

UNION DES COMMUNES  
VAUDOISES

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

Pully, le 2 mars 2016

Réf : BD/clb

#### **4<sup>ème</sup> adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn) et projet de taxe sur la plus-value**

Madame la Conseillère d'Etat,

Notre association vous remercie, ainsi que votre service du développement territorial, pour le travail important fourni afin de mettre en conformité le PDCn avec la LAT, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Cette adaptation, ainsi que le projet de taxe à la plus-value nous permettra de sortir plus rapidement de la période transitoire, dite moratoire, imposée par la loi fédérale que l'UCV n'a pas soutenue.

Compte tenu de la diversité des communes qui, pour la plupart, vous ont adressé directement leur réponse, notre position n'énumérera pas les problématiques particulières. Ce courrier défend les principes essentiels que les collectivités ont fait valoir afin qu'ils soient pris en considération dans ces deux projets.

#### **4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn :**

##### Remarques sur les méthodes et critères de calcul

Un point positif –la prise en compte du scénario démographique haut – fait néanmoins l'objet de critiques essentielles car elles concernent les critères qui fondent tout le développement territorial vaudois :

- A.** La remarque principale porte sur le critère de calcul basé sur la conversion habitat/terrains (m<sup>2</sup>/habitants). L'effet pervers de cette vision restreint à terme la densification et va à l'encontre de la possibilité de créer des logements en suffisance. Une aberration illustrée par un certain nombre de communes dont la population, en augmentation régulière, a été logée dans des bâtiments de grands volumes rénovés et dans des constructions nouvelles à l'intérieur du périmètre bâti. Pour ces collectivités, il n'est plus possible de densifier, car elles ont déjà atteint leur quota de population. En outre, la fixation de quotas d'habitants/emplois à l'hectare n'a pas de sens, si l'on ne permet pas aux employés de se loger localement. L'objectif de la LAT étant de contrôler la quantité de terrains constructibles, ces besoins auraient pu s'exprimer directement en surfaces constructibles. Ce critère permettrait d'appréhender au plus près de la réalité un développement territorial de qualité et durable qui éviterait une consommation accrue de territoire, contraire au principe de la LAT.

- B.** Redimensionnement des zones à bâtir-calcul de la croissance : 2021 est l'ultime délai fixé aux communes pour l'entrée en vigueur de leur PGA. Compte tenu de la croissance annuelle fixée à 1 %, les communes auront tout intérêt à repousser la révision de leur PGA à cette date butoir; ce qui leur permettra de limiter le pourcentage de terrains à dézoner. Afin d'éviter cet effet pervers, l'UCV préconise de calculer le potentiel d'accueil pour 15 ans à partir de 2021. Cette solution aurait le triple avantage d'encourager les communes à réviser leur PGA, de permettre au SDT de répartir les travaux de contrôle des dossiers entre aujourd'hui et 2021 et, "last but not least", de diminuer fortement le nombre de communes qui doivent dézoner.
- C.** De nouveaux chiffres sur la démographie seront prochainement publiés par les statistiques fédérales. Ils devraient être pris en compte pour être au plus près de la croissance confirmée de notre canton et éviter ainsi une planification vaine car déjà dépassée. Ici, il importe de relever qu'à l'horizon 2040, les potentialités d'accueil de nouveaux habitants et emplois tels qu'ils sont estimés aujourd'hui seront insuffisantes. Par conséquent, le fait de réserver en zone intermédiaire des parcelles jusqu'à 2030 ne répond que partiellement aux besoins. Il convient d'anticiper ce manque de zones à bâtir en évitant de dézoner des parcelles situées en périmètres d'urbanisation. A cet égard, nous réitérons ici la requête faite par les délégués UCV dans le cadre du groupe de travail politique aménagement du territoire consistant à geler à l'horizon 30 ans ces zones légalisées prioritaires.
- D.** Concernant la date de référence de 2008 prise par le canton, les positions des Villes et des communes Bourgs et Villages divergent:
- Les villes sont satisfaites du point de départ fixé en 2008. Elles souhaitent rappeler que jusqu'à ce jour, elles ne connaissaient aucune limite de croissance. Désormais, les périmètres de centres y seront aussi astreints; elles font remarquer que cette limite qui leur est imposée évite de bloquer le développement des communes hors centres dont le taux de croissance peut ainsi être maintenu à 1 %. En contrepartie, les villes refusent une référence basée sur les chiffres 2014 ou 2015 qui les prêterait encore davantage.
  - Les communes hors centres estiment que c'est grâce à leur croissance importante ces 10 dernières années que celle de l'ensemble du canton a pu être absorbée et son dynamisme maintenu. Les pénaliser pour cette croissance, c'est à leur sens "voir le verre vide", alors qu'elles ont aménagé des zones constructibles qui ont servi le boom économique. Maintenir la date de 2008, alors qu'il n'y a pas de contrainte fédérale sur ce point, bloquerait de nombreuses communes qui ont utilisé leurs possibilités de croissance à cet effet. De surcroît, elles souhaitent que la date de référence soit 2014, voire 2015.

L'UCV estime essentiel de ne pas figer la date de départ du taux de croissance avant la publication imminente des statistiques fédérales sur la population. Leur prise en compte pourrait bien concilier la position des villes et communes hors centre, car l'année de référence 2015, à l'aune de ces nouvelles statistiques, ne devrait plus prêter les villes.

- E.** La méthode de calcul vaudoise est différente de celle de la Confédération : alors que l'évaluation fédérale donne un taux cantonal d'utilisation de 103 % (un indicateur supérieur à 100% permet la création de nouvelles zones à bâtir), l'évaluation cantonale s'avère plus stricte :

- Elle préterite nettement les communes hors centre en imposant une densité minimale de 70 habitants + emplois à l'hectare. Cette densité est plus forte que dans le précédent PDCn, puisque l'on passe de 64 à 70 habitants + emplois à l'hectare; le IUS passerait de 0,4 à 0,43. S'agissant de l'utilisation des terrains constructibles, le PDCn actuel tient compte d'un taux de saturation de 80 %. Or, le canton considère qu'avec leur raréfaction, ces surfaces seront utilisées à 100 %. Cette déduction nous paraît peu réaliste. La suppression du taux saturation impliquant un dézonage accru, nous ne pouvons y souscrire. Le IUS devrait ainsi être maintenu à 0,4.
- Les taux de croissance modulés en fonction des particularités des différentes agglomérations et types de centres représentent une solution intéressante. Il n'en reste pas moins que ces conditions représentent de nouvelles contraintes pour les agglomérations et les centres qui ne vont pas sans interrogations : ce plafonnement pourrait-il conduire à une baisse de densité des projets ou à renoncer à la densification de zones existantes? Le quota de population étant le même sur l'ensemble du périmètre, et non commune par commune, quid de la pesée des intérêts relative aux droits à bâtir des différentes collectivités? Quant aux communes avec périmètres de centres et hors centres, il serait judicieux que, selon le principe du vase communicant, elles puissent attribuer une partie du potentiel de croissance indifféremment de l'un à l'autre de ces périmètres.
- Enfin, le bilan des réserves inclut les parcelles partiellement libres en tant que potentiel à part entière. Or, l'Office fédéral compte ces surfaces comme un potentiel de densification à mobiliser en 45 ans (3 x 15 ans). Les compter à 100% sur une période de 15 ans péjore significativement les communes. Notre canton devrait appliquer simplement la méthode fédérale.

#### Remarques sur le fond :

Mesure A11-principe de mise en œuvre : le PDCn prévoit que les communes surdimensionnées ne peuvent délivrer de permis de construire tant qu'elles n'ont pas redimensionné leurs zones à bâtir. Si nous partons du principe que la procédure d'octroi du permis engagée par la commune respecte le règlement communal des constructions, il serait intéressant de savoir sur quelle base légale, les communes auraient l'obligation de ne plus délivrer de permis. Les articles 46 et 77 LATC sont des outils potestatifs et non impératifs à disposition des communes. A ce sujet, une jurisprudence de la CDAP (AC.2014.0013) considère que la procédure de permis de construire doit être distincte de la procédure de planification. La loi demande uniquement que la municipalité s'assure de la conformité du projet de construction aux dispositions légales et réglementaires et aux PGA en vigueur. Il va de soi que lors de la révision de son PGA, la commune devra être vigilante sur les dossiers mis à l'enquête, pour qu'il ne soit pas en contradiction avec son futur PGA.

Mesure A13 : le canton encourage l'utilisation d'instruments couplant aménagement du territoire et améliorations foncières. Le syndicat d'améliorations foncières est certes une solution lorsqu'il s'agit d'une zone relativement étendue; ce qui n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de parcelles isolées à l'intérieur du territoire urbanisé. D'où l'interrogation de certaines communes : ne faudrait-il pas introduire une mesure incitative pour empêcher la thésaurisation de zones constructibles dans les centres et encourager les propriétaires à utiliser dans un délai raisonnable le potentiel existant ou nouvellement attribué dans les PGA révisés ?

Plans directeurs régionaux : la procédure d'aménagement est un véritable jeu de l'oie où les cases retour ne manquent pas pour les communes. La règle du jeu se corserait avec un passage obligé par la case planification régionale; sans plan directeur régional, la commune se verra très probablement bloquée dans sa planification et... priée de repartir pour un tour. Rendre obligatoire une planification régionale institutionnalise une couche supplémentaire au " mille feuilles", déjà indigeste, de cette procédure. A notre sens, il est nécessaire d'encourager les planifications au niveau régional, mais l'Etat doit s'abstenir de rigidifier la procédure alors que sa volonté annoncée est d'alléger ce qui est possible. Autre élément non négligeable : les coûts importants qui seront mis à la charge des communes pour que les régions puissent assumer toutes les obligations ressortant du plan. Pour éviter tout futur problème d'interprétation, l'UCV souhaite que le caractère potestatif de la planification régionale soit inscrit dans cette 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn.

Zones d'activités : le principe de coordonner ces zones est certes louable. Nous constatons toutefois que le canton exige la justification des besoins pour l'extension et la création de zones d'activités régionales ou locales sur la base d'une analyse régionale. L'UCV estime que le canton s'octroie beaucoup trop de compétences au détriment des communes, voire des régions. De même les régions ne devraient pas s'immiscer dans les zones d'activités locales.

Surfaces d'assolement (SDA): le canton garantit toujours son quota de terres arables, mais sa marge a nettement diminué pour ne plus s'élever qu'à 175 ha fin 2014. S'il faut attendre que toutes les communes procèdent aux planifications nécessaires afin de réalimenter la réserve cantonale, la démarche risque de se prolonger jusqu'en 2021 avant de pouvoir envisager des réflexions pour certains sites. En outre, la compensation simultanée est illusoire. Quant à la définition des projets cantonaux, elle nous paraît trop restrictive et devrait prendre en compte les grands projets d'écoles ou encore de STEP régionales. Ces constats soulèvent plusieurs questions :

- Parmi ces nouvelles mesures, lesquelles sont obligatoires en vertu du droit fédéral et quelles sont celles qui anticipent la future LAT II qui traitera des SDA ?
- le canton a-t-il l'intention de thésauriser ces surfaces pour son propre intérêt et gérer cette disponibilité en défaveur de certains projets régionaux ou communaux ?
- comment le canton va-t-il gérer les besoins des certaines communes qui n'auront pas la possibilité de compenser des surfaces avec des SDA lorsque ces collectivités devront fournir des prestations publiques obligatoires (écoles, déchets, eau potable, STEP, etc...) ?
- comment le canton va-t-il gérer la temporalité entre l'échéance de la révision des PGA de toutes les communes au prise avec la nécessité de dézoner d'ici 2021 et les besoins de certains projets en zone d'activités ?

Il est important que le canton précise sa stratégie pour maintenir et augmenter son quota. L'UCV attend une réponse satisfaisante pour l'ensemble des régions et des communes confrontées à des défis majeurs en matière de prestations publiques.

Par ailleurs, l'UCV propose de ne pas prendre les SDA en considération dans les périmètres d'agglomération.

En effet, des projets d'urbanisation, destinés à être réalisés en priorité dans des sites stratégiques, pourraient se retrouver bloqués car leur développement était prévu sur des

SDA, sans possibilité de compensation. Or, ce n'est pas dans les périmètres compacts d'agglomération que les compensations SDA devraient être trouvées, ces territoires étant justement destinés à la densité urbaine. Nous demandons d'intégrer ce paramètre dans la reconstitution de réserve cantonale.

Fusions de communes: nous sommes interpellés par le fait que la 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn n'aborde pas la problématique des communes fusionnées.

Celles-ci ont relevé les défis de cette démarche, notamment la densification des villages et des bourgs, ainsi que des transports publics performants. Or, la définition incomplète des centres locaux et leur identification nominative ne correspond pas à la situation actuelle. La définition générale appliquée à un village est certes exacte.

En revanche, elle n'est pas adaptée aux communes nouvellement fusionnées composées d'entités villageoises avec leurs particularités économiques, touristiques, offres publiques, mobilité ou autres. Un nouveau regard, plus en adéquation avec la réalité, est souhaité qui permettrait aux communes fusionnées d'apporter la preuve qu'elles ont les caractéristiques de centre local.

Question concernant les MADR : les communes ont dû réaliser ces bilans qui ont été validés au printemps 2015. La 4<sup>ème</sup> adaptation du PDCn rend-elle ces documents caducs ?

### **Projet de taxe sur la plus-value**

Cette nouvelle taxe cantonale s'élèverait à 30 % lorsqu'un terrain est légalisé, le taux minimum de 20 % concernerait les autres mesures d'aménagement du territoire augmentant la valeur du sol.

Celle-ci se superposerait à la taxe communale sur les équipements communautaires, appliquée par bon nombre de communes, suite à la motion Jacques Haldy visant à remplacer les conventions autrefois pratiquées entre communes et propriétaires jusqu'à ce qu'une sentence arbitrale remette en cause cette pratique.

Les deux taxes pourront coexister à condition qu'elles soient ensemble plafonnées à un taux de 50 %; au-delà cela deviendrait confiscatoire. Par conséquent, l'UCV plaide pour une taxe à la plus-value limitée aux 20 % minimum prévus dans la LAT, afin de ne pas réduire la marge de manœuvre des collectivités liée à la taxe communale sur les équipements communautaires.

Compte tenu du fait que ces deux taxes sont déductibles de l'impôt sur les gains immobiliers, la part de 5/12 revenant aux communes (article 74 de la loi sur les impôts cantonaux) sera par conséquent diminuée. Ici, nous rappelons que lors de l'introduction de la taxe sur les équipements communautaires, le nouvel article 4b de la loi sur les impôts communaux prévoyait de compenser le manque à gagner pour l'Etat en matière de gains immobiliers en lui accordant 5 % de cette taxe lors de sa perception. Par symétrie, l'UCV requiert un traitement similaire lors de l'introduction de la taxe cantonale à la plus value, en modifiant, par exemple, le taux de répartition prévu à l'article 74 de la loi sur les impôts communaux.

Enfin, le canton aurait recours à des experts pour déterminer les taxes à la plus-value, ce qui suscite des inquiétudes : qui les choisit, comment sera effectuée l'évaluation de la plus-value par ces experts ?

Nous terminerons avec la gestion du fonds lié à cette future taxe destinée à indemniser les propriétaires dont le terrain est déclassé. Compte tenu du fait que les communes qui comprennent de telles parcelles ne sont pas les mêmes que celles qui prélèveraient la taxe perçue auprès des propriétaires recevant des droits à bâtir, il convient que le système de redistribution soit géré au niveau cantonal.

Cela dit, la jurisprudence fédérale en matière d'octroi d'indemnité étant très restrictive, il n'est pas impossible que le solde de ce fonds se révèle positif après un certain temps; ce nonobstant le fait que les indemnisations octroyées sont pleines et entières et la perception de la taxe calculée en pourcent. Nous pourrions imaginer que ce solde positif soit affecté à des projets régionaux d'importance cantonale.


### **Conclusion**

Les représentants de l'UCV se tiennent à votre disposition pour discuter de ces remarques et propositions dans le cadre du groupe de travail politique associé au retour sur la procédure de consultation.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions, Madame la Conseillère d'Etat, de croire à notre respectueuse considération.

UNION DES COMMUNES VAUDOISES

Brigitte Dind



Secrétaire générale

Copie : Monsieur Pierre Imhof, Chef du SDT