



UNION DES COMMUNES
VAUDOISES
Avenue de Lavaux 35
Case postale 481
1009 PULLY

Tél.: 021 557 81 30
Fax: 021 557 81 31
www.ucv.ch
ucv@ucv.ch

Monsieur Philippe Leuba
Conseiller d'Etat
Château cantonal
1014 Lausanne

Pully, le 16 septembre 2011

Réf. : Catherine Losey-Burri
Affaire traitée par : Brigitte Dind
Tél. direct : 021 557 81 32

Modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le projet cité en titre a retenu notre plus grande attention, et nous vous remercions de cette consultation.

D'emblée il faut constater qu'il ne s'agit pas d'un simple toilettage, mais d'une révision dont certains éléments sont loin d'être anodins. Parmi les nombreuses thématiques abordées, certaines modifications sont admises, d'autres suscitent en revanche des oppositions.

Nous commencerons par la mesure qui, avant d'être mise officiellement en consultation, a déjà fait beaucoup parler d'elle, soit **le droit d'emption** comme moyen de **lutte contre la thésaurisation du sol (article 48 b nouveau LATC)**. Cette disposition est inspirée par l'article 9 de la loi fédérale sur l'encouragement à la construction et l'accession à la propriété (LCAP), ainsi que par la législation fribourgeoise. D'après les informations fournies au comité et au conseil de l'UCV au mois de mai, il n'était pas prévu de respecter l'analogie avec ces références pour l'entier de la procédure. En effet, la LCAP prévoit qu'en cas de regroupement de parcelles leur attribution sera subordonnée à l'obligation de construire. Quant au droit fribourgeois, c'est lors de la légalisation d'une zone à bâtir que la collectivité publique et le propriétaire négoçient le droit d'emption. Or, telle qu'imaginée dans sa première version et livrée au public, la mesure vaudoise allait nettement plus loin que les modèles cités car elle s'appliquait également aux parcelles à bâtir existantes et l'achat n'était pas prévu à la valeur du marché, mais à la valeur de rendement ! A cet égard, si nous comparons avec l'initiative de l'Asloca Vaud, celle-ci prévoit une procédure d'expropriation au terme de laquelle le juge civil prononce une juste indemnité. La législation vaudoise se serait distinguée par une atteinte au droit de la propriété nettement plus incisive que les trois exemples ci-dessus. Aujourd'hui nous saluons le fait qu'une mesure aussi ... démesurée soit abandonnée au profit d'une réelle analogie avec le droit fédéral ou fribourgeois, puisque ce droit ne pourra s'exercer qu'à l'occasion d'une mise en zone à bâtir. En outre, il s'agira d'une convention où le propriétaire et la commune négocieront le prix. Par conséquent, notre association peut se rallier au nouvel article 48 b tel que proposé.

Mise en zone liée à un grand projet : nouvel article proposé par l'UCV :

Toujours en s'inspirant du droit fribourgeois, permettez-nous une proposition dont l'objectif est aussi de lutter contre la thésaurisation : l'article 45 LATeC prévoit la possibilité de retour à l'affectation initiale après 5 ans si le projet n'a pas été réalisé. Cette disposition pourrait être utile à l'autorité de planification pour autant qu'il s'agisse d'une possibilité offerte et non d'une obligation. Le texte que nous proposons d'introduire pourrait ainsi être le suivant :

Mise en zone liée à un grand projet

Toute nouvelle mise en zone à bâtir liée à la création d'un grand projet et planifiée en dehors du cadre d'une révision générale du plan d'aménagement local peut être soumise à la condition que les travaux de gros œuvre soient réalisés dans les 5 ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation.

Si cette condition n'est pas remplie à l'échéance de ce délai, le terrain retourne à son affectation initiale sans autre procédure.

La commune peut demander des justifications et des garanties financières.

Emoluments (article 7a nouveau LATC).

Actuellement, le Canton pratique la perception d'émoluments pour l'examen et l'approbation des documents d'aménagement du territoire sur la base du règlement fixant les émoluments en matière administrative. Si nous comprenons la volonté du Canton de donner une base légale plus claire à ce prélèvement, nous formulons notre opposition au maintien de ce principe. D'une part, les communes ne devraient pas devoir payer pour une tâche de surveillance que la législation confère au Canton. D'autre part, la multiplication des examens préalables qui est devenue la règle augmente d'autant les montants de ces émoluments. Si cet article devait être maintenu, l'émolument devrait alors être perçu une seule fois pour le traitement du dossier et non pour chaque examen.

Ajoutons encore que la carte des dangers naturels et l'éventuelle adhésion à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie en droit de la construction, aura un coût très important pour les communes. Dans la logique de « qui commande paie », l'Etat devrait le prendre à sa charge.

Service en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions (article 10a nouveau LATC).

Alinéa 1 let.c : il serait bon de rappeler que le département doit approuver préalablement les plans d'affectation communaux en limitant **effectivement** son pouvoir d'examen à la **légalité**, car force est de constater que dans la pratique cantonale, la limite entre opportunité et légalité est régulièrement franchie.

Protection contre les dangers naturels (articles 47 c et 77 alinéa 6 nouveaux LATC).

Les alinéas 1 et 2 prévoient que les cartes des dangers naturels doivent être intégrées dans les plans et les règlements d'affectation dans les trois ans suivant leur validation. Les modifications des plans et règlements doivent être soumises à l'examen préalable dans ce délai. En d'autres termes, tous les plans d'affectation, récents ou non, devront

être remis sur le métier, et ce dans un délai très court. Ceci semble pour le moins irréaliste quand on connaît la durée des procédures relatives aux plans d'affectation. Il apparaît indispensable de rechercher une solution plus pragmatique sous peine d'assister à la paralysie de tout développement. S'agissant du coût, nous nous référons au paragraphe concernant les émoluments.

Energie - Rapport à la motion Michel Renaud (article 47 alinéa 2 chiffre 8 nouveau LATC).

Ce complément, dont l'objet est de privilégier l'utilisation de l'énergie solaire en utilisant l'orientation du faite de l'immeuble permettant un rendement optimal des capteurs solaires, est apprécié.

Résidences principales et secondaires (article 47 alinéas 2 chiffre 15 nouveau LATC).

La responsabilité mutuelle des cantons et des communes ressort clairement de la LAT : ceux-là désignent les territoires où des mesures particulières doivent être prises. Celles-ci sont responsables et ont donc la compétence de prendre les mesures nécessaires : « [...] notamment par la fixation de contingents annuels **ou** d'un taux de résidences principales, par la délimitation de zones d'affectation spéciales **ou** par le prélèvement de taxes d'incitation » (feuille fédérale 2010 8267). Il est ici intéressant de comparer ce texte avec le passage de l'EMPL relatif au commentaire de l'article 47 ch.15 : « Les mesures d'aménagement du territoire, en particulier la combinaison des plans de quotas **et** des contingentements permettent de canaliser le développement de l'urbanisation [...] les mesures d'aménagements du territoire doivent sans doute être **combinées** avec d'autres mesures de droit fiscal (taxes) ou des mesures à effets indirects [...] ».

Cet exercice comparatif démontre une lecture cantonale restrictive par rapport à la LAT. Nous insistons donc sur le fait que le choix des mesures appartient aux communes. A elles de décider d'adopter celles qu'elles considèrent les plus efficaces. De surcroît, les mesures fiscales ou autres n'ont pas à être systématiquement combinées avec les mesures d'aménagement du territoire contrairement à ce que suggère l'EMPL.

Installations commerciales à forte fréquentation (ICFF) (article 47 b nouveau LATC).

Une partie des communes accueille favorablement cette disposition. Pour ces opinants, un concept global sur le plan cantonal est indispensable, car il permettrait une meilleure coordination. Il est en outre relevé que les centres-villes dépendent d'une planification claire des zones commerciales.

Cet avis n'est pas partagé par ceux qui refusent d'alourdir la procédure. Par le biais de cet article, le Canton pourra, en effet, décider, via un groupe d'experts qu'il désignera, de l'implantation de ce type d'installation. En s'ajoutant à l'étude d'impact, cette mesure ne va pas contribuer à la célérité du processus. Par ailleurs, plusieurs communes soulignent que l'exigence d'accessibilité des transports publics pour toute ICFF sera un frein au développement.

Modifications relatives aux instruments d'aménagement du territoire.

Articles 31 alinéa 2, 36, 41 nouveaux LATC Les plans directeurs régionaux et communaux déploieront des effets contraignants pour les autorités. Nous souhaitons ici rappeler que la portée obligatoire des plans directeurs pour les autorités a toujours été refusée par le Grand Conseil. Cette mesure suscite trois remarques :

- Si le plan directeur communal devient contraignant, les conséquences pratiques seront fâcheuses : chaque fois qu'une autorité souhaitera s'écarter de ce qui a été prévu dans la planification directrice, elle devra modifier le plan directeur en cause, avec la procédure que cela implique.

Concrètement, cela signifierait de suspendre les travaux relatifs au plan partiel d'affectation ou plan de quartier concerné, d'adapter le plan directeur en suivant la procédure d'approbation y relative et de reprendre ensuite les travaux de plan partiel d'affectation ou de plan de quartier. La majorité des réponses est ainsi opposée au renforcement de la portée juridique de ces plans. A l'inverse, quelques communes valident cette modification.

- La rédaction des articles 36 et 41 actuels, tout en étant assez explicite, a le mérite d'offrir une vision globale. La nouvelle version tente de tout codifier de manière très pointilleuse. Ce qui démontre l'état d'esprit d'une vision qui ne peut se résoudre à laisser la moindre parcelle d'appréciation aux autorités qu'il faut donc impérativement « accompagner ». Cette façon insidieuse de renforcer la légalité en amont restreint la marge d'appréciation en opportunité des communes qui rejettent, dans leur majorité, la modification proposée à ces articles.
- L'alinéa 2 de l'article 36 nouveau indique que le plan directeur « est composé de deux volets qui définissent respectivement les stratégies et les modalités de mise en œuvre ». L'alinéa 2 de l'article 36 actuel prévoit que « il contient les mesures qui concrétisent les principes directeur ainsi que le programme des mesures qui relève de la compétence de la municipalité ». Les modalités de mise en œuvre doivent rester de la compétence de la municipalité et l'actuel alinéa 2 de l'article 36 doit être maintenu.

Le projet d'agglomération, article 39 alinéa 3 nouveau, est introduit dans la loi comme instrument de développement territorial équivalant à un plan directeur régional. Il en aura donc les effets contraignants. Au même titre que le plan directeur régional, le projet d'agglomération est un instrument précieux pour assurer un développement répondant aux buts de la LAT. Il permet de coordonner l'urbanisation et la mobilité à l'échelle pertinente. Toutefois, certaines spécificités locales ne peuvent être précisément appréhendées à cette échelle. Dès lors que le projet d'agglomération déploie des effets contraignants, les communes ne disposent plus de la marge de manœuvre qui leur est indispensable pour tenir compte de leur contexte spécifique.

Evaluations environnementales stratégiques (EES)

L'objectif est louable : l'EES permet de déceler à temps les effets globaux des projets de manière à orienter le développement territorial sur la base de plusieurs variantes et à accélérer ensuite le déroulement de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE).

Le texte de l'EMPL précise : « [...] il faut faire en sorte que les questions liées au droit environnemental soient étudiées lors de l'aménagement du territoire. Les procédures

d'autorisation et d'EIE ultérieures pourront être allégées sur le fond et ainsi accélérées. Les projets concrets auront ainsi nettement plus de chance d'être réalisés ».

L'idée est séduisante. Il est néanmoins permis de douter que ce nouvel instrument accélère la procédure, car dans les faits, il y aura bien deux procédures au lieu d'une. Cette exigence risque de constituer un obstacle administratif de plus. Par ailleurs, le canton pourrait se prévaloir de cette disposition pour geler ou suspendre des projets déjà bien avancés, en subordonnant leur réalisation à une telle étude.

Relevons encore que le choix d'effectuer l'étude d'impact au niveau du plan d'affectation ou du permis de construire relève d'une raison pratique évidente : à ce stade, les éléments sont suffisamment concrets pour pouvoir apprécier leurs effets sur l'environnement. Nous concluons donc au rejet d'un instrument très général, peu pertinent et inutile.

Qualifications pour déposer des plans d'aménagement du territoire et des projets de construction. (Articles 5 a alinéa 1 et 2, 107, 107 a nouveaux LATC).

De nouvelles exigences de formation et d'expériences sont requises pour élaborer des plans d'aménagement du territoire ou des projets de construction. Le nouvel article 5a n'accorde la qualité d'élaborer les plans d'aménagement qu'aux personnes inscrites au registre des aménagistes A ou B du REG (fondation des registres suisses des ingénieurs, des architectes et des techniciens). Par rapport à l'actuel article 5a, des architectes inscrits au REG A ou B et les « personnes qui possèdent des connaissances approfondies en la matière et qui ont prouvé leur aptitude à résoudre les tâches d'aménagement du territoire » sont exclus.

Les communes ont intérêt à ce que les plans d'aménagement du territoire soient élaborés par des professionnels compétents. Cela étant, la proposition faite est beaucoup trop restrictive, car elle crée une sorte de monopole des aménagistes, ce qu'une majorité des réponses trouve regrettable.

Plan partiel d'affectation (Articles 44 lettre b et 136 lettre b nouveaux LATC).

Cette notion est abandonnée au profit de celle de modification du plan général d'affectation. L'explication donnée est des plus succinctes : « par souci de simplification et de cohérence avec le PGA ». Concernant la suppression d'un outil largement répandu, on aurait été en droit d'attendre davantage de commentaires. L'argument peine à convaincre de l'utilité de cette suppression, lorsque l'on sait que le plan partiel d'affectation permet de répondre de manière ciblée et rapide à un problème qui ne peut pas toujours attendre la révision du plan général d'affectation. Surtout, d'un point de vue pratique, l'avantage d'un PPA mis à l'enquête est évident : seul un périmètre ciblé fait l'objet de cette procédure, alors qu'une modification de PGA est susceptible de remettre tout en cause à chaque opération. C'est là un moyen potentiel de bloquer le développement de l'ensemble du Canton. Une très large majorité des communes rejettent donc catégoriquement la suppression des PPA.

Objets des plans et des règlements :

Article 47 al.1 bis nouveau LATC : L'objectif de densification n'est pas contesté. Toutefois, cet alinéa 1 bis est trop systématique et ne laisse aucune souplesse dans l'application. Il ne serait par exemple plus possible dans les centres d'avoir un indice d'utilisation du sol entre 0,4 et 0,6, ce qui exclut les villas locatives.

De nombreuses communes considèrent cela comme une grave atteinte à l'autonomie communale. S'agissant des questions de densification, la récente jurisprudence du tribunal fédéral (ATF 137 II 23) pose des principes intéressants et confirme notamment que l'autonomie communale peut, dans une certaine mesure, prévaloir la planification cantonale.

Article 47 al.1 ter nouveau LATC : Cette disposition signifie qu'il faudra rajouter un échelon au contrôle. Ce qui représente un travail administratif énorme pour les communes. Outre cet aspect pratique et le coût que cela impliquera, cette disposition est susceptible de porter atteinte au potentiel constructible de la commune : si le COS n'est pas totalement utilisé, le développement à d'autres endroits risque d'être compromis. Quant à l'atteinte au droit de la propriété, nous laissons aux propriétaires, par ailleurs citoyens électeurs, le soin de l'apprécier.

Article 47 alinéa 2 nouveau LATC : Nous accueillons favorablement une grande partie de cet alinéa qui stipule que les règlements et plans d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives :

- aux mesures destinées à encourager une utilisation rationnelle de l'énergie (point 8),
- aux allègements concernant les conditions de construction en compensation de prestations d'intérêt public, tel le bonus d'occupation du sol (point 10),
- aux mesures ou plans de mobilité exigés des entreprises ou groupe d'entreprises par site, pour rationaliser la mobilité (point 17).

Concernant les quotas de **logement d'utilité publique** (point 16), une partie des réponses admet ces mesures, tandis que l'autre estime l'idée des bonus nettement préférable car plus incitative. Le Groupe Bourgs et Villages n'est en particulier pas favorable à l'introduction de quotas.

Places de stationnement pour véhicules à moteur et deux roues légers non motorisés (article 47d nouveau LATC).

Lors de la consultation sur le RLATC, l'UCV avait relayé la remarque faite par de nombreuses communes au sujet de l'article 40a RLATC, estimant qu'il était exagéré de devoir aussi réglementer les places pour les bicyclettes. La CDAP ayant par la suite relevé l'absence de base légale à cette disposition réglementaire, il est aujourd'hui proposé de l'introduire à l'article 47d nouveau. Au vu de la critique dans le cadre de la procédure de consultation liée au RLATC, on aurait pu imaginer que les rédacteurs de l'avant-projet de modification de la LATC s'en souviennent en supprimant cette mention à l'article 40aRLATC, plutôt que de l'ajouter à la lettre d de l'article 47 LATC. Mais, comme chacun le sait, la nature et le droit ont horreur du vide.

Zones à bâtir (article 48 al.2bis nouveau LATC).

Selon la jurisprudence fédérale, le principe d'égalité de traitement en aménagement du territoire ne peut être appliqué de manière absolue. Dans ce contexte, le terme « objectif » doit être supprimé.

Equipement (article 49a1.1 et 5 et 50 al.1 LATC).

Pour mémoire, cet ajout aux articles 49 al.5 et 50 al.1 répond aux remarques formulées par la Commune de Lausanne en relation avec l'arrêt du TF dans la cause concernant une mise en séparatif d'équipement collectif sous un chemin privé. Ce complément est bienvenu, car il introduit la base légale pour répercuter sur les propriétaires l'obligation de raccordement. Toutefois, il ne règle pas la question des frais. Selon l'ordonnance d'application de la LCAP (art.1 OLCAP), les propriétaires doivent payer au moins le 30 % de l'équipement général et 70 % de l'équipement de raccordement. Le texte proposé pour appliquer cette disposition fédérale est celui de l'article 50 al.1 LATC. Or, la loi sur l'expropriation (contribution à plus-value) est un moyen trop compliqué pour parvenir à ce but. De surcroît, elle contredit la LCAP : la loi sur l'expropriation prévoit en effet une participation maximum de 50 %. Par conséquent, si la solution proposée est sur la bonne voie, il s'agirait d'être plus précis sur la question des frais, de manière à pouvoir exiger une contribution à hauteur de 70 %.

Au surplus, nous vous remettons en annexe une analyse détaillée élaborée par la commune de Lausanne.

Examen préalable (article 56 al.3 nouveau LATC).

Le nouvel alinéa 3 offre aux communes la possibilité d'obtenir un accord préliminaire du canton concernant la légalisation des zones à bâtir et les zones à bâtir manifestement surdimensionnées.

Cette faculté est positive, à condition que l'accord préliminaire fixe le niveau d'exigence pour la suite de la procédure. Si les communes utilisent cette possibilité, elles devraient obtenir la garantie, sauf cas exceptionnel, que de nouvelles études ou autres exigences ne viendront pas se greffer à la procédure. Si cette assurance ne peut être accordée, l'accord préliminaire ne ferait que « rajouter une couche » à la procédure d'élaboration et d'approbation du projet avec, en corollaire, des incidences sur la charge administrative et financière, ainsi que sur les délais.

Conception architecturale (art. 97)

Plusieurs communes proposent de préciser l'alinéa 6 de la manière suivante : « l'isolation périphérique nouvelle d'un bâtiment existant peut être posée dans l'espace réglementaire séparant les constructions de la limite de propriété. *Cette isolation est réalisable même si les indices d'occupation ou d'utilisation du sol maxima sont déjà atteints.* » En effet, une isolation répondant aux normes en vigueur ne bénéficie pas des effets des alinéas 3 ou 4.

Procédure d'enquête (article 73 al.2bis nouveau LATC).

Les services pilotes peuvent, par délégation de compétences, entendre les opposants. Ceci n'apparaît pas dans l'alinéa 2bis. Par souci de transparence, cette délégation doit être précisée dans la loi.

Autorisation cantonale préalable (article 113 al.2 nouveau LATC).

L'alinéa 2 est complété dans le sens où la municipalité doit transmettre dans tous les cas le résultat de l'enquête publique aux départements intéressés, même dans l'hypothèse où il n'y a pas d'opposition. Nous considérons qu'il s'agit d'une exigence supplémentaire, symptomatique de la tendance, maintes fois reprochée à l'Etat, de

multiplier les exigences et de codifier à l'excès. Là où il n'y a pas d'impératif de droit supérieur, il faudrait tendre à simplifier.

L'UCV espère que ces remarques seront utiles à la révision de la LATC et subordonne toute entrée en matière à leur prise en considération.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de nos sentiments très respectueux.

UNION DES COMMUNES VAUDOISES

La Secrétaire générale :

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'BDind', written over a horizontal line.

Brigitte Dind

Annexe mentionnée

Copies à : Monsieur Yvan Tardy, Président
Monsieur Philippe Gmür, Chef du SDT