

# Plans d'affectation valant permis de construire

entre opportunités et risques

**Yasmine Sözerman**, avocate, spécialiste FSA Droit de la construction et de l'immobilier, LL.M. Columbia Law School, associée auprès de l'Étude Reymond & Associés, Lausanne

## I. Introduction

Plusieurs cantons se sont récemment dotés de l'instrument du plan d'affectation valant permis de construire (ci-après « PAPc ») ou d'outils similaires.

Avant son introduction, il arrivait souvent qu'un même projet doive faire l'objet, dans un premier temps, d'une procédure de plan d'affectation et, dans un second temps, d'une procédure de permis de construire avec des possibilités d'opposition et de recours à chaque stade.

Or, certains projets sont déjà largement aboutis au stade du plan d'affectation. Dans ces cas, le plan d'affectation valant permis de construire permet de réunir les deux étapes précitées et peut représenter une économie de procédure.

Cette procédure plus expéditive ne va cependant pas sans certains risques.

Nous nous concentrerons ici sur l'exemple du canton de Vaud étant précisé que les exigences sont, à peu de choses près, équivalentes dans les autres cantons connaissant cet outil<sup>1</sup>.

## II. La notion et les conditions

### A La notion, la nature et les types de plans

Dans le canton de Vaud, l'instrument du plan d'affectation valant permis de construire est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019 et est réglé aux art. 28 LATC<sup>2</sup> et 26 RLAT<sup>3</sup>.

L'art. 28 LATC dispose que « [l]e plan d'affectation, ou une partie de celui-ci, équivaut à un permis de construire (...) lorsqu'il contient les éléments d'une demande de permis de construire (...). Les dispositions de police des constructions sont applicables à un

tel plan. La construction doit commencer dans les cinq ans qui suivent la mise en vigueur du plan. Passé ce délai, une demande de permis de construire doit être présentée pour chaque projet de construction. »

Par ailleurs, pour valoir permis de construire, le plan d'affectation doit contenir tous les éléments exigés pour une demande de permis de construire, à savoir les éléments énumérés à l'art. 69 RLATC. L'enquête publique précise que le plan vaut permis de construire (art. 26 al. 1<sup>er</sup> RLAT).

Le PAPc présente ainsi à la fois les caractéristiques du plan d'affectation et de l'autorisation de construire. Selon la doctrine, l'acte qui en résulte ne présente pas une nature juridique distincte des deux actes qui la composent. Les exigences matérielles propres à chaque instrument doivent être respectées<sup>4</sup>.

S'agissant des types de PAPc possibles, tous les plans d'affectation peuvent valoir permis de construire s'ils remplissent les exigences y relatives. Par définition, cela se limitera néanmoins à des plans d'affectation dits « partiels »<sup>5</sup> à savoir des plans qui affectent une partie limitée de territoire par opposition aux plans d'affectation dits « généraux » qui portent sur l'ensemble du territoire communal.

Tant les plans d'affectation cantonaux<sup>6</sup> – portant sur des objets d'importance cantonale – que des plans d'affectation communaux<sup>7</sup> peuvent valoir permis de construire. La procédure suit ainsi celle du plan d'affectation cantonal ou communal en fonction de l'instrument choisi.

### B Les conditions

#### 1. Généralités

L'on peut déduire des dispositions précitées<sup>8</sup> que le PAPc pourra être utilisé lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1. Le projet nécessite une planification d'affectation ;

<sup>1</sup> À Neuchâtel, l'on connaît, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2019, les plans d'affectation cantonaux, les plans spéciaux ainsi que les plans de lotissement et les plans de quartiers qui peuvent, à certaines conditions, valoir permis de construire (art. 29, 70a, 83a LCAT NE) ; à Berne, l'art. 88 al. 6 de la loi cantonale sur les constructions prévoit le plan de quartier valant permis de construire. Dans le canton du Jura, l'art. 36 al. 4 de la loi jurassienne sur l'aménagement du territoire et les constructions prévoit que le plan spécial vaut permis de construire lorsqu'il définit le projet avec la précision d'un tel permis.

<sup>2</sup> Loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions ; BLV 700.11.

<sup>3</sup> Règlement vaudois du 22 août 2018 sur l'aménagement du territoire ; BLV 700.11.2.

<sup>4</sup> M.-O. BESSE, Le régime des plans d'affectation, En particulier le plan de quartier, Genève/Zurich/Bâle 2010, p. 132 (cet ouvrage traite notamment du plan de quartier valant permis de construire qui est un instrument qui n'est plus en vigueur dans le canton de Vaud mais qui est très similaire au plan d'affectation valant permis de construire).

<sup>5</sup> Étant précisé que, dans une volonté de simplification, le canton de Vaud a aboli toutes les sous-catégories de plans d'affectation communaux, i.e. plan général, plan partiel d'affectation ou encore plan de quartier dès lors que leur objet était de toute façon identique, à savoir affecter le sol et déterminer les zones et leur réglementation, soit pour une partie, soit pour la totalité du territoire communal. Tout a donc été regroupé sous le terme général de « Plans d'affectation communaux » aux art. 22 ss LATC.

<sup>6</sup> Art. 11 al. 1 let. a LATC.

<sup>7</sup> Art. 22 ss LATC.

<sup>8</sup> Art. 28 LATC et 26 RLAT.

2. Le plan d'affectation contient déjà les éléments d'une demande de permis de construire ;
3. Ces éléments respectent les dispositions de police des constructions ;
4. La construction commencera dans les cinq ans dès la mise en vigueur du plan.

## 2. La nécessité d'un plan d'affectation

Il est évident que l'on optera pour un PAPc uniquement pour les projets qui nécessitent une planification d'affectation. Si tel n'est pas le cas, l'on se contentera d'une simple procédure de permis de construire<sup>9</sup>, le cas échéant par le biais du régime dérogatoire de l'art. 23 LAT en zone à bâtir et des art. 24 ss LAT hors de la zone à bâtir. À l'inverse, le Tribunal exclut la voie dérogatoire de l'autorisation exceptionnelle pour les constructions et installations qui, en raison de leur nature, ne peuvent être correctement appréciées que dans une procédure d'adoption de plan d'affectation<sup>10</sup>.

Selon le Tribunal fédéral, il faut examiner la question de la nécessité d'un plan d'affectation à l'aune de l'obligation de planifier de l'art. 2 LAT, des buts et des principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT), du plan directeur cantonal (art. 6 ss LAT) et de l'importance du projet du point de vue des règles de procédure définies dans la LAT (art. 4 et 33 s. LAT)<sup>11</sup>.

En général, une planification sera nécessaire lorsque la nature des constructions et installations prévues impliquent que les intérêts en cause ne pourront pas être correctement appréciés dans le cadre d'une procédure de permis de construire. En pratique, les critères qui peuvent être déterminants sont :

- Le fait que le projet présente une certaine ampleur du point de vue spatial: la jurisprudence n'arrête pas de limite quantitative mais l'on peut tout de même retenir que plus un projet sera étendu, plus il sera susceptible d'être soumis à l'obligation de planifier.
- Le fait que le projet aura de forts impacts sur l'aménagement et l'environnement.

En tous les cas, selon la jurisprudence, lorsque le projet requiert une étude d'impact sur l'environnement au sens de la LPE<sup>12</sup> et de l'OEIE<sup>13</sup>, il existe un indice fort d'une obligation de planifier dans la mesure où, aux termes de l'art. 9 LPE, ces installations sont supposées affecter sensiblement l'environnement.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Art. 22 LAT.

<sup>10</sup> ATF 113 Ib 371, cons. 5 ; ATF 114 Ib 312, cons. 3a ; JT 1990 I 471.

<sup>11</sup> ATF 114 Ib 3012, cons. 3a.

<sup>12</sup> Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, RS 804.01.

<sup>13</sup> Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988, RS 814.01.

<sup>14</sup> Cf. notamment ATF 119 Ib 439 ; ATF 120 Ib 436. En application de ces principes, le Tribunal fédéral a notamment reconnu l'obligation de planifier pour un secteur exploité comme gravière et décharge (ATF 120 Ib 207), pour une décharge multifonctionnelle (ATF 116 Ib 53), pour une gravière

## 3. Les éléments de la demande de permis de construire

Comme cela ressort expressément des dispositions citées plus haut<sup>15</sup>, le plan d'affectation doit contenir tous les éléments d'une demande de permis de construire pour faire office d'une telle autorisation.

À cet égard, l'Exposé des motifs et projet de loi de 2018<sup>16</sup> indique uniquement que le PAPc vise des objets dont les caractéristiques architecturales sont déjà définies au niveau du plan d'affectation<sup>17</sup>.

Aux termes de l'art. 108 al. 2 LATC, le règlement cantonal et les règlements communaux déterminent, pour les divers modes de construction et catégories de travaux, les plans et les pièces à produire avec la demande.

Conformément à l'art. 69 al. 1 du règlement d'application de la LATC, dans les cas de constructions nouvelles, d'agrandissements, de surélévations, de transformations d'immeubles ou de changement de leur destination, la demande est accompagnée d'un dossier au format A4 comprenant les plans pliés au même format, de même que différentes pièces et indications citées aux ch. 1 à 13. Cette liste comporte ainsi de nombreux documents : questionnaire général, extrait cadastral, plans, coupes, rapport d'impact sur l'environnement quand l'ouvrage est soumis à l'étude d'impact sur l'environnement, etc. Dans tous les autres cas, la demande est accompagnée de toutes les indications nécessaires pour se rendre compte de l'importance et de la nature des travaux projetés (al. 2)<sup>18</sup>.

De façon générale, les documents d'enquête devront donc être suffisamment compréhensibles pour permettre d'identifier la teneur du projet et déterminer si celui-ci est conforme aux dispositions légales et réglementaires.<sup>19</sup>

Cela étant, il convient de ne pas appliquer de manière excessivement formaliste les dispositions gouvernant la procédure de mise à l'enquête. Ainsi, lorsque des pièces du dossier d'enquête publique présentent des lacunes, celles-ci n'entraînent la nullité du permis de construire que si elles sont de nature à entraver les tiers dans l'exercice de leurs droits, en les empêchant de se faire une idée claire, précise et complète des travaux envisagés et de leur conformité aux règles de la police des constructions<sup>20</sup>. Une éventuelle lacune du dossier n'est pas déterminante, lorsque la consultation des autres pièces a

(ATF 115 Ib 306), pour un terrain de golf (ATF 114 Ib 314) et pour d'autres installations sportives ou de loisirs importants (ATF 114 Ib 186), ou encore pour de grands parkings (ATF 115 Ib 513) et des ports (ATF 113 Ib 371).

<sup>15</sup> Art. 28 LATC et 26 RLAT.

<sup>16</sup> Exposé des motifs et projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC), 323, octobre 2018, p. 21.

<sup>17</sup> Exposé des motifs et projet de loi modifiant la partie aménagement du territoire (art. 1 à 79) de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC), 323, octobre 2018, p. 21.

<sup>18</sup> CDAP AC.2022.0357 du 12 septembre 2024, cons. 11a et références citées.

<sup>19</sup> CDAP AC.2023.0245 du 20 février 2024 cons. 4a ; AC.2022.0364 du 30 août 2023 cons. 6a.

<sup>20</sup> CDAP AC.2023.0121 du 2 novembre 2023 cons. 2a ; AC.2022.0310 du 24 juillet 2023 cons. 3a ; AC.2022.0344 du 13 avril 2023 cons. 2a/aa.

permis de la combler, ou que le vice a été réparé en cours de procédure<sup>21</sup>.

#### 4. Le respect des dispositions de la police des constructions

Cette condition est la suite logique de la précédente. Le dossier doit permettre de vérifier que les constructions incluses dans le PAPc respectent les dispositions de la police des constructions.

Outre les dispositions découlant de la loi, ces constructions devront respecter les dispositions du plan d'affectation sur lequel elles sont fondées.

#### 5. Le délai de construction et conséquences de son non-respect

Afin que le PAPc puisse valoir permis de construire, la construction doit commencer dans les cinq ans qui suivent la mise en vigueur du plan (art. 28 al. 2 LATC).

L'expression « mise en vigueur » manque de clarté. Elle pourrait impliquer que le délai commence à courir lorsqu'un PAPc n'est pas encore définitif mais déjà exécutoire du fait, par exemple, qu'un recours au Tribunal fédéral ne revêt pas un effet suspensif. Or, à notre avis, le délai de cinq ans ne devrait commencer à courir que lorsque le PAPc est définitif et exécutoire.

Contrairement au délai de validité d'un permis de construire qui est prolongeable<sup>22</sup>, ce délai de cinq ans ne l'est pas.

Passé ce délai, une demande de permis de construire devra être présentée pour chaque projet de construction. Elle devra faire l'objet d'une nouvelle mise à l'enquête et d'une nouvelle autorisation qui sera sujette à recours.

Le législateur ne précise pas expressément ce qu'il advient du plan d'affectation dans ce cas, à savoir s'il se périmé également ou s'il perdure. L'esprit de l'art. 28 al. 2 LATC ainsi que le principe de l'économie de procédure impliquent à notre avis de considérer que le plan d'affectation reste en vigueur et que seuls les aspects relevant de l'autorisation de construire deviennent caduques<sup>23</sup>.

Dans le même ordre d'idées, si le PAPc a déjà fait l'objet d'un recours dans le cadre duquel certaines questions ont été définitivement tranchées par les tribunaux, les arrêts devraient lier les autorités. Ainsi, pour autant que le projet et le cadre légal restent identiques, les considérants concernant les aspects du permis de construire devraient lier les autorités amenées à examiner la/les nouvelle(s) demande(s) d'autorisation.

<sup>21</sup> CDAP AC.2022.0357 du 12 septembre 2024, cons. 11a et références citées.

<sup>22</sup> Selon l'art. 118 al. 1 et 2 LATC, le permis de construire est périmé si, dans le délai de deux ans dès sa date, la construction n'est pas commencée. La Municipalité peut en prolonger la validité d'une année si les circonstances le justifient.

<sup>23</sup> Cf. dans ce sens : BESSE, p. 267.

### III. Les cas d'application / la jurisprudence

La jurisprudence contient très peu de cas d'application de cet instrument. L'on peut notamment penser à des musées, des décharges, des parcs éoliens ou encore des stades et des domaines skiables<sup>24</sup>.

À titre d'exemple, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a récemment rendu un arrêt relatif à la décharge des Echatelards qui a fait l'objet d'un plan d'affectation cantonal valant permis de construire<sup>25</sup>.

En matière de parcs éoliens, plusieurs arrêts ont été rendus. Le Tribunal fédéral a, pour l'essentiel, confirmé le plan de quartier valant permis de construire le parc éolien de Tramelan, dans le canton de Berne<sup>26</sup>.

La Cour de droit public du Tribunal cantonal de Neuchâtel a rendu un arrêt relatif au plan d'affectation valant permis de construire du parc éolien des Quatre Bornes à La Joux-du-Plâne<sup>27</sup>.

D'autres installations ont fait l'objet de PAPc, notamment des installations de géothermie à Lavey-les-Bains et le plan d'affectation des Grottes de Vallorbe qui comprenait le changement d'affectation de plusieurs surfaces et, en parallèle, la construction d'un nouveau bâtiment.

Comme cela ressort des exemples susmentionnés, le PAPc sera en principe réservé à des projets non seulement suffisamment importants mais également suffisamment précis pour que l'instrument soit pertinent.

### IV. Les risques et les précautions à prendre

L'un des principaux risques de cet instrument est lié au fait que le PAPc doit comprendre tous les éléments d'un permis de construire afin de pouvoir être approuvé. Si cette exigence n'est pas très compliquée en théorie, elle peut l'être en pratique lorsque le projet comprend beaucoup de détails constructifs techniques et de nombreux impacts sur l'environnement et mesures de compensation.

Dans des projets complexes comprenant de nombreux impacts sur l'environnement – notamment les parcs éoliens – la procédure en deux étapes vient parfois aider les porteurs de projet à compléter le projet mis à l'enquête au second stade du permis de construire. En effet, il arrive régulièrement que, dans le cadre des recours contre le plan d'affectation, le tribunal donne des précisions sur les éléments qui devront être traités et figurer dans le permis de construire<sup>28</sup>. S'ils optent

<sup>24</sup> P. NANTERMOD, Planification et réalisation des domaines skiables, Zurich 2017, p. 26.

<sup>25</sup> CDAP AC.2022.0357 du 12 septembre 2024. Cet arrêt n'est pas définitif et fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

<sup>26</sup> TF 1C\_329/2021 du 1<sup>er</sup> novembre 2023 : le recours a été très partiellement admis pour compléter une charge.

<sup>27</sup> CDP.2022.149 du 11 août 2023. Cet arrêt n'est pas définitif et fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

<sup>28</sup> Dans les causes concernées, le Tribunal fédéral a régulièrement indiqué que le dossier de permis de construire/la seconde EIE à intervenir devrait contenir des compléments/précisions sur l'impact sur l'avifaune, sur le risque de projections de glace, sur les ombres portées, etc.

pour un PAPc, les porteurs de projet ne pourront pas bénéficier de cette « seconde chance ».

Par ailleurs, quand bien même le projet serait uniquement défaillant sur des aspects de construction (et non pas d'affectation), le tribunal pourrait décider d'annuler tant la partie « plan d'affectation » que la partie « permis de construire » en considérant qu'il s'agit d'un seul acte.

Dans ce contexte, il faut se poser la question de la possibilité d'une entrée en vigueur du plan d'affectation uniquement, pour le cas où un recours contre les éléments du permis de construire serait admis. La loi et la jurisprudence ne répondent pas à cette question. Pour des raisons d'économie de procédure, nous partageons l'avis de Besse selon lequel le plan devrait pouvoir entrer en vigueur seul si celui-ci est conforme au cadre légal<sup>29</sup>. Le(s) permis de construire pourrai(en)t alors faire l'objet d'une nouvelle procédure séparée qui porterait uniquement sur les aspects constructifs.

Dans cette optique, il conviendrait que le projet mis à l'enquête distingue bien les aspects relevant du plan de ceux

relevant de l'autorisation. Cela permettrait, le cas échéant, au tribunal d'approuver le premier tout en annulant le second. Il serait d'ailleurs sans doute utile d'attirer l'attention du tribunal sur cet aspect et plaider le fait que, si le permis de construire ne peut être confirmé, tel devrait au moins être le cas du plan d'affectation.

## V. Conclusion

En conclusion, le PAPc est un instrument qui, s'il est utilisé à bon escient, peut représenter un important gain de temps puisqu'il peut potentiellement diviser de moitié la durée des procédures d'opposition et de recours.

Il faudra cependant veiller à ne pas confondre vitesse et précipitation et prendre soin de penser le projet dans ses moindres détails constructifs afin que tant la partie relevant du plan d'affectation que celle afférente au permis de construire puissent être validées. Si le projet n'est pas suffisamment abouti, il sera sans doute plus prudent de passer par une procédure en deux étapes.

<sup>29</sup> BESSE, p. 265.