soumis à l'*approbation* du département. À cet égard, seule la terminologie a été modifiée (« approbation » et « constat » au lieu d'« approbation préalable » et d'« approbation définitive »).

Afin d'éviter l'enlisement des procédures, le législateur a introduit une disposition prévoyant que les plans d'affectation qui n'ont pas été adoptés vingt-quatre mois après la fin de l'enquête publique sont caducs, ce délai pouvant exceptionnellement être prolongé de douze mois.

À signaler que le nouveau droit procure une base légale à la pratique consistant pour la municipalité à convenir avec les propriétaires d'une répartition des frais d'établissement du plan d'affectation.

### Conséquences matérielles

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision, la loi procurait aux municipalités une palette d'instruments d'affectation prédéfinis, que le législateur avait mis au point pour répondre aux divers besoins.

La nouvelle loi tend à recentrer le régime, non pas en prohibant le recours à tel ou tel plan d'affectation (le message précise bien que les formes de plans d'affectation qui existaient sous l'ancien droit pourront continuer à être utilisées), mais en niant toute portée juridique aux critères (portée géographique, degré de précision, etc.) qui permettaient, auparavant, de distinguer ceux-ci.

Par conséquent, les types de plans dont les acteurs de l'aménagement du territoire étaient familiers ont brusquement cessé d'exister dans la loi : leur fonction spécifique n'est plus énoncée ; leur contenu particulier n'est plus décrit ; leur nom même disparaît. Cette loi épurée à l'extrême, n'abordant pratiquement plus que des questions procédurales, ne manque pas de déboussoler.

Ainsi, par exemple, seul le *contenu* impératif du plan d'affectation (dispositions relatives à l'affectation du sol, au degré de sensibilité au bruit et à la mesure de l'utilisation du sol) est décrit dans la loi. Pour le surplus, le législateur renvoie essentiellement aux exigences d'autres dispositions de la LATC, du plan directeur cantonal, des législations spéciales et de la garantie de la propriété.

La loi ne contient plus aucune indication sur la manière dont le *périmètre* d'un plan d'affectation qui ne porterait que sur une partie du territoire communal doit être défini. Ce qui importe désormais, c'est de s'assurer que le périmètre choisi présente une certaine cohérence en soi et, surtout, qu'il puisse être

traité de manière à garantir l'intégration du futur quartier dans le tissu préexistant. Cette cohérence dépend principalement de la conception urbanistique et architecturale des objets qui composeront le quartier. Elle est aussi fonction de l'ampleur de l'écart entre les règles prévues par la nouvelle planification et celles qui sont applicables aux quartiers limitrophes. Elle doit être assurée par la prise en compte, lors de l'établissement du plan, d'un périmètre de réflexion plus large que celui du quartier lui-même.

L'un des aspects au sujet desquels le silence du législateur est le plus criant est la réglementation – pourtant cruciale – des rapports entre les diverses formes du plan d'affectation. Il s'agissait, sous l'empire de l'ancienne LATC, d'une question épineuse. Bien que la jurisprudence ait connu une certaine évolution, celle-ci reconnaissait l'équivalence formelle et matérielle des deux instruments, tout en affirmant une certaine suprématie du plan général d'affectation par rapport au plan d'affectation de détail, en ce sens que le second ne pouvait généralement s'écarter des règles posées par le premier que dans une certaine mesure. Le nouveau régime semble faire un pas dans la direction d'une véritable équivalence des plans d'affectation. La logique voudrait donc que n'importe lequel d'entre eux, indépendamment de ses caractéristiques intrinsèques (portée spatiale, degré de détail), puisse se substituer, dans le périmètre qu'il vise, à l'affectation préexistante.

Dans cette optique, l'enjeu principal consiste à garantir la *cohérence* de l'ensemble de la planification et à éviter des révisions ponctuelles concentrées sur les problématiques exclusivement locales et déconnectées du contexte plus large. En conséquence, l'autorité cantonale devrait exiger, pour tout plan d'affectation, y compris d'ampleur modeste, la démonstration qu'une pesée d'intérêts exhaustive a été effectuée.

Cette solution pourrait en tout cas s'imposer par elle-même, dans les faits, si les communes renonçaient à tenir à jour un plan d'affectation couvrant l'entier du territoire communal. En

effet, plus aucune disposition ne les oblige à le faire : en théorie, la planification d'affectation communale pourrait donc résulter de la juxtaposition de divers plans partiels d'affectation.

Pour une analyse plus complète du sujet, incluant une comparaison avec l'ancien droit et une analyse critique des changements introduits, on renvoie à l'article « Le nouveau régime du plan d'affectation en droit vaudois », paru dans la **RDAF 2018 | 551**.