



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

Madame la Conseillère d'Etat  
Jacqueline De Quattro  
Cheffe du DTE  
Place du Château 1  
1014 Lausanne

Pully, le 30 juin 2016  
BD/clb

### **Consultation LATC- Modification de la partie aménagement du territoire.**

Madame la Conseillère d'Etat,

Après avoir soumis le projet cité en titre aux communes membres de l'UCV et l'avoir attentivement analysé, nous vous faisons part de la position de l'UCV. Précisons ici que les avis qui nous parviendront hors du délai qui nous a été imparti seront adressés par messagerie à votre service pour faire partie intégrante de notre réponse. Il en ira de même pour les réponses très détaillées qui seraient adressées directement à notre association.

En préambule, il convient de saluer la volonté de simplification qui émane d'un texte légal allégé et efficacement structuré. Toutefois le bénéfice d'une forme simplifiée ne signifie pas encore un accroissement de la marge de manœuvre communale. Ceci sans parler des incertitudes quant à la concrétisation réglementaire qui suivra. A cet égard, il ne faudrait pas que l'allègement législatif soit compensé par un alourdissement du cadre réglementaire et par une augmentation du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Par ailleurs, nous regrettons que la LATC fasse l'objet de modifications successives ; certaines ayant été soustraites à la consultation (exemple des résidences secondaires ci-dessous).

Considérations sur l'avant-projet modifiant la LATC :

A. Le projet de LATC fait l'impasse, notamment sur :

- les principes de liberté d'appréciation nécessaire aux communes (art. 2 al. 1 et 26 al. 2 actuels) et de proportionnalité (art. 4 actuel). La mention à l'article 1 du respect de principe de subsidiarité n'est pas suffisante ;
- les communes fusionnées. Cette problématique, déjà omise lors de la révision du PDCn, doit figurer dans la loi ;
- les délais fixés pour chaque phase de procédure d'examen et d'approbation des planifications. Ces délais nous paraissent indispensables vu la pratique actuelle des communes avec le SdT ;
- les dispositions transitoires, en particulier le statut des planifications actuelles.

Nous demandons que ces éléments figurent dans la nouvelle loi.

- B. Les dispositions modifiées relatives aux résidences secondaires n'ont pas été mises en consultation, ce que nous regrettons. Permettez-nous une observation relative à l'introduction d'un alinéa 1 bis à l'article 103 LATC. Ce nouvel alinéa prévoit que la réaffectation en résidence secondaire d'un logement utilisé comme résidence principale est soumise à autorisation. Cela est valable également pour les communes qui n'ont pas atteint les 20 %. Les communes devraient à notre sens pouvoir décider de l'opportunité de l'assujettissement à autorisation.
- C. Article 3 : l'exigence d'être inscrit au REG A ou B a déjà été critiquée lors de la consultation du projet mis en consultation en 2011. La nécessaire élaboration des plans par des personnes

qualifiées n'est pas remise en cause, vu l'intérêt évident des communes. Ce qui pose problème, c'est le critère de qualification.

L'exclusion de toute autre preuve de qualification hormis les aménagistes ne peut être soutenue. Ne confondons pas qualité des plans avec défense d'un certain corporatisme professionnel ! Nous demandons le maintien des critères de qualité de la loi actuelle.

- D. L'article 4 précise que le SdT est habilité à procéder à une pesée des intérêts, alors que la Commission cantonale d'urbanisme et d'architecture est supprimée. Une partie des communes s'interroge : l'indépendance de cette commission dérange-t-elle ? Ces collectivités estiment qu'en cas d'appréciation différente avec l'Etat, l'intervention de cette commission est un gage de neutralité qui devrait être conservé. D'autres sont favorables à la suppression de cette commission.
- E. L'article 5 introduit une base légale pour la perception d'émoluments par l'Etat. Nonobstant son caractère potestatif et le fait que l'Etat pratique déjà la perception d'émoluments sur une base réglementaire, ce principe est contestable. A notre sens, les communes ne devraient pas devoir payer pour une tâche de surveillance confiée au canton ex lege. Si le prélèvement devait être maintenu, nous osons espérer qu'un seul examen impliquera un coût moindre par rapport aux multiplications des études auxquelles les communes sont contraintes actuellement.
- F. Plan Directeur Cantonal 4 (PDCn4) : le cadre contraignant de la loi fédérale et du PDCn 4, permettent de se contenter d'un renvoi à ces normes. La simplification du contenu de la LATC qui en découle n'empêche pas une réduction considérable de la marge de manœuvre des communes qui deviennent encore davantage des "exécutantes", notamment dans la mise en œuvre du PDCn4.

S'agissant de ce document, et sans encore connaître au moment de la rédaction de ce courrier le contenu du projet qui sera soumis au Parlement, l'UCV tient à exprimer ici son inquiétude quant à la réelle prise en considération des propositions et remarques faites dans sa réponse à la consultation. Nous pensons notamment au critère du pourcentage d'habitants que le Canton veut imposer alors que la LAT ne l'impose pas. De surcroît, l'UCV défend deux autres éléments essentiels :

- la date de référence du taux de croissance : pourquoi ne pas utiliser le scénario haut de la Confédération ? Les chiffres fédéraux permettent cette marge de manœuvre démographique qui offrirait un appel d'air non seulement pour les communes centres, mais aussi les communes hors centres. Ceci sans préjudice les uns au détriment des autres ;
- le maintien du taux de saturation fixé à ce jour à 80 %. Avec sa suppression et la fixation du critère 70 habitants/emplois par hectare, le IUS passerait de 0,4 à 0,43. L'UCV demande le maintien de cet indice à 0,4.

Concernant plus particulièrement l'article 8 al. 2, nous demandons que les modifications du PDCn relevant de la compétence du Conseil d'Etat soient clairement circonscrites dans la loi.

G. Plans d'affectation cantonaux :

- article 10 al. 1 let. a : quels sont les critères de "l'importance cantonale" d'un projet ? Ce terme, trop vague, est susceptible d'interprétation extensive, donc contestable. Il mérite d'être défini précisément ;
- article 10 al. 1 let. b : si le non établissement du plan est le fait d'une municipalité, il conviendrait que le plan tel que défini par le Conseil d'Etat soit soumis au vote du Conseil de la commune. Ceci par souci de limiter l'ingérence dans l'autonomie communale.

H. Plan directeur communal ou intercommunal (article 16) :

L'absence de contrainte fédérale sur ce point et le fait que ce plan n'est pas opposable aux tiers, permettent de ne pas imposer les plans directeurs communaux, hormis dans les zones de centres ou les périmètres compacts d'agglomérations. Si ceci nous paraît cohérent, l'obligation d'établir un plan pour ces périmètres peut paraître surprenante alors que la responsabilité du contenu appartient à la Municipalité et qu'il ne doit être ni adopté par le délibérant communal ni approuvé par le canton.

Cela étant, l'autonomie des communes en matière d'aménagement du territoire est principalement traduite par cette planification stratégique de la seule responsabilité des Exécutifs communaux.

Cette planification pourra toutefois être remise en question lorsqu'elle sera concrétisée en terme d'affectation. Cette procédure simplifiée n'est donc pas sans risque pour les municipalités. Dès lors, est-il pertinent que la stratégie d'aménagement du territoire ne soit fondée que sur la responsabilité de l'Exécutif communal, sans que le délibérant n'ait la compétence de la légitimer? La question mérite d'être posée quand bien même cela risquerait de nuire aux chances de succès d'un tel outil.

#### I. Plan directeur intercommunal dans un périmètre d'agglomération (article 18) :

L'UCV ne peut souscrire à la formulation de l'alinéa 1 de cette disposition : "L'Etat et les municipalités concernées établissent de concert...". Vu les compétences respectives en aménagement du territoire, l'UCV estime qu'il appartient aux municipalités concernées d'établir ensemble le projet d'agglomération, notamment définir les modalités et la mise en œuvre. Pendant cette procédure, elles consultent l'Etat. Le projet est ensuite adopté par les municipalités et soumis à l'approbation de l'Etat.

S'agissant de l'alinéa 4, le pouvoir donné à l'Etat de contraindre les municipalités n'ayant pas adopté le plan nous interpelle : la capacité d'un plan à réunir les communes autour d'un même projet repose sur l'encouragement et l'intention générale. Il serait dès lors contradictoire avec l'esprit de ce plan – et toutes les justifications données dans l'EMPL relatives à l'autonomie communale – qu'il soit contraignant pour les autorités, encore plus lorsqu'elles ne l'adoptent pas.

Par ailleurs, la question de la fréquence de révision du plan d'agglomération n'est pas traitée, nonobstant le caractère obligatoire que le projet veut conférer à ce plan. L'article 19 "révision" s'applique-t-il à l'article 18?

Autre point : l'article 18 ne se réfère pas aux directives fédérales qui définissent les projets d'agglomération. Le contenu n'étant pas clairement identifié, le Canton pourrait demander aux communes concernées de traiter certains domaines qui ne figureraient pas dans les directives de la Confédération. L'UCV souhaite que le contenu d'une telle planification se borne aux directives fédérales, sans autres exigences du Canton.

#### J. Plans d'affectation communaux :

Supprimer la distinction entre les différents instruments d'affectation (PGA, PPA, PQ) paraît à première vue intéressant dans le but d'unifier l'ensemble des procédures d'affectation, à condition toutefois que l'utilisation du Plan d'affectation communal prévu pour différentes affectations et à différentes échelles permette dans la pratique de conserver ce qui faisait la spécificité et la souplesse des PPA. De nombreux doutes sont émis sur ce point.

La zone d'affectation différée (article 31) a été demandée par l'UCV dans le cadre du groupe de travail politique "Aménagement du territoire". Notre objectif était de permettre de geler des zones à bâtir situées en périmètre de centre, donc probablement nécessaires à la construction à l'horizon 15-20 ans, afin d'éviter de dézoner ces terrains pour devoir à nouveau les légaliser par la suite. A la différence de la zone intermédiaire actuelle, la zone d'affectation différée a ainsi l'avantage de concerner des zones déjà légalisées. A notre sens, ces zones devraient rester colloquées en zone à bâtir. Nous n'y voyons pas de contradiction avec le fait qu'elles soient rendues inconstructibles pour quelques années.

Or, l'ambiguïté des explications figurant dans l'EMPL (page 18, commentaire de l'article 31) nous laisse supposer que la solution proposée par l'Etat ne correspond pas réellement à ce que nous avons souhaité. Il est en effet précisé que, pour les terrains qui ne sont pour l'heure pas nécessaires à la construction mais qui pourraient le redevenir, la zone d'affectation différée, déclarée non constructible, pourrait l'être à nouveau au-delà de 15 ans *moyennant une modification du plan d'affectation* lorsque et si les circonstances le permettent ultérieurement. Nous lisons aussi qu'à la différence de la zone intermédiaire, la zone d'affectation différée ne peut être utilisée que pour des terrains *précédemment* affectés à la zone à bâtir. Pourquoi *précédemment* ? Faut-il comprendre que l'Etat considère que ces parcelles ne sont plus légalisées? Avec une telle approche, la zone d'affectation différée perd nettement de son utilité. La situation n'est guère plus favorable qu'avec les actuelles zones intermédiaires. Nous demandons que les parcelles sises en zone d'affectation différée restent colloquées en zone à bâtir dans le plan d'affectation. Elles sont seulement gelées, donc déclarées inconstructibles pour une période donnée.

Après ce terme, nous admettons volontiers qu'une appréciation de la situation soit indispensable pour déterminer s'il se justifie au final d'utiliser ces terrains pour la construction ou non. Cette appréciation doit être laissée à l'appréciation de la municipalité et ne passe pas obligatoirement par une modification du plan d'affectation.

Concernant l'abandon de la zone intermédiaire, comment les zones existantes seront-elles gérées? Retourneront-elles en zone agricoles ? Certaines communes en comptent dans leur périmètre de centre. Elles devraient pouvoir les légaliser en dépit de la pratique restrictive actuelle.

L'examen préliminaire (article 35) avant l'examen préalable est rendu obligatoire. Une appréciation de l'Etat en amont est positive car elle évite aux autorités communales les couches successives d'études chronophages et onéreuses, ce qui ne signifie pas pour autant une réelle garantie de simplification. Quelles seront les modalités de cet examen dont la définition n'est pas claire? L'examen préliminaire fera-t-il doublon avec l'examen préalable? Savoir si le premier représentera une réelle aide pour les communes est difficile à ce stade. Il est essentiel, qu'il ne soit pas prévu de juger de l'opportunité d'établir une planification.

Au vu de ces considérations, l'UCV ne peut se rallier au projet tel que mis en consultation.

Nous concluons en précisant que nos délégués au sein du groupe de travail politique "Aménagement du territoire", restent à votre disposition pour discuter des remarques qui précèdent.

Espérant qu'un réel partenariat avec les communes permettra la prise en compte de leurs observations, nous vous remercions de cette consultation et vous adressons, Madame la Conseillère d'Etat, nos salutations très respectueuses.

UNION DES COMMUNES VAUDOISES

La Secrétaire générale :



Brigitte Dind

Copies : Comité UCV  
M. Pierre Imhof, Chef du SDT