

Associés

Luc Recordon
Avocat au barreau
Docteur en droit
Ing. physicien
diplômé EPFL (MS)
Chargé de cours

Jean-Claude Perroud
Avocat au barreau
Ancien juge suppléant
au Tribunal fédéral

Jean-François Dumoulin
Avocat au barreau
Docteur en droit
LLM, admis au barreau
de New York

Antonella Cereghetti
Avocate au barreau
Spécialiste FSA droit pénal
Spécialiste FSA
responsabilité civile
et assurances
Ancienne Bâtonnière

Michel Chavanne
Avocat au barreau
Spécialiste FSA droit
du travail
Executive MBA

Xavier Rubli
Avocat au barreau
Spécialiste FSA
droit du bail
MAS en relations
internationales
DESS en criminologie

Raphaël Mahaim
Avocat au barreau
Docteur en droit
Bachelor en sciences
Chargé de cours

Jeanne-Marie Monney
Avocate au barreau
Chargée de cours

Nathanaël Pétermann
Avocat au barreau
Docteur en droit

Vladimir Chautems
Avocat au barreau
Formé en droit collaboratif

Erna Bolomey
Avocate au barreau
CAS en économie et droit
de la régulation

Collaborateurs

Nina Capel
Avocate au barreau
Chargée de cours

Romain De Simoni
Avocat au barreau

Quentin Cuendet
Avocat au barreau
Bachelor en lettres

Anais Verrey
Avocate au barreau

Mirjam Aemisegger
Avocate au barreau

Collaborateur scientifique

David Ionta
CAS en droit
de la responsabilité civile
et des assurances
Brevets fédéraux
en assurances sociales
et privées

Par courriel uniquement

Monsieur
Jean-Luc Lecoultre
G.-H. Piguet 33
1347 Le Sentier

Lausanne, le 23 septembre 2024/ma

Avis de droit sur le plan directeur régional des zones d'activités (PDRZA)

Cher Monsieur,

Vous trouverez ci-dessous mon analyse juridique relative aux diverses questions que vous m'avez posées en lien avec le préavis N° 10/2024 concernant le PDRZA – Plan directeur régional des zones d'activités.

1. La décision d'un Conseil communal ou d'un Conseil général concernant un PDRZA intercommunal peut-il faire l'objet d'un référendum ?

Selon l'art. 17 al. 3 LATC, **la partie stratégique du plan intercommunal ou régional doit être adoptée par les conseils communaux ou généraux des communes concernées**, la partie opérationnelle demeurant de la compétence des Municipalités des communes concernées. Le plan est **approuvé par le Conseil d'Etat**.

Selon l'art. 160 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01), « *sont soumises au référendum les décisions adoptées par le conseil communal* ». L'al. 2 de cette disposition énumère un certain nombre d'exceptions : « *Ne peuvent faire l'objet d'une demande de référendum* :

- a. *les nominations et les élections ;*
- b. *les décisions qui concernent l'organisation et le fonctionnement du conseil ou ses rapports avec la municipalité ;*
- c. *le budget pris dans son ensemble ;*
- d. *la gestion et les comptes ;*

- e. *les emprunts ;*
- f. *les dépenses liées ;*
- g. *les décisions qui maintiennent l'état de choses existant ».*

Aucune des exceptions susmentionnées n'entre en ligne de compte en l'espèce. Dès lors, conformément à ce qui précède, le PDRZA, volet stratégique, a été soumis au Conseil communal qui l'a accepté. Un référendum contre la décision du Conseil communal adoptant le PDRZA est ainsi possible en application de l'art. 160 LEDP.

Le délai d'annonce de la demande de référendum est de dix jours selon l'art. 163 al. 1 LEDP « *la demande de référendum doit être annoncée par écrit à la Municipalité, accompagnée d'un projet de liste de signatures, par cinq membres du corps électoral constituant le comité, **dans les dix jours qui suivent l'affichage prévu à l'article 162, alinéa 1, lettres a et c, ou la publication prévue à l'article 162, alinéa 1, lettre b*** ». En application de l'art. 162 « ¹ *La Municipalité fait afficher au pilier public les objets soumis au référendum dans les trois jours qui suivent :*

- a. *leur adoption par le Conseil communal s'il s'agit de décisions qui ne sont pas soumises à approbation cantonale ;*
- b. ***la publication de leur approbation dans la Feuille des avis officiels s'il s'agit de décisions soumises à approbation cantonale ;***
- c. *la notification de leur approbation s'il s'agit de plans d'affectation et de leurs règlements.*

² ***Dans les cas visés par l'alinéa 1, lettres b et c, si la Municipalité, dans un but d'information, procède à un affichage au pilier public aussitôt après la décision du Conseil communal, elle précise que la décision doit être encore soumise à approbation cantonale, que le référendum ne sera possible qu'après celle-ci et qu'un nouvel affichage aura lieu à ce moment-là ».***

En l'espèce, le PDRZA doit être approuvé par le Conseil d'Etat en application de l'art. 17 al. 3 LEDP, si bien que le délai de dix jours est calculé conformément à l'art. 162 al. 1 let. b LEDP. J'ignore si l'approbation par le Conseil d'Etat est déjà intervenue en l'espèce (après un rapide examen de la Feuille des avis officiels, il me semble que tel n'est pas le cas, mais il faudrait vérifier). Dès lors, il est possible qu'un référendum soit toujours possible. Si vous entendez faire usage de ce droit, il faut ainsi que vous soyez vigilant et que vous surveilliez la Feuille des avis officiels. Le délai pour déposer la demande de référendum échoit donc dans les dix jours qui suivent la publication de l'approbation du PDRZA par le Conseil d'Etat en application de l'art. 162 al. 1 let. b en relation avec l'art. 163 al. 1 LEDP.

A la lecture des documents que vous m'avez transmis, je comprends que votre question relative au référendum découle probablement du passage suivant issu du rapport de la commission du Conseil communal nommée le 10 avril 2024 concernant l'adoption du volet stratégique du PDRZA de la Vallée de Joux où on peut lire ce qui suit en page 1 : « *En préambule, il est important de signaler que ce préavis ne pourra pas faire l'objet d'un référendum, car un plan directeur régional n'est pas opposable aux tiers (détermination du service juridique cantonal, via le Président M. Jan-Matti Keller)* ». Ces considérations comportent à mon avis une erreur : le terme « référendum » a probablement été utilisé à tort au lieu du terme « recours ». Ainsi, il est exact qu'un recours contre les plans directeurs tel que celui en cause en l'espèce n'est pas admissible. Ce plan ne lie en effet que les autorités et non pas les particuliers qui ne peuvent donc pas recourir contre cet acte, car il ne les touche pas personnellement et particulièrement. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la LATC ne prévoit pas de voie de droit contre ces plans, contrairement aux plans d'affectation qui eux touchent les particuliers. La question que vous me posez concerne néanmoins un autre acte : il ne vise pas le plan directeur régional en tant que tel ou le préavis lié à son adoption, mais la décision du Conseil communal adoptant la partie stratégique du PDRZA. Ainsi l'objet examiné (plan, préavis ou décision du Conseil communal) et l'instrument utilisé (recours ou référendum) ne sont pas les mêmes, si bien que les réponses peuvent diverger.

Pour résumer, une demande de référendum peut être déposée contre la décision du Conseil communal adoptant le volet stratégique du PDRZA, même si ce plan a une portée intercommunale, raison pour laquelle il doit être adopté par tous les Conseils communaux concernés.

2. Est-il admissible que les membres de la Commission ad hoc respectivement toutes les conseillères communales et tous les conseillers communaux ne découvrent qu'en séance plénière un très lourd argumentaire de l'exécutif municipal ?

Selon l'art. 37 du règlement du Conseil communal des 15 septembre et 1^{er} décembre 2014 de la Commune du Chenit, sont nécessairement renvoyées à l'examen d'une commission toutes les propositions présentées par la Municipalité au conseil ; ces propositions doivent être formulées par écrit. Elles prennent la forme d'un préavis (art. 37 al. 3). La notion de préavis, respectivement de projet de règlement ou de décision du conseil est définie au début du règlement de la manière suivante : il s'agit d'un « [...] *texte complètement rédigé par l'auteur de la proposition. Le projet de règlement ou de décision proposé ne peut porter que sur une compétence du Conseil communal. La Municipalité peut accompagner celui-ci d'un contre-projet* ».

Selon les art. 24 et 25 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11), le Conseil communal ne peut s'assembler que lorsqu'il a été légalement convoqué et ladite convocation doit contenir l'ordre du jour et être expédiée au moins cinq jours à l'avance, les cas d'urgence étant réservés. Le règlement communal reprend ces exigences à son art. 25.

En application de l'art. 43 du règlement communal, la Municipalité doit déposer ses préavis au bureau du conseil au moins 5 semaines avant la séance du Conseil communal. Les commissions doivent déposer, par écrit, leur rapport au secrétariat municipal et au bureau du conseil cinq jours ouvrables avant la séance. Les cas d'urgence sont réservés.

Enfin, toujours selon le règlement communal le droit d'information de membres des commissions est réglé aux art. 40h et 40c LC (art. 46). Ces dispositions prévoient que tout membre du conseil général ou communal peut avoir accès à l'information nécessaire à son mandat et qu'une commission peut recevoir ou consulter des intervenants extérieurs pour l'objet dont elle doit traiter.

En l'espèce, la Municipalité avait l'obligation de présenter son projet de décision à la commission et d'y faire référence dans son ordre du jour. Elle n'était néanmoins pas tenue de communiquer d'autres documents par avance à la commission ou aux conseillers communaux. Elle ne devait en particulier pas faire part en amont de l'assemblée de son point de vue sur le rapport de la commission. Cet argumentaire ne fait pas partie du préavis. Il ne constitue qu'une réaction à l'avis exprimé par la commission dans son rapport. On pourrait à la rigueur se demander si certains passages (p. ex. sur les conséquences d'un refus du préavis) de l'argumentaire auraient dû figurer dans le préavis et si ce dernier était par conséquent incomplet. Tel n'est à mon avis pas le cas, car cela ne fait pas à strictement parler partie du projet soumis au vote du Conseil communal.

Le droit d'information de membres des commissions réglé aux art. 40h et 40c LC et à l'art. 46 du règlement n'est pas non plus violé, car les conseillers communaux n'ont pas été empêchés d'avoir accès à des informations clés.

Pour résumer, à mon avis, il est admissible que l'argumentaire de la Municipalité n'ait pas été communiqué en amont aux membres du Conseil communal et de la commission.

3. **Est-il exact que le PaCom, alors adopté par ce même Conseil communal (plus de 12 mois auparavant), puisse être partiellement ou totalement bloqué par les services de l'Etat, blocage pouvant aller jusqu'à plusieurs années ?**

La procédure d'adoption et d'approbation des plans d'affectation communaux (PaCom) est définie par les art. 34 ss LATC. Les plans d'affectation communaux sont établis par la Municipalité (art. 34 LATC). La Direction générale du territoire et du logement du Canton de Vaud (DGTL) accompagne les communes dans leurs démarches : avant d'élaborer un plan d'affectation, la Municipalité soumet au service un projet d'intention comprenant le périmètre et les objectifs du plan envisagé pour **examen préliminaire**. Pendant l'élaboration du plan, la Municipalité peut soumettre au service des avant-projets ou des options (art. 36 al. 1 LATC). En application de l'art. 36 al. 2 LATC, « *dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal* ».

A la suite de l'examen préliminaire, a lieu l'**examen préalable** par le service de l'Etat. Selon l'art. 37 LATC : « ¹ *Avant de mettre un plan d'affectation à l'enquête publique, la Municipalité le soumet au service pour examen préalable.*

² *Dans un délai de trois mois, le service donne un avis sur la légalité du projet et sur sa conformité au plan directeur cantonal. Il indique le cas échéant à quelles dispositions légales ou du plan directeur cantonal le projet n'est pas conforme* ».

A la suite des étapes susmentionnées, se tiennent l'enquête publique (art. 38 LATC) et les éventuelles audiences de conciliation (art. 30 LATC). Des éventuelles modifications et enquêtes complémentaires peuvent avoir lieu (art. 42 LATC) avant que le législatif communal n'approuve le plan (art. 42 LATC).

Enfin, le **Canton doit approuver** le plan. Selon l'art. 43 LATC, « ¹ *Le département approuve le plan adopté par le conseil **sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal.***

² *La décision du département et les décisions communales sur les oppositions sont notifiées par écrit à la Municipalité et aux opposants. Ces décisions sont susceptibles d'un recours au Tribunal cantonal avec libre pouvoir d'examen.*

³ *Le service constate l'entrée en vigueur du plan* ».

Compte tenu de ce qui précède, l'élaboration d'un plan d'affectation communal se fait en étroite collaboration avec les autorités étatiques (service et département). Lors de l'examen préliminaire et de l'examen préalable, les autorités cantonales peuvent relever un certain nombre de lacunes qu'il incombe ensuite à la commune concernée de corriger. Si elle ne les corrige pas, ces lacunes peuvent amener les autorités cantonales à refuser d'approuver le plan, c'est-à-dire rendre une décision négative dans le cadre de l'application de l'art. 43 LATC, ou de

n'approuver que partiellement le plan (art. 23 du règlement du 22 août 2018 sur l'aménagement du territoire [RLAT ; BLV 700.11.2]). A noter que les autorités cantonales ne doivent examiner le projet que sous l'angle de sa légalité, soit sous l'angle de sa conformité au droit cantonal et fédéral et de son admissibilité à l'aune du plan directeur cantonal.

D'un point de vue temporel, votre question se situe après l'adoption du plan d'affectation communal par la commune (art. 42 LATC). Vous vous demandez si après cette adoption, les services cantonaux peuvent bloquer durant plusieurs années un projet de plan d'affectation. Un tel blocage n'est pas possible sans raison valable (comme raison valable on pourrait imaginer que des pourparlers avec les autorités communales soient en cours, car des adaptations de la planification s'imposeraient encore au regard du droit fédéral ou cantonal ou du plan directeur cantonal). Un blocage serait d'autant plus injustifié si toutes les lacunes du plan ont été corrigées à la suite de l'examen préliminaire (art. 36 al. 3 LATC) et préalable (art. 37 ALTC). Si le canton refuse de rendre une décision d'approbation qu'elle soit positive, négative ou partielle (approbation partielle du plan, soit positive uniquement sur certains aspects) et cela sans motif et durant une longue période, malgré diverses relances de la part de la commune, le canton pourrait se rendre coupable de déni de justice, violation qu'il est possible de faire valoir devant un tribunal.

En l'espèce, à la lecture des documents que vous m'avez transmis, je comprends que le blocage auquel vous faites référence concerne probablement les passages cités dans le document intitulé « *PDRZA – Arguments et explications de la Municipalité* », à la slide 7 (« *3-Concrètement sur le territoire communal* ») : « **x Pas d'augmentation des droits à bâtir dans la révision du PaCom** » et à la slide 5 (« *2-Non-adoption du PDRZA – Conséquences* ») : « *Dans leur volet opérationnel, les SRGZA (comprenez PDRZA) désignent spatialement des zones d'activités. Cela signifie que toutes nouvelles mises en zones d'activités doivent impérativement être prévues dans la stratégie régionale. En cas d'absence de stratégie validée (SRGZA) aucune extension de zones d'activités n'est possible. En résumé, si la SRGZA d'une région n'est pas validée par l'ensemble des communes concernées, aucune extension de zone d'activités ne sera possible (sur toutes les communes de la région). De plus, dans le cadre des révisions de PAcom, les zones d'activités seront exclues de cette dernière (maintien des dispositions d'affectation existantes) tant que la stratégie n'est pas approuvée et restent donc non conformes au PDCn et donc à la LAT* ».

Il ressort de ce qui précède, que si le PDRZA n'est pas approuvé par les communes concernées, le volet concernant les zones d'activités des

PaCom de ces mêmes communes pourrait être bloqué, dans la mesure où, sans PDRZA, il ne serait pas possible d'étendre les zones d'activités existantes ou d'en créer de nouvelles. Ces considérations sont correctes. En effet, l'absence d'une stratégie régionale en matière de zones d'activité (concrétisé par le PDRZA) est contraire au droit fédéral et cantonal et empêche l'approbation de telles zones dans le PaCom. L'exigence pour une commune de disposer d'un système de gestion des zones d'activités ressort des dispositions suivantes issues du droit fédéral, cantonal et du plan directeur :

- le droit fédéral prévoit à son art. 30a al. 2 de l'Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1) que « *la délimitation de nouvelles zones d'activités économiques requiert l'introduction par le canton d'un **système de gestion des zones d'activités** garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle* » (30a al. 2 OAT) ;
- sur le plan cantonal, l'art. 17 al. 2 et 3 prévoit ce qui suit : « *²L'établissement d'un plan directeur communal est **obligatoire pour les communes** qui se trouvent dans un périmètre compact d'agglomération, pour les centres cantonaux ainsi que les **centres régionaux**, selon la liste du plan directeur cantonal. ³ Un plan directeur intercommunal ou régional peut satisfaire à l'obligation de l'alinéa précédent à condition que la partie stratégique du plan intercommunal ou régional soit adoptée par les conseils communaux ou généraux des communes concernées, la partie opérationnelle demeurant de la compétence des Municipalités des communes concernées. Le plan est approuvé par le Conseil d'Etat. Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales* ». On précise d'emblée, que selon le plan directeur cantonal, la Commune du Chenit fait partie des périmètres de centre et de localité à densifier et constitue un centre régional ;
- le plan directeur cantonal impose dans ses fiches D1, D11 et D12 aux communes d'élaborer une stratégie régionale de gestion des zones d'activité. Il en ressort que « *ce système de gestion des zones d'activités a pour objectif principal d'assurer la gestion et de coordonner le développement des zones d'activités du canton, afin de garantir une utilisation mesurée et rationnelle du sol. Il se décline :*
 - o à l'échelle cantonale par l'identification du réseau des sites stratégiques de développement d'activités (défini dans la mesure D11) et la mise en place d'un géo-portail sur les zones d'activités ;
 - o à l'échelle régionale par l'établissement de stratégies régionales de gestion des zones d'activités (définies dans la mesure D12) » (fiche D1 du plan directeur cantonal, p. 201).

Cela dit, sans PDRZA, ce n'est pas l'entier du PaCom qui serait remis en question, mais uniquement le volet concernant les zones d'activités. En outre, seules les nouvelles zones d'activités ou l'extension des zones d'activités existantes seraient bloquées. Les zones d'activités prévues par l'ancien PaCom (soit celui en force jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau PaCom) demeureraient valables et en force. Sauf exceptions, des autorisations de construire auraient ainsi toujours pu être délivrées en lien avec les droits à bâtir existants relatifs aux zones d'activités existantes et prévues par le PaCom en vigueur actuellement (donc non révisé). Les développements sur le sujet contenus dans l'argumentaire de la municipalité auraient ainsi dû être relativisés dans le sens précité.

Dès lors, pour résumer, il est exact que dans l'éventualité où la Commune du Chenit n'avait pas adopté de PDRZA, le volet relatif aux zones d'activités de son PaCom aurait pu être bloqué par les autorités cantonales dans la mesure où le Département aurait pu refuser d'approuver entièrement le PaCom en raison de sa non-conformité avec la LAT (art. 30a al. 2 OAT), le droit cantonal (art. 17 al. 2 et 3 LATC) et le plan directeur cantonal (mesures D1, D11 et D12). En revanche, ce refus n'aurait pas pu bloquer l'entier du PaCom (soit tous ses volets, même ceux ayant aucun rapport avec les zones d'activités), sauf à violer le principe de la proportionnalité prévu à l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101). En outre, il est excessif de retenir que dans l'éventualité où le Conseil communal avait requis des adaptations du PDRZA, l'entier du dossier aurait été gelé durant cinq à dix ans et aurait passé sous la pile. Au contraire, si des modifications sont apportées rapidement au PDRZA et qu'elles sont conformes au droit fédéral, cantonal et au plan directeur cantonal, le canton ne peut pas refuser d'approuver le PDRZA ou tarder à le faire sans raison valable.

4. Est-il exact que le Conseil d'Etat puisse, semble-t-il dans le laps de temps entre le refus du PDRZA par le Conseil communal et l'adoption de la nouvelle mouture, imposer des entreprises stratégiques sans l'accord des autorités locales (législatif/exécutif), sous-entendu sans possibilité de faire une/des oppositions ?

Cette question se fonde certainement sur les considérations suivantes ressortant de l'argumentaire de la municipalité :

- extraits suivants issus de l'argumentaire de la commune : « *en cas d'absence de PDRZA, pour tout le développement des zones stratégiques pour les besoins d'entreprises d'importance cantonale, le Conseil d'Etat (CE) peut mettre en place des plans*

d'affectation cantonaux. Ces derniers, déjà mis en place par exemple à Etoy, ne passerait à aucun moment devant le législatif de la Vallée de Joux. Le Conseil d'Etat pourra ainsi faire ce qu'il entend sans se soucier des impératifs locaux. Au pire des cas, des entreprises stratégiques pourraient alors se développer alors que les autres zones, locales et régionales, seront gelées » (p. 2) ; « Sur la carte suivante se trouvent les sites stratégiques. Sur ces derniers, le Conseil d'Etat pourrait décider d'exercer son droit supra et se substituer à l'autorité communale pour les entreprises d'importance cantonale s'y trouvant. Ces entreprises pourraient ainsi se développer avec ou sans PDRZA » (p. 4) ;

- slide 11 du document intitulé « PDRZA – Arguments et explications de la Municipalité », où on peut lire ce qui suit : « Refus du PDRZA → compétence du développement des sites d'activités stratégique à l'Etat de Vaud ».

Le canton peut certes bloquer le développement des zones d'activités des communes qui n'ont pas de PDRZA en refusant d'approuver le volet de leur PaCom concernant les zones d'activités, mais il ne peut en principe (cf. ci-dessous le cas spécial des plans d'affectation cantonaux) pas planifier lui-même le territoire communal. Ainsi, il ne peut pas définir lui-même, respectivement affecter, les parcelles communales sur lesquelles les entreprises qu'il estime stratégiques pourraient venir s'installer. Il ne peut pas non plus adopter lui-même PDRZA à la place des communes concernées. La LATC ne prévoit en effet aucune disposition qui lui permettrait de procéder ainsi. Cela irait d'ailleurs à l'encontre de la Constitution cantonale vaudoise qui prévoit que « les communes disposent d'autonomie en particulier dans l'aménagement local du territoire » (art. 139 al. 1 let. d Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst.-VD ; BLV 101.01).

Cela dit, selon l'art. 11 al. 1 LATC, « Un **plan d'affectation cantonal** peut être établi dans les cas suivants :

- a. pour des **objets d'importance cantonale** ;
- b. lorsqu'une commune dûment mise en demeure n'établit pas ou ne modifie pas un **plan d'affectation** dont la loi lui impose l'adoption ou la modification ; dans ce cas, la commune assume les frais ».

En application de l'art. 11 al. 3 LATC « la décision d'établir un plan d'affectation cantonal est prise par le Conseil d'Etat. L'élaboration du plan est conduite par le service, sauf disposition contraire dans une loi spéciale ».

L'art. 12 LATC prévoit ce qui suit : « *avant l'enquête publique, le service soumet le plan aux municipalités des communes concernées et recueille leurs déterminations* ».

Selon l'art. 13 LATC, le plan est mis à l'enquête publique durant 30 jours et des oppositions et observations peuvent être déposées. Le département statue ensuite sur le plan et sur les oppositions par décision motivée qui peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal (art. 15 LATC).

L'hypothèse mentionnée à l'art. 11 al. 1 let. a LATC permet au canton d'élaborer un plan d'affectation cantonal (PAC) pour des **projets d'importance cantonale**. Cela dit, cette possibilité existe avec ou sans PDRZA. On le comprend très bien à la lecture de la mesure D11 du plan directeur cantonal (p. 205 ss), dont il ressort que L'Abbaye, Le Chenit et le Lieu font partie des sites stratégiques de développement d'activités, si bien que le Conseil d'Etat jouit (avec ou sans PDRZA) de la compétence de décider de l'établissement des PAC dans les sites stratégiques après consultation des communes (bas de la p. 206 et p. 208).

La mise en relation entre le PAC et le refus d'adoption par la commune du PDRZA est ainsi erronée. En outre, même si le canton élabore des PAC pour un projet qu'il juge stratégique (p. ex. pour une zone d'activité destiné à une entreprise stratégique sur le plan cantonal), les communes ne sont pas mises devant le fait accompli. Comme indiqué plus haut, l'art. 12 LATC impose au canton de consulter les communes concernées. Dans ce contexte, le canton doit tenir compte des impératifs locaux. Dans le cas contraire, il violerait les principes constitutionnels fondamentaux. De plus, l'art. 13 LATC prévoit une procédure de mise à l'enquête publique et d'opposition. La commune concernée peut ainsi s'opposer et même recourir contre un PAC visant à la réalisation d'un projet permettant l'implantation d'une entreprise stratégique d'importance cantonale qui ne lui convient pas. Il est ainsi erroné de retenir que le Conseil d'Etat pourra faire ce qu'il entend sans se soucier des impératifs locaux.

L'hypothèse mentionnée à l'art. 11 al. 1 let. b LATC ne s'applique que si les communes concernées renoncent à modifier un **plan d'affectation**. Elle ne peut donc pas s'appliquer aux plans directeurs régionaux ou communaux qui ne sont pas des plans d'affectation (ils ne lient que les autorités et non pas, comme les plans d'affectation, également les particuliers). En outre, pour que l'art 11 al. 1 let. b LATC s'applique la commune concernée doit s'opposer clairement à l'élaboration de la planification d'affectation concernée. Compte tenu de la mesure très incisive que cela représente et en application du principe de proportionnalité, il ne serait pas possible d'appliquer cette disposition si le retard n'est pas important. En outre, elle serait inapplicable si la commune vient de rejeter une planification mais montre clairement sa volonté d'en

élaborer une nouvelle. En d'autres termes, la mesure serait inadmissible dans le laps de temps entre le refus d'une ancienne planification d'affectation et l'adoption de la nouvelle mouture.

Compte tenu de ce qui précède, il est erroné de retenir que le Conseil d'Etat peut dans le laps de temps entre le refus du PDRZA par le Conseil communal et l'adoption de la nouvelle mouture imposer des entreprises stratégiques sur le territoire communal sans l'accord des autorités locales (législatif/exécutif), soit sans possibilité de faire une/des oppositions. Il est néanmoins vrai que le Conseil d'Etat peut élaborer des projet soumis à PAC. Ces projets peuvent néanmoins être élaborés en tout temps, indépendamment de l'existence ou non d'un PDRZA. Cela dit, ces projets doivent être d'importance cantonale, ce qui n'est évidemment pas le cas de tous les projets relatifs à l'installation d'entreprises sur le sol vaudois.

Conclusion :

En guise de conclusion, on peut revenir sur les différents points inclus dans la conclusion de l'argumentaire de la Municipalité :

- selon la Municipalité : *« le refus du PDRZA attribue la seule compétence du développement des sites d'activités stratégiques pour les entreprises horlogères et de microtechnique d'importance cantonale à l'Etat de Vaud »* : ces considérations sont erronées. La loi ne prévoit aucun transfert de compétence au canton (il en irait différemment si le Chenit faisait partie d'un périmètre compact d'agglomération ; cf. à ce sujet, plan directeur cantonal, p. 203). Le canton peut uniquement élaborer des projets inclus dans des PAC (projets dont l'élaboration prennent souvent plusieurs années) pour les projets stratégiques sur le plan cantonal, ce qui n'est absolument pas le cas de tout projet touchant à une entreprise appelée à s'installer dans une zone d'activité ;
- selon la Municipalité : *« le refus du PDRZA bloquera le développement des entreprises locales et régionales durant au moins 5 ans »* : ces considérations sont trop simplistes. Tout dépend de l'ampleur des modifications que le Conseil communal souhaiterait apporter au PDRZA et si ces modifications sont conformes au droit fédéral, cantonal et au plan directeur cantonal. Dans l'éventualité où ces modifications sont conformes au droit, le canton ne peut pas tarder sans motif d'examiner le nouveau plan et de l'approuver, d'autant plus si ledit plan n'a pas été modifié de fond en comble : l'Etat aura alors déjà largement examiné le plan dans les examens préliminaires et préalables antérieurs liés à la première version du projet (ces éléments ne devront plus être contrôlés une deuxième fois par l'Etat) ;

- selon la Municipalité : « *au contraire, en cas d'acceptation du PDRZA, le Conseil communal demeure souverain dans les conditions d'extension des zones d'activités au moyen des plans d'affectation communaux successifs* ». Tel sera également le cas s'il entend modifier le PDRZA. Comme déjà indiqué, le refus du PDRZA n'implique pas un transfert de compétence au canton. Ce dernier aura uniquement la possibilité (et non pas l'obligation) d'élaborer des PAC pour des projets particulièrement importants sur le plan cantonal ;
- selon la Municipalité « *l'ensemble des recommandations du rapport de commission sont déjà prises en compte par la Municipalité* ». Ce point n'a pas été examiné dans le présent avis de droit.

* * *

Je reste à votre entière disposition en cas de questions complémentaires sur les développements qui précèdent.

Je vous prie de croire, cher Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Mirjam Aemisegger, av.