

## **VD Incidences du nouvel art. 19 LAT pour le droit d'équipement dans le canton de Vaud**

*Me Jean-Claude Perroud, avocat*

### **I. La situation actuelle**

1. Dans le canton de Vaud, ce sont les communes qui sont responsables de procéder à l'équipement des zones à bâtir. Une fois qu'elle a décidé de classer un terrain en zone à bâtir, la commune a donc l'obligation de l'équiper. Pour alléger cette charge, l'article 49 al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985 permet à la commune de prévoir un programme échelonnant dans le temps la réalisation des équipements. La loi ne précise cependant pas dans quelle mesure ce plan est obligatoire et quelles sont les conséquences de la carence de la commune. Il existe donc à cet égard un certain flou que le nouvel article 19 LAT permettra de dissiper.

2. La disposition de base en matière d'équipement est l'article 49 al. 1 LATC qui se réfère directement à la définition posée par l'article 19 LAT. A côté de cette disposition, il existe toute une série de textes spécifiques qui régissent la construction des installations particulières formant l'équipement d'une zone à bâtir. Parmi ces textes, on citera la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LR, RSV 7.4), la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP, RSV 7.1) et la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau (LDE, RSV 7.1). En ce qui concerne la fourniture de l'énergie électrique, elle est régie par les concessions octroyées à la Compagnie Vaudoise d'Electricité (CVE), à des compagnies privées et à diverses communes (RSV 7.10). Tous ces textes imposent des obligations aux collectivités, mais ne confèrent pas aux propriétaires un véritable droit à l'équipement, déductible en justice.

On s'arrêtera brièvement sur la loi sur les routes dont le rôle en matière d'équipement est relativement important. La nouvelle loi cantonale, adoptée en 1991 et entrée en vigueur le 1er avril 1992, s'applique notamment aux routes et chemins vicinaux servant de moyen de communication entre plusieurs communes

ou agglomérations d'une même commune, aux rues, ruelles et places publiques, ainsi qu'à toutes les autres voies de circulation situées sur le domaine public communal ou qui font l'objet d'une servitude de passage public en faveur de la commune (art. 6 let. b et c LR). Cette loi a introduit une nouveauté importante en ce sens que les projets routiers sont désormais adoptés selon la procédure valable pour les plans d'affectation (art. 56 à 73 LATC). Il est intéressant également de relever, s'agissant des normes de construction, que les projets routiers doivent s'inspirer des normes professionnelles en vigueur (art. 12 LR). L'article 3 du règlement d'application de la LR a concrétisé cette exigence en disposant que les pièces du dossier d'un projet routier sont établies sur la base des normes de l'Union des professionnels suisses de la route (normes VSS). Une telle disposition est de nature à favoriser l'intégration des tendances nouvelles en matière de construction routière. On pense notamment aux normes de modération de trafic que la jurisprudence cantonale a pris en compte à plusieurs reprises dans le cadre de récents recours contre des projets routiers.

La loi sur les routes ne s'applique toutefois pas aux dessertes privées. Lorsqu'il s'agit d'examiner si un aménagement de ce type constitue un équipement suffisant, ce qui est relativement courant, l'autorité de recours se fonde directement sur les articles 19 LAT et 49 LATC, dont elle a tiré le principe que, pour être suffisantes, les voies d'accès ne doivent pas forcément être idéales, mais permettre à tous les véhicules usuels de gagner la ou les parcelles en cause en respectant les règles de prudence qu'imposent les prescriptions sur la circulation routière. Récemment, la jurisprudence a également posé le principe qu'il fallait s'inspirer des normes USPR pour déterminer si une route de desserte constituait un accès suffisant (RDAF 1993, p. 190 ss).

3. En ce qui concerne la planification des équipements, le droit vaudois connaît divers instruments, en plus des programmes d'équipement envisagés par l'article 49 al. 3 LATC dont il a été question ci-dessus. L'article 38 LATC exige des communes de plus de 1'000 habitants de se doter d'un plan directeur. Ce plan doit résoudre les problèmes importants liés à l'organisation du territoire communal

et notamment „les voies de communication, les équipements techniques et de transport existants ou décidés“ (art. 36 let. a LATC). Bon nombre de communes disposent d'un tel plan. En matière de voies de communication, les communes les plus développées disposent également d'un plan directeur des circulations. En ce qui concerne les canalisations, l'article 21 LPEP impose aux communes l'établissement d'un plan à long terme des canalisations. Dans la pratique, ce document revêt la forme d'un contrat entre la commune et le Département des travaux publics. On peut l'assimiler à un programme d'équipement. La plupart des communes vaudoises se sont dotées d'un tel programme.

## **II. Adaptations au niveau cantonal imposées par le nouvel article 19 al. 2 et 3 LAT**

1. Le nouvel article 19 al. 2 LAT impose aux communes de se doter d'un programme d'équipement. Comme on l'a vu plus haut, l'article 49 al. 3 LATC permet aux communes d'adopter un tel programme, mais ne l'impose pas. Il conviendra donc de remplacer cette formulation potestative par une formulation impérative. En pratique, il est vraisemblable que diverses communes possèdent déjà les instruments répondant aux exigences de l'article 19 al. 2 LATC. C'est le cas notamment des communes ayant adopté le programme facultatif mentionné. C'est certainement le cas également des communes qui se sont dotées de plans directeurs suffisamment précis sur le plan des équipements. On notera à cet égard que l'article 36 al. 2 LATC prévoit que les plans directeurs communaux doivent comprendre également des notices explicatives indiquant le programme des mesures à prendre et les éléments à coordonner au fur et à mesure du développement. On peut donc considérer que moyennant une légère adaptation législative et l'affinement des plans directeurs existant déjà actuellement, il pourra être satisfait aux exigences de l'article 19 al. 2 LATC. Les seules exceptions concerneront les communes de moins de mille habitants qui ne possèdent pas de plan directeur (art. 38 LATC) et qui devront donc se doter soit d'un tel plan, soit d'un programme d'équipement.
2. Les choses paraissent plus compliquées en ce qui concerne la mise en oeuvre de l'article 19

al. 3 LATC. Cette disposition envisage certes de permettre aux propriétaires fonciers d'équiper eux-mêmes leur terrain en cas de carence de la collectivité intéressée, mais elle prévoit également que l'équipement devra se faire selon les plans approuvés par la collectivité.

Quels seront ces plans? Dans le chapitre principal, M. Bühlmann expose que cela pourrait être de simples plans directeurs d'équipement. A l'examen, il apparaît pourtant que de tels plans seront rarement suffisants. Ils le seront peut-être lorsqu'un intéressé sera propriétaire de l'ensemble des terrains sur lesquels des aménagements devront être réalisés. Dans un tel cas, on pourrait imaginer que le propriétaire soumette une autorisation de construire à l'autorité et que celle-ci approuve les plans produits à l'appui de cette demande, après avoir vérifié que les équipements prévus s'intègrent dans le plan directeur.

Mais, en dehors de ce cas de figure, il est certain que le droit accordé au propriétaire foncier d'équiper lui-même son terrain ne pourra se concrétiser que moyennant l'adoption d'un véritable plan d'affectation (au sens des art. 56 ss LATC), soit parce qu'une loi exige la mise en oeuvre d'un tel instrument (par exemple la loi sur les routes), soit parce que la réalisation de l'équipement nécessitera la mise à contribution de parcelles de tiers et une éventuelle expropriation, soit encore parce que l'ampleur du projet nécessitera en elle-même l'adoption d'un tel plan. La question se pose dès lors de savoir comment le propriétaire pourra obtenir de l'autorité compétente qu'elle adopte le plan nécessaire, si elle n'est pas disposée à le faire. La législation vaudoise offre déjà actuellement une solution à ce type de problème, mais pour un cas légèrement différent qui a trait à la situation où un certain nombre de propriétaires demandent à la municipalité d'établir un plan de quartier. L'article 67 LATC prévoit que la municipalité est tenue, dans un tel cas, d'établir un plan de quartier lorsque la demande est faite par la moitié au moins des propriétaires du périmètre, dont les immeubles représentent la moitié au moins de l'estimation fiscale totale. On pourrait donc tout à fait envisager d'étendre l'application de l'article 67 LATC aux situations dans lesquelles les conditions de l'article 19

al. 2 et 3 seraient réunies, en insistant clairement, dans ce cas, sur l'obligation de mettre en oeuvre la procédure adéquate.

3. Il est intéressant de se demander ce qui se passerait pour des propriétaires se voyant opposer une fin de non-recevoir dans le contexte actuel de l'application de l'article 67 LATC. Un tel refus serait susceptible d'un pourvoi au Tribunal administratif (Droit vaudois de la construction, éditions Payot, Lausanne 1994, note 1 ad art. 67 LATC), lequel, en cas d'admission du recours, ne pourrait certes pas adopter le projet soumis par les propriétaires, mais seulement casser la décision municipale et renvoyer le dossier à cette autorité en lui donnant certaines instructions. Si l'autorité compétente refuse toujours d'obtempérer, on pourrait alors envisager l'application de l'article 45 LATC qui permet à l'Etat d'établir les plans d'affectation lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un plan d'affectation (al. 2 let. d). Il ne faut certes pas surestimer cette possibilité; le gouvernement cantonal évitera sans doute, dans toute la mesure du possible, de s'ingérer dans les affaires d'une commune, en vertu du sacro-saint principe de l'autonomie communale qui revêt une importance toute particulière dans le domaine de l'aménagement du territoire (voir art. 2 al. 3 LAT). A notre connaissance, l'art. 45 LATC a été appliqué à une seule occasion à l'encontre d'une commune.
4. On constate ainsi que moyennant certaines adaptations, en suivant par exemple le schéma décrit ci-dessus, il devrait être possible, sur le plan vaudois, de satisfaire aux exigences posées par le nouvel article 19 al. 3 LAT. Les difficultés auxquelles sera confronté un propriétaire opposé à une collectivité résolument décidée à ne pas respecter ses obligations en matière d'équipement seraient certes importantes. Mais il ne faut pas perdre de vue que le principal obstacle à l'équipement est le défaut de moyens financiers des collectivités. Or, le nouvel article 19 al. 2 et 3 LAT s'inscrit dans un contexte où le propriétaire intéressé est disposé à équiper lui-même son terrain ou à avancer les frais d'équipement à la collectivité concernée. Cette donnée est sans doute de nature à modifier sensiblement la position des autorités.