



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Péclard Cédric / Dorthe Sébastien

2020-GC-209

### **Modification de la LATeC en vue de créer une procédure « simplifiée » respectivement « accélérée », permettant des adaptations mineures des plans d'affectation des zones (moins de 1000 m<sup>2</sup>)**

#### I. Résumé de la motion

Les motionnaires, accompagnés de douze cosignataires, demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) afin d'introduire une procédure « simplifiée » permettant à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) d'approuver des adaptations mineures des plans d'affectation des zones (PAZ), sans examen préalable et sans coordination effectuée par le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) lorsque des secteurs présentent une géométrie parcellaire peu favorable ou à une topographie inadaptée. Les motionnaires précisent que les cas de figure visés ne porteraient en aucun cas sur des extensions de la zone à bâtir et que la procédure accélérée ne pourrait pas être suivie en présence d'intérêts publics à prendre en considération (nouvelle emprise sur des surfaces d'assolement, présence d'un site ISOS ou d'un secteur de danger, etc.).

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

Avant d'examiner l'opportunité d'introduire une procédure simplifiée pour les cas de figure évoqués par les motionnaires, il convient de rappeler brièvement le déroulement de la procédure de planification prévue par la LATeC. En vertu de l'art. 77 de cette loi, toute révision générale ou modification du PAL doit faire l'objet d'un examen préalable aboutissant, après consultation des services intéressés, par l'établissement d'un préavis de synthèse par le SeCA, préavis qui est transmis à la commune. Après avoir examiné les préavis des services et procédé aux adaptations requises de son dossier, la commune le met à l'enquête publique pendant une durée de 30 jours (art. 83 al. 1 LATeC). Durant ce délai, tout intéressé-e a la possibilité de former opposition à l'encontre des mesures de planification prévues (art. 84 LATeC). La commune doit ensuite traiter les éventuelles oppositions en statuant sur celles qui n'ont pas été liquidées, une voie de droit étant ensuite ouverte auprès de la DAEC pour recourir contre ces décisions communales (art. 88 al. 1 LATeC). La commune adopte simultanément la révision générale ou la modification de son PAL (art. 85 al. 2 LATeC) et transmet le dossier au SeCA qui procède à l'examen final, en consultant une nouvelle fois les services intéressés (art. 86 al. 1 LATeC). Dans le cadre de la procédure de révision ou de modification des PAL, le SeCA est tenu d'assurer la coordination dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions. Il est tenu de faire dans ses préavis (examen préalable et final) la synthèse des préavis émis par les services et les organes consultés et de se prononcer sur l'admissibilité du projet, en tenant compte du cadre légal, des différents intérêts en

présence et de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce (art. 2 al. 2 du règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions/ReLATEC). Au terme de la circulation auprès des services, le SeCA émet donc son préavis de synthèse qu'il présente à la DAEC, laquelle décide sur cette base s'il se justifie de publier dans la Feuille officielle, pendant une durée de 30 jours, les mesures de planification qu'elle entend ne pas approuver ou celles qu'elle compte imposer (art. 86 al. 2 LATEC). Après avoir pris en compte les éventuelles déterminations déposées durant cette phase, la DAEC statue sur le dossier de PAL et sur les éventuels recours, du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de la conformité des plans et règlements à la planification supérieure (art. 86 al. 3 et 88 al. 2 LATEC). Elle effectue une pondération de tous les intérêts en présence (art. 1 al. 3 ReLATEC), les motifs de sa décision d'approbation devant rendre compte des éventuels avis divergents des services et organes consultés. En vertu du droit fédéral et cantonal, la pesée des intérêts en présence doit être effectuée par l'autorité de décision quelle que soit l'importance du dossier qui lui est soumis et en se basant nécessairement sur le préavis des services techniques concernés par la mesure de planification en fonction de leur domaine de compétence<sup>1</sup>.

Il ressort du développement de la motion que les deux différences majeures proposées par rapport à la procédure usuelle pour les cas de figure visés sont l'abandon de la phase de l'examen préalable et la non-intervention du SeCA dans le cadre de l'examen final. Dans les faits, cela signifie que le SeCA ne serait pas consulté dans le cadre de cette procédure accélérée et ne se prononcerait donc pas sur les aspects du dossier relevant de son domaine de compétence, en particulier sur la conformité de la mesure de planification au cadre légal fédéral et cantonal ainsi qu'au plan directeur cantonal et à la planification régionale. Par ailleurs, si l'on comprend correctement l'intention des motionnaires, la procédure accélérée devrait même permettre à la DAEC de statuer sur la rocade sans même consulter préalablement les services spécialisés.

Si le Conseil d'Etat comprend bien le but visé par les motionnaires, il s'interroge sur la praticabilité de la solution qu'ils proposent et les avantages réels qu'elle apporterait. A lire le texte de la motion, la procédure accélérée souhaitée ne s'appliquerait que lorsque les adaptations mineures du PAZ porteraient sur des ajustements de la zone à bâtir ou des rocades, sans augmentation des droits à bâtir (ni en surface ni en indice de construction), ne faisant intervenir aucun intérêt public spécifique à prendre en compte dans le secteur considéré. Ils citent de manière non exhaustive (« notamment ») les cas de figure où la procédure usuelle devrait être suivie, soit dans les secteurs de danger, à l'intérieur d'un site ISOS, sur des surfaces d'assolement ou encore dans un couloir à faune. Les motionnaires sont donc conscients qu'il existe encore d'autres situations qui nécessiteraient une consultation des services, comme par exemple, la proximité de la forêt, l'existence de problématiques liées à la protection contre le bruit ou encore des questions liées à la mobilité (p. ex. accès). De même, le fait qu'un secteur soit dans l'environnement immédiat d'un site ISOS peut constituer un obstacle à sa mise en zone à bâtir ou limiter les possibilités de construire dans une telle zone, de sorte qu'une consultation du Service des biens culturels serait de toute manière nécessaire.

Compte tenu du caractère non exhaustif de la liste des cas de figure excluant la procédure accélérée, il est difficile de savoir si les motionnaires proposent que cette procédure soit uniquement suivie lorsqu'aucun intérêt public lié à la législation spéciale entre en ligne de compte – et donc sans

---

<sup>1</sup> Voir aussi l'art. 3 de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT, RS 700.1).

qu'une consultation des services soit nécessaire – ou si la DAEC garderait la possibilité de consulter elle-même directement les services concernés. Quoi qu'il en soit, il est certain que les cas de figure exigeant une consultation des services spécialisés sont plus nombreux que ceux listés par les motionnaires, de sorte qu'une procédure accélérée ne pourrait dans bien des cas pas être suivie, la DAEC ne pouvant pas statuer sans consulter au préalable les services intéressés, de même qu'elle ne pourra faire une pesée des intérêts en présence (éventuellement conflictuels), si le service de coordination, en l'occurrence le SeCA, ne l'aura pas préparée au préalable à son intention. Une pondération des intérêts en présence ne peut être correctement faite par l'autorité de décision que sur la base d'un dossier complet permettant un examen de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. Il n'appartient en aucun cas à une autorité de décision d'organiser la circulation des dossiers et leur préparation pour qu'elle puisse statuer. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, ce rôle est clairement dévolu au SeCA en application de la LATeC.

Par ailleurs, la procédure simplifiée ne dispensera bien évidemment pas – et les motionnaires ne le demandent d'ailleurs pas – la modification, aussi mineure soit-elle, d'être mise à l'enquête publique et de faire ainsi l'objet d'éventuelles oppositions, puis de recours de la part de propriétaires qui contesteraient la mise en zone à bâtir d'un terrain voisin du leur. Ces propriétaires pourront invoquer toutes sortes de griefs en lien avec leurs intérêts privés, mais aussi avec des intérêts publics. En l'absence d'examen préalable, la commune ne pourra donc pas s'appuyer sur un avis préalable des services cantonaux (ni donc de la synthèse effectuée par le SeCA) pour pouvoir traiter les griefs d'éventuels opposants portant sur une violation d'intérêts publics à prendre en compte en application de la législation spéciale. Cela aura pour effet de compliquer le traitement des éventuelles oppositions et, en l'absence de décisions suffisamment motivées, d'augmenter encore les possibilités de recours auprès de la DAEC. Et il faut également tenir compte du fait qu'en cas de recours, les griefs portant sur les domaines de compétences des services spécialisés nécessitent une détermination de leur part, dont le contenu doit être coordonné matériellement avec la teneur des préavis. Ainsi, même si l'on listait dans la loi les cas de figure excluant une procédure accélérée, ce qui, on l'a vu, semble difficile à faire de manière exhaustive, l'on ne pourrait exclure que la procédure usuelle devrait être suivie en cas d'opposition, quand bien même la commune aurait jugé qu'un examen préalable n'était pas nécessaire. Se poserait alors la question de l'autorité compétente pour décider de la procédure à suivre dans ce cas de figure et celle du moment où cette décision incidente devrait être prise.

Certes, les motionnaires partent de l'idée que les cas de figure qu'ils visent ne poseront, dans la pratique, pas de problème majeur puisqu'ils se limiteront à des adaptations mineures, telles que des rocades sans augmentation des droits à bâtir et ne faisant intervenir aucun intérêt public protégé par la législation spéciale. C'est oublier toutefois que toute adaptation mineure ou rocade de zones à bâtir doit respecter les exigences de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) concrétisées par les principes liants du plan directeur cantonal. Quelle que soit l'importance de la surface touchée, il faudra notamment analyser pour chaque dossier si le secteur envisagé pour une rocade se situe dans le territoire d'urbanisation défini sur la carte de synthèse du plan directeur cantonal et s'il répond à un niveau de desserte en transports publics suffisant. Aussi, même dans les cas de figure les plus simples, la DAEC devra consulter le SeCA afin que celui-ci prévoie l'adaptation mineure souhaitée sous l'angle du droit fédéral et des principes du plan directeur cantonal.

Enfin, le Conseil d'Etat souligne que toute modification du PAL est soumise au principe de stabilité des plans (art. 21 al. 2 LAT et 89 al. 3 LATeC) qui s'oppose à ce que les PAZ et leur réglementation soient modifiés à tout propos, en tout temps. En principe, les adaptations mineures du PAZ doivent être examinées par la commune dans le cadre de la révision générale du PAL. Une fois le nouveau PAZ approuvé par la DAEC, il faudrait un changement notable de circonstances pour justifier une modification ultérieure. Or, compte tenu de la nature des adaptations visées par les motionnaires, cette condition déterminante pour permettre une rocade ne sera la plupart du temps pas remplie.

Etant donné le principe de stabilité des plans, le nombre de situations où une consultation des services serait de toute façon nécessaire (notamment en fonction des griefs relevés par les éventuels opposants, respectivement, les recourants), en particulier celle, systématique, du SeCA pour vérifier la conformité des adaptations mineures d'un PAZ à la LAT et au plan directeur cantonal, ainsi que les conséquences en ressources humaines à prévoir au sein du Secrétariat général de la DAEC pour traiter les dossiers qui suivraient la procédure accélérée, le Conseil d'Etat estime qu'il ne se justifie pas d'introduire une telle procédure dans la LATeC.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

*20 avril 2021*