

Monsieur le Chef de service
Pierre Imhof
Service du développement territorial (SDT)
Avenue de l'Université 5
1014 Lausanne

Pully, le 16 décembre 2019

Consultation LATC – modification de la partie « Police des constructions »

Monsieur le Chef de service,

Le projet de consultation cité en titre a été soumis aux communes membres de l'UCV et a suscité de nombreuses réponses.

D'une manière générale, on ne peut que saluer une révision qui favorise une meilleure lisibilité des dispositions actuelles par des non-juristes, qui, il n'est pas inutile de le rappeler, constituent la grande majorité des exécutifs communaux.

Cependant, on ne peut que regretter, dans un certain nombre de propositions, un manque de clarté, des contraintes administratives supplémentaires qui, loin de simplifier la compréhension et l'application du droit, risquent de rendre plus complexe la tâche des élus communaux et d'alourdir les procédures. Certaines dispositions, dans leur totalité ou de façon partielle, ont même disparu sans que l'EMPL n'y fasse une quelconque mention (constructions souterraines, retrait du permis de construire, etc.), laissant le lecteur perplexe sur les raisons qui ont conduit à cette décision.

Si notre système fédéral exige une mise en conformité des outils cantonaux au droit supérieur, il est en revanche regrettable (une fois n'est pas coutume) que le Conseil d'Etat décide d'aller au-delà des exigences posées par le droit fédéral, quand il ne prend pas le parti de les anticiper (voir en particulier nos remarques relatives aux articles 9, 35 et 36 sur les droits à bâtir et zones agricoles).

Ce dirigisme en matière d'aménagement du territoire n'est pas acceptable, tant il viole l'autonomie de nos communes, principe pourtant inscrit dans notre Constitution qui précise, il n'est pas inutile de le rappeler aux rédacteurs de cet avant-projet, que ces dernières sont autonomes en matière d'aménagement local de leur territoire et que l'Etat leur confie les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter que lui.

Par ailleurs, nous regrettons fortement que le projet soit mis en consultation sans son règlement d'application, alors qu'il y est fait mention à de multiples reprises. Il paraît dès lors essentiel que les associations et instances principales concernées soient consultées à son sujet avant son entrée en vigueur.

Enfin, sur la forme, la numérotation des articles de l'avant-projet ne correspond pas aux dispositions actuelles, ce qui a rendu plus difficile l'effet miroir et, par là même, l'analyse du texte.

Remarques sur l'avant-projet LATC article par article :

Article 1 Harmonisation de la terminologie

L'UCV avait déjà eu à se positionner sur l'adhésion à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) en 2011 et si aujourd'hui une partie des avis exprimés est favorable à cet accord, une autre partie y reste farouchement opposée, estimant le recours à des solutions uniques, et donc par définition peu innovantes, peu compatible avec la prise en considération des spécificités territoriales et urbanistiques de chaque commune. Cette uniformisation du droit présenterait par ailleurs deux inconvénients majeurs : les concepts ancrés dans les règlements et analysés par la jurisprudence – comme par exemple la notion de dépendance – disparaîtraient avec toute la jurisprudence qui leur est attachée, engendrant ainsi une insécurité juridique ; ensuite la redéfinition de l'ensemble de la terminologie complexifiera passablement la tâche des communes dans un contexte qui se veut déjà tendu et pour lequel les compétences de milice ne suffisent plus. Par conséquent, il nous paraît essentiel, en cas d'adhésion à l'AIHC, que le canton se dote d'un guide d'application et/ou propose des formations afin d'accompagner les autorités communales.

Article 7 Elimination des obstacles architecturaux

Le futur règlement d'application devant fixer les mesures nécessaires et préciser les bâtiments concernés, il est difficile de se positionner sur cette disposition, d'autant plus que son champ d'application permet au canton de dépasser le cadre fédéral. Cela étant, il serait judicieux de prévoir à l'alinéa 2 une autre exception que celle des « frais disproportionnés », à savoir les cas où l'application de cet article serait contraire à l'identité du bâtiment. Il serait également bon de préciser (comme cela l'est dans l'EMPL) qu'en cas de transformation ou d'agrandissement de bâtiments existants, l'obligation de mise en conformité ne concerne que la ou les parties touchée/ées par le projet soumis à autorisation. L'alinéa 2 laisse place à interprétation avec l'introduction de la notion de « frais disproportionnés », alors que le cadre fédéral actuel a instauré les principes de proportionnalité basée sur des critères précis. Dès lors, la plus-value de cette disposition est discutable.

Article 8 Clause générale d'esthétique

L'UCV souhaite le maintien de la disposition actuelle (art. 86). En effet, si la protection des sites et monuments pourrait être menacée par le déplacement des constructions nouvelles vers le milieu bâti, l'ISOS est déjà pris en considération dans le plan directeur cantonal, ce qui apparaît suffisant. Jusqu'à présent, la municipalité était compétente pour l'application des articles 17 LAT et 104 LATC, l'intervention du canton se limitant à un droit d'opposition (art.

110 LATC) et de recours (art. 104a LATC). La disposition actuelle doit être maintenue afin de préserver l'autonomie des communes en matière d'esthétique.

L'alinéa 3 est sujet à interprétation en ce qui concerne la réfection extérieure d'un bâtiment mal « intégré », cette notion étant indéterminée. S'agissant de sécurité et non d'esthétique, la dernière phrase n'a pas sa place selon nous dans cette disposition, d'autant plus que l'article 44 al. 2 traite déjà de cette possibilité.

Article 9 Utilisation rationnelle des droits à bâtir

Les communes s'opposent unanimement et fermement à l'introduction d'une nouvelle disposition contraignante dans la LATC. La lutte contre la thésaurisation du sol a déjà été abordée et réglée dans la précédente réforme par la création de l'article 52 de la LATC. En sus du surcroît de travail administratif, en termes de procédure et de contrôle afin de procéder à l'analyse et au respect de l'utilisation rationnelle (présente ou future) du sol, cette mesure viole le droit de propriété et va au-delà des exigences du droit fédéral, en prenant en considération les terrains partiellement bâtis dans le dimensionnement de la zone à bâtir quand le droit fédéral (article 15 LAT) ne l'exige pas.

En outre, l'épuisement des possibilités de construire n'est pas toujours souhaitable, que ce soit en vertu de la clause d'esthétique (elle-même stipulée dans la loi) ou même de la qualité de vie sur la parcelle.

Enfin, cette mesure manque particulièrement de pertinence pour les petites communes qui sont touchées par un potentiel légal de croissance démographique très faible.

Article 10 Stationnement

Il est important que la réglementation communale continue de primer sur les normes communément admises. Aussi, et même si le projet prévoit la possibilité de déroger à ces normes dans des cas très limités, le stationnement doit être laissé à l'appréciation des autorités communales, en fonction des besoins et des particularités locales, notamment pour des localités pauvres en desserte en transports publics.

Article 11 Nécessité d'un permis de construire ou de démolir

A ce stade, l'UCV se prononce pour le maintien de l'article 103 LATC, faute d'avoir une vision claire et pertinente sur cette nouvelle disposition. La municipalité doit rester compétente sur tous les objets qui n'ont pas à être soumis au canton.

La notion d'entretien courant est par ailleurs beaucoup trop vague et devrait être précisée (type de travaux, montants engagés, superficies concernées, etc.).

La municipalité n'a en outre pas à se déterminer sur la nécessité d'un diagnostic de présence de polluants dangereux pour laquelle elle ne dispose ni des compétences ni des connaissances techniques nécessaires. Ce dernier doit être fourni en fonction des directives et exigences cantonales. En outre, cette dernière phrase de l'alinéa 3 est redondante avec l'article 20 du projet.

Article 12 Constructions, installations et aménagements en vue d'une manifestation

Dans l'ensemble, les communes sont favorables à cette disposition. Un délai de six mois serait en revanche plus approprié, le délai de trois mois pouvant parfois s'avérer trop court, selon l'importance de la manifestation.

Par ailleurs, l'alinéa 2 devrait laisser à la municipalité une marge de manœuvre pour des cas particuliers.

En revanche, l'alinéa 3 ne nous semble pas utile : à partir du moment où un intérêt digne de protection sous l'angle de l'environnement est touché par la manifestation, le service en charge de l'environnement serait amené à se prononcer pendant la procédure d'obtention du permis. En cas de dispense de permis, le canton ne devrait pas être consulté en parallèle. L'alinéa 1 apparaît donc suffisant.

Article 13 Autorisation préalable d'implantation

Cette autorisation ne porte pas toujours sur les éléments mentionnés à l'alinéa 2 qui devrait par conséquent être supprimé.

Article 14 Validité du permis de construire ou de démolir et de l'autorisation préalable d'implantation

La possibilité pour la municipalité de retirer le permis, tel que l'article 118 al. 3 de la LATC actuelle le permet, devrait être reprise. Nous attirons votre attention sur le fait que l'article 13 al. 1 soumet par analogie la demande d'implantation préalable à la procédure relative au permis de construire. Or l'alinéa 3 prévoit une péremption de la demande d'implantation après deux ans au lieu de trois ans pour le permis de construire. N'y a-t-il pas selon vous, au mieux une difficulté de lecture, au pire une incohérence entre ces deux dispositions ?

Si certaines communes saluent la clarification des trois ans relative à la validité du permis de construire, d'autres estiment que la validité de deux ans prolongeable une année permet de contrôler une mise en œuvre appropriée des travaux.

Article 15 Centrale des autorisations

Le projet donne une existence légale à la CAMAC qui devrait rester une entité administrative, sans pouvoir particulier, notamment décisionnel comme c'est le cas dans le cadre du contrôle formel des dossiers. La gestion et le contrôle des permis de construire doivent rester de compétence exclusivement communale. Le travail de la centrale ne devra pas non plus engendrer d'émoluments administratifs à charge des communes.

Article 16 Demande

Si l'on comprend bien qu'il est difficile d'échapper à la dématérialisation des dossiers, le fait que la version électronique fasse foi est vivement critiquée par les communes. La version papier, signée par les principaux concernés et comprenant le sceau des autorités doit continuer à faire foi et être consignée dans les dossiers des services communaux, la version électronique étant réservée à la circulation du dossier entre les différents services de l'Etat via la CAMAC.

En effet, selon la technologie utilisée par les communes et les types de fichiers informatiques, la lecture ne permet pas toujours une analyse complète et sûre des plans fournis.

L'alinéa 1 devrait être complété par l'exigence de l'article 108 al. 1 de la LATC pour les signatures.

La dématérialisation devrait également permettre d'éviter les doublons. Or, l'articulation des alinéas 1 et 4 de cette disposition peut laisser penser que la demande est déposée une première fois sur le système d'information puis une seconde par la commune au moment de la mise à l'enquête publique. Est-ce à dire que la demande est déposée 2 fois via le système d'information ?

Article 17 Traitement et communication électronique des demandes

Mise à part la difficulté d'appliquer cette disposition sans une refonte complète du système d'information, la centrale n'a pas à être tenue au courant de tous les échanges entre le requérant et les communes. Il s'agit ici d'éviter un interventionnisme inapproprié.

Article 20 Polluants dangereux pour l'environnement ou pour la santé

Même si les enjeux de santé publique liés à cette disposition sont louables, une extension de la liste des substances concernées ainsi que l'obligation de diagnostic sur l'ensemble du bâtiment nous semblent disproportionnés. Nous demandons par conséquent la possibilité de rendre ces diagnostics partiels lorsque les travaux ne touchent que certaines parties du bâtiment (comme cela est possible pour l'amiante). En outre, ils ne devraient être obligatoires qu'en cas de présence rendue vraisemblable et non de manière systématique.

Pour cela, le contrôle de ces diagnostics doit être délégué aux services cantonaux spécialisés dans ces domaines et non aux communes qui ne disposent ni des ressources financières ni des compétences techniques nécessaires pour veiller à la bonne exécution de ces diagnostics.

Enfin, en raison des coûts engendrés par ces exigences très contraignantes, une augmentation des travaux réalisés sans demande préalable est à craindre, rendant cette mesure finalement inefficace.

Article 21 Enquête publique

L'alinéa 1 devrait préciser l'exigence de rendre un dossier complet « et conforme » avant de faire partir le délai de 30 jours.

L'alinéa 4 impose désormais l'affichage de l'enquête publique sur la parcelle. Nous estimons que cette décision ne devrait appartenir qu'à la commune (ne serait-ce qu'en vertu de la clause d'esthétique). En revanche, la diffusion dans le journal local devrait être maintenue afin de garantir au mieux l'information de la population au sens large.

Article 22 Dispense d'enquête

L'article actuel doit être maintenu. Ces autorisations doivent rester de la seule compétence des communes. Il est important de conserver la notion de minime importance. En cas de

maintien de cette nouvelle disposition, l'alinéa 3 devrait être modifié de façon à remplacer la notion de « constructions protégées », trop vague, par un concept légal et précis.

Article 23 Oppositions et observations

L'alinéa 2 semble en contradiction avec la LPA-VD s'agissant des oppositions électroniques, puisque celle-ci n'est valable que si elle comporte, notamment, la signature de son auteur.

Les communes dans leur ensemble sont opposées à la validité des oppositions et observations déposées sur le système d'information. Seules celles déposées directement auprès des communes devraient être recevables.

Cette disposition prévoit à son alinéa 4 que la municipalité transmet à la CAMAC les oppositions et observations reçues. Nous peinons à comprendre cette ingérence de la part du canton, les municipalités étant les seules compétentes pour traiter ces remarques (d'autant plus que l'EMPL reste muet sur ce point). Aussi, la transmission de ces données ne devrait être requise que dans le cas où un service de l'Etat serait concerné par leur contenu.

Article 26 Vérifications par la municipalité

Les communes n'ont pas à s'assurer du travail qui doit être fait par la centrale. Aussi, et en considération des remarques précédentes sur les articles 9 et 20, le premier alinéa devrait se limiter à ne mentionner que la conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires ainsi qu'aux plans légalisés ou en voie d'élaboration.

L'UCV souhaite que cette disposition reprenne la vérification des titres juridiques mentionnée dans l'article 104 al. 3 LATC ainsi que le contenu de l'article 117 LATC, soit la possibilité pour les autorités communales de conditionner la délivrance du permis à la réalisation de modifications de minime importance (fort utile en cas d'oppositions).

Article 27 Dérogations

L'UCV demande la suppression de l'alinéa 2 de cette mesure : le fait d'obliger les règlements communaux à fixer d'avance les dérogations possibles et de manière exhaustive est contraire même à la définition de la dérogation qui constitue une réponse à la particularité d'un cas, qui n'est par conséquent pas toujours prévisible. En limitant les possibilités de déroger au règlement communal, l'avant-projet porte atteinte au pouvoir d'appréciation des communes ainsi qu'à leur liberté de juger de l'opportunité de la disposition dérogatoire.

La première phrase de l'alinéa 3 doit également être supprimée : nonobstant la difficulté d'identifier l'ensemble des tiers concernés, l'information sur l'avis d'enquête publique est parfaitement adéquate et suffisante.

Article 29 Décision de la municipalité

Nous attirons votre attention sur une erreur dans l'EMPL : la LPA-VD ne règle pas la transmission de la décision par voie électronique puisque, pour le moment, seule la loi fédérale donne cette possibilité. L'article 44 a LPA_VD n'existe pas !

Article 30 Recours des départements

Nous demandons le maintien des articles 104a et 134 LATC. Hormis l'alinéa premier, cette nouvelle disposition porte gravement atteinte à l'autonomie communale.

Article 31 Nécessité d'une autorisation ou d'un préavis spécial cantonal

Nous nous opposons fermement à la possibilité que des dispositions d'ordre réglementaire puissent soumettre un projet de construction ou d'installation à l'obtention d'un préavis ou d'une autorisation de la part d'un service cantonal (alinéa 1). Il appartient au législateur et non au gouvernement de décider si un tel alourdissement se justifie. Il en va également de la sécurité du droit.

Article 32 Circulation du dossier et synthèse des autorisations

L'alinéa 2 devrait prévoir un délai d'action pour la centrale afin de transmettre les documents nécessaires auprès de la municipalité pour que cette dernière soit en mesure de respecter au mieux le délai d'ordre de 60 jours.

Article 35 Remise en état en cas de perte de l'utilité agricole

Rien ne permet au canton à l'heure actuelle d'anticiper la deuxième révision de la LAT, d'autant plus que la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) s'est récemment opposée au projet, expliquant dans son communiqué que « *La commission se demande également si l'obligation de rétablissement de l'état d'origine proposée peut être mise en œuvre dans la pratique et si elle est proportionnée au but visé. En effet, son application entraînerait des coûts supplémentaires élevés, en particulier dans l'agriculture, et il faudrait toujours disposer d'objets à démolir à titre de compensation* ».

Nous demandons par conséquent la suppression de cet article.

Article 36 Utilisation optimale des surfaces à bâtir

Sur ce point également, nous exigeons d'attendre la suite des débats au niveau fédéral.

Article 37 Charge foncière et mention au registre foncier

De manière générale, cette disposition n'a pas sa place dans la LATC, la LDFR réglant déjà la question des bâtiments agricoles, en particulier leur morcellement. Par ailleurs, les frais d'inscription de la mention, imposée par l'Etat, devraient être laissés à la charge de ce dernier.

Article 42 Permis d'habiter ou d'utiliser

L'alinéa premier institue la notion de permis d'habiter « partiel » qui n'existait pas jusqu'à présent. En revanche, la disposition reste muette sur les conditions minimales à remplir pour délivrer ce type de permis. Pour correspondre au plus près à la réalité du terrain, cette possibilité ne devrait selon nous être offerte que lorsque l'ouvrage ne remplit pas certaines conditions « mineures » (par exemple certains aménagements extérieurs) n'empêchant pas les propriétaires de s'y installer, et ne présentant aucun danger pour la santé et la sécurité des

utilisateurs. Le permis partiel devrait avoir une durée de validité limitée, afin d'exercer la pression nécessaire sur les propriétaires pour qu'ils exécutent le solde des travaux à réaliser.

En outre, si la disposition fixe un délai de 30 jours (qui serait préférable à un mois étant donné que les autres délais sont exprimés en jours) pour procéder au contrôle de conformité, elle devrait également déterminer le délai dans lequel la municipalité doit statuer pour délivrer le permis.

Selon les commentaires ci-dessus, l'exigence de l'alinéa 3 ne nous semble pas réalisable.

Article 46 Hypothèque légale

Alors que l'EMPL en fait mention et qu'elle est indispensable, cette disposition relative à l'hypothèque légale fait défaut dans le projet de loi.

Autres remarques sur l'avant-projet LATC :

- La disposition relative aux constructions souterraines doit être maintenue (art. 84 LATC).
- La possibilité pour la municipalité d'exécuter par substitution les travaux nécessaires en cas de non-conformité de l'ouvrage, comme l'article 130 LATC le permet, doit être conservée. De même que le recours à l'article 292 CP.

Remarques sur la LPIEN

Tout comme pour la LATC, il est fait mention d'un règlement d'application de la loi, celui-ci ne figurant pas dans le projet de consultation. Une fois de plus, nous regrettons vivement ce type de procédé qui ne permet pas une analyse complète de la situation, soit en toute connaissance de cause. L'UCV ainsi que les instances concernées demandent à pouvoir être consultées sur le règlement d'application avant son entrée en vigueur.

De manière générale, une minorité de communes salue la volonté de prévenir les risques sismiques sur les territoires où ces dangers sont avérés. Cependant, l'UCV regrette une certaine ingérence de l'Etat, notamment en ce qui concerne l'article 11 LPIEN.

En effet, l'EMPL relève que « *Pour ce qui a trait aux seuils et critères à partir desquels ou selon lesquels les projets de construction ou de transformation sont soumis à autorisation spéciale relevant de l'ECA, ils sont fixés par le Conseil d'Etat sur délégation du Grand Conseil. Cette délégation est expressément mentionnée dans la loi tout comme les critères servant à déterminer ces seuils. En outre, une liste rattachée au RLPIEN et énumérant les objets de la compétence de l'ECA est créée* ».

Dès lors, il nous est difficile de mesurer les réelles conséquences pour les communes, en termes de planification et d'autorisation de construire, quant à ces exigences puisque les informations sont lacunaires.

Sur la forme, la notion « d'explosion » fait défaut dans tous les articles où il est fait mention des dangers d'incendie. S'agirait-il d'un oubli ?

Article 16

Le contrôle des conduits de cheminée n'est pas exécuté par l'autorité communale mais par un ramoneur officiel mandaté par la commune. Faut-il alors considérer le ramoneur en tant qu'autorité compétente au même titre ?

Remarques sur la LVLEne

Art. 38 Coefficients d'occupation et d'utilisation du sol, distances aux limites et hauteur des bâtiments.

Une petite partie des communes propose d'étendre ces exceptions dans le calcul de la distance aux limites et entre bâtiments.

Enfin, l'UCV peine à comprendre l'utilité de l'alinéa 3 quant à l'utilisation d'un bonus énergétique pour l'octroi de places de parc supplémentaires, étant donné que les attributions diffèrent totalement.

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 Chef de service, à l'assurance de nos sentiments très respectueux.

Gianni Saitta



Secrétaire général

Isabelle del Rizzo



Juriste