

Service de l'aménagement du territoire
M. Philippe Gmür
Chef de service
Place de la Riponne 10
1014 Lausanne

F S U

Section romande

Fédération suisse
des urbanistes

Fachverband Schweizer
RaumplanerInnen

Federazione svizzera degli urbanisti

Federaziun svizera d'urbanists

Lausanne, le 23 septembre 2011

Concerne : Avant-projet de LATC et d'adhésion à l'AIHC

Monsieur le Chef de service,

Les avant-projets cités en titre ont retenu toute l'attention de notre comité et ont fait l'objet d'une consultation des nos membres impliqués dans des bureaux d'étude œuvrant sur le territoire cantonal. Les sujets concernés nous intéressent en effet au premier chef. Nous tenons en préambule à préciser que l'orientation générale des modifications prévues vont dans le bon sens et répondent à des besoins avérés en aménagement du territoire. Nous vous remercions par ailleurs d'avoir intégré des délégués de notre fédération dans le groupe consultatif qui a suivi la préparation de ces avant-projets, ce qui nous a permis de faire valoir notre point de vue en amont de la procédure.

LATC

Nous saluons dans l'ensemble les mesures, notamment celles relatives à la clarification des outils d'aménagement et à leur portée, au logement, aux énergies renouvelables, à la lutte contre la thésaurisation des terrains en zone à bâtir ou à celles concernant les résidences secondaires.

En revanche, nous regrettons l'affaiblissement du projet sur le droit d'emption ainsi que l'abandon du PQCM, quand bien même cet outil n'a été que peu ou mal utilisé depuis son introduction.

L'introduction de la notion de **logement d'utilité publique**, qui apparaît à plusieurs reprises, est innovante et répond sans aucun doute à un besoin d'intérêt public. Il nous semble toutefois que cette nouvelle notion est très vague et, en l'état, difficile à appliquer. Cas échéant, dès l'adoption de la loi, nous attendons des clarifications rapides à ce sujet, notamment sur la définition de logement d'utilité publique et les moyens d'en contrôler l'application.

Les articles suivants font l'objet de commentaires particuliers :

art. 5a Elaboration des plans d'aménagement

Nous soutenons ces nouvelles dispositions. En effet, à défaut de diplômes permettant de garantir des capacités minimales pour élaborer des plans d'aménagement, seul le REG peut constituer à

Vadianstrasse 37
Postfach
9001 St. Gallen

T 071 222 52 52
F 071 222 26 09
info@f-s-u.ch

www.f-s-u.ch

section romande :
rue Beau-Séjour 16
1003 Lausanne
T. 021 323 06 26
F. 021 320 55 59
info@uplav.ch

ce jour une référence crédible. Ce registre présente par ailleurs l'avantage de constituer une référence nationale, ce qui va dans le sens d'une ouverture intercantonale des marchés que nous soutenons.

Nous voyons toutefois deux points critiques dans la mise en application de cette disposition :

- L'accès au REG est très insatisfaisant actuellement, tant du point de vue des délais de traitement des dossiers que des conditions d'admission. Nous pensons qu'une action concertée de la COSAC et de la FSU, par exemple, devrait aborder ce sujet avec le REG. Notre comité est à disposition du SDT pour une discussion à ce sujet.
- Peu d'aménagistes sont vraisemblablement actuellement inscrits au REG. Or au vu du point précédent, il serait judicieux de prévoir une phase transitoire de 3 ans environ pour permettre aux intéressés de se faire inscrire. Le marché de l'aménagement étant déjà en relative surchauffe, cette mesure nous semble impérative pour que les bureaux privés puissent faire front à la demande croissante de procédures de planification.

Enfin, nous ne comprenons pas le renvoi à l'art. 106 qui traite de la mise à l'enquête de projets de construction.

art. 7a Emoluments

Nous contestons le principe de facturation du traitement des dossiers d'aménagement. Ceux-ci doivent relever des prestations ordinaires de l'Etat et mettre toutes les communes et particuliers sur pied d'égalité. La complexité croissante du cadre juridique et des procédures renchérit souvent les frais d'étude en exigeant une implication accrue des mandataires. Il n'est pas normal ni judicieux d'y ajouter des frais administratifs. De surcroît, à l'heure où l'on va demander à de nombreuses communes d'engager des frais de révision de leurs plans d'affectation pour une réduction de leurs droits à bâtir, le moment est très mal choisi pour introduire une telle disposition.

Si nous contestons la généralisation d'une perception d'émoluments pour le traitement des dossiers, nous sommes conscients des difficultés du SDT et d'autres services à traiter les dossiers dans les délais légaux. Des moyens plus importants en personnels sont indéniablement nécessaires pour un accomplissement satisfaisant des tâches de l'Etat. Nous ne pensons toutefois pas que les ressources escomptées par ces émoluments soient une solution à cette situation.

art. 10a Service en charge de l'AT...

Quand bien même ce n'est pas le cas actuellement déjà, nous nous étonnons au passage que les plans directeurs ne sont pas mentionnés dans cet article.

art.27a Evaluation environnementale stratégique

L'introduction de cet outil est judicieuse car il peut être effectivement utile en amont de projets importants. Le libellé de l'article nous paraît toutefois extrêmement délicat dans la mesure où le seuil d' "impact important" n'est pas définissable aisément. Nous doutons que le RATC puisse régler cet aspect convenablement. Nous préconisons de renoncer à en faire un outil obligatoire.

art. 31 Portée juridique (plans directeurs)

Nous saluons la clarification apportée par cette nouvelle disposition et comptons fortement sur sa mise en vigueur. Il nous paraît effectivement impératif de rompre avec la contradiction actuelle qui d'un côté ne lie pas les autorités par les plans directeurs mais impose que les plans d'affectation y soient conformes.

art. 36 Contenu (plans directeurs)

La liste énoncée peut être considérée comme pertinente et les nouvelles dispositions sont intéressantes. Un tel outil devient toutefois très lourd (mauvais rapport coût-utilité) pour des communes d'à peine 1000 habitants. Ce seuil est très bas par rapport aux réels enjeux d'aménagement, ce qui sera encore renforcé par les fusions de communes constituées de villages.

Certes l'alinéa 3 précise que ce contenu est adapté aux besoins de la commune. Il devrait au moins être plus explicite pour éviter qu'une surenchère d'exigences se fasse par les services lors de l'examen préalable des projets.

La séparation du document en deux volets a été appliquée à certaines planifications directrices. Nous sommes sceptiques sur l'utilité et l'efficacité de son application à des plans communaux. Nous sommes opposés à en faire un principe obligatoire et préférons le maintien de la formule actuelle. Au surplus, nous ne souhaitons pas que par "modalités de mise en œuvre" on finisse par imposer des programmes détaillés et des plans d'investissement.

art. 38 Obligation...

En regard des observations énoncées au début de la rubrique précédente, nous nous demandons si le seuil de 1000 habitants n'est pas obsolète et si le PDCom ne devrait pas être exigible que pour les centres cantonaux, régionaux et locaux.

art. 39 ... projets d'agglomération, schémas directeurs

L'idée d'introduire la notion de projet d'agglomération dans la loi est judicieuse. Elle est toutefois trop timide. Nous aurions apprécié que, au même titre que les schémas directeurs auxquels ils sont plutôt associés, ils devraient faire l'objet d'un article spécifique qui en précise la portée, avec une validation limitée aux exécutifs communaux et cantonaux.

Nous sommes très dubitatifs sur la concrétisation d'une approbation des PA par les législatifs communaux. Si un tel soutien démocratique est idéalement souhaitable, il posera de gros problèmes pratiques, tant du point de vue du contenu que de la compatibilité avec les exigences fédérales en termes de calendrier, de processus et de choix d'aménagement.

La portée légale des PA par les fiches du PDCn nous paraît à ce jour une piste plus adaptée.

art.44 Types de plans d'affectation

L'abandon de la notion de plan partiel d'affectation au profit du seul plan de quartier apporte une clarification et une simplification dans les outils disponibles. Toutefois cet abandon nécessite un recadrage de la notion de plan de quartier. D'une part l'expression "quartier" n'est dans de nombreux cas pas adéquate (projets de déchetteries, manèges, zone de détente, etc.), d'autre part la description du contenu à l'article LATC 69 est trop orientée vers des projets de construction.

L'abandon du PPA suscite ainsi les réflexions suivantes :

- Nombre de PPA sont en fait des PQ (mais quand même "allégés" car ils ne contiennent souvent pas les aspects liés au détail de l'équipement). Une telle souplesse doit rester possible.
- L'outil "plan de quartier" est calibré pour des ensembles bâtis nouveaux (64 LATC "conditions détaillées d'urbanisme, d'implantation et de construction dans ce périmètre" ou 69 LATC "contenu des plans") et comprend en outre la question de l'équipement (69 LATC) et celle des frais d'étude du plan (72 LATC).
- Nous estimons dès lors qu'il s'il s'agit de prendre un autre terme, tel que "Plan d'affectation de détail" par opposition à PGA.

Dans le cas d'une réunification confirmée des notions de PPA et PQ, il conviendra d'appliquer les MPGA de manière suffisamment souple pour exploiter les outils d'aménagement en relation avec les enjeux à traiter et avec des moyens simples. Ainsi, de modifications localisées de zones et de parties de règlement doivent pouvoir se traiter par la procédure de MPGA.

art.47 Objet des plans et des règlements

al2: Les indices minimum de 0,4 et 0,6 sont prescrits, mais des réserves ne sont mentionnées que pour le 0,4, et pas pour le 0,6. Pourtant, dans les périmètres de centres aussi on peut rencontrer des contraintes qui ne permettent pas toujours d'atteindre 0,6, ne serait ce que vis à vis du

patrimoine (ne serait-ce que recensement et ISOS). Les réserves doivent donc concerner les deux seuils de 0,4 et 0,6. Par ailleurs, dans ces réserves, les dangers naturels sont mentionnés, mais pas d'autres telles que l'ORNI par exemple.

Enfin, en début d'alinéa il faut déplacer le terme "maximal" qui peut conduire à une interprétation erronée de maximum + minimum et plutôt écrire "La valeur de l'indice maximal d'utilisation..."

Au sujet du point 8, nous souscrivons à l'importance accrue accordée aux aspects énergétiques. Nous demandons toutefois de supprimer la mention spécifique "notamment par une orientation des constructions favorable..." car nous craignons fortement que cette disposition soit appliquée prioritairement et sans discernement, malgré les précisions de la fin de la phrase. L'orientation des constructions n'est qu'une mesure parmi d'autres et il ne conviendrait surtout pas de tomber dans un nouvel hygiénisme par une application mécanique de critères scientifiques. Nous préconisons plutôt l'établissement de guides-conseil en matière de bonnes pratiques énergétiques, tant pour les phases de planification que pour celle des projets de construction ou de l'entretien des immeubles.

al3: La démonstration de la possibilité de densifier ne devrait-elle pas figurer dans la section des permis de construire puisque c'est dans ce cadre qu'elle devrait être documentée? D'autre part, cette notion ne devrait s'appliquer qu'en dessous d'un certain seuil, par exemple le 80% des droits à bâtir, afin d'éviter des démonstrations absurdes et non stratégiques.

art. 47b IFF

Nous accueillons positivement cette disposition et le principe du groupe d'experts, qui devrait favoriser l'égalité de traitement des dossiers. Ce dernier doit toutefois pouvoir être mobilisé rapidement et le plus tôt possible dans la procédure. Il convient de favoriser des processus d'évaluation en continu, par dialogue avec ce groupe d'experts. Un guide d'application des critères cantonaux devrait être édité dans de brefs délais, il doit comprendre une explication claire sur la procédure à suivre ainsi que sur la répartition des responsabilités en matière de prise de décision. Une clarification entre les statuts des préavis du groupe d'experts et des services cantonaux est nécessaire.

Quels sont les critères pour déterminer si une installation est à forte génération de trafic marchandises (à comparer avec les 800 m² de surface de vente fixés pour les surfaces commerciales) ? L'exigence du raccordement au rail est louable mais semble peu réaliste au vu des énormes difficultés de mettre à disposition des terrains adaptés. Celle-ci est-elle requise au stade de la planification ou au stade du permis de construire ?

art. 47c Dangers

Nous n'avons pas une vue d'ensemble des incidences que les cartes des dangers peuvent impliquer en matière d'adaptations ou de révision des plans d'affectation. Le délai de 3 ans risque d'être court et peu respecté, cela d'autant plus que l'établissement des cartes des dangers est une chose, la définition des mesures qui en découlent en est une autre. Ce point mériterait d'être pris en compte et précisé.

art. 47d Places de stationnement

L'article est redondant : l'alinéa 1 précise que la réglementation communale doit respecter les normes VSS et l'alinéa 2 indique que si la réglementation n'est pas conforme, les normes VSS s'imposent. Autant dire tout simplement que ce sont les normes VSS qui s'imposent. A l'alinéa 4, inutile de dire à nouveau que l'emplacement doit être conforme aux normes VSS puisqu'elles s'imposent. Alinéa 6 : Il convient de préciser ce qu'est un "impact important".

art. 48d Droit d'emption

Nous saluons l'introduction de cette disposition mais regrettons que ce droit se limite aux modifications d'affectation. A tout le moins, les cas de densification (nouveaux droits à bâtir, avec seuils à déterminer éventuellement) doivent y être assimilés, dans la mesure où ce seront certainement des cas largement plus nombreux que les nouvelles zones.

art. 50 Frais d'équipement

L'élargissement de la contribution aux frais d'équipement généraux est positif. La définition de l'équipement général devrait toutefois être précisée, éventuellement dans le RATC. Nous nous interrogeons sur la terminologie choisie, s'agit-il d'une autre définition que l'équipement communautaire pour lequel les communes peuvent introduire des règlements de taxation ?

art. 56 Examen préalable

L'introduction dans la loi de l'accord préliminaire facultatif est à saluer, tout comme la détermination à un mois du délai de traitement de la demande.

art. 81 Constructions hors zone

Nous nous étonnons de la suppression du préavis du service de l'agriculture pour les projets de construction agricole.

art. 136 Dérogation à l'art. 48 al3

Nous nous étonnons que cette disposition reste maintenue, le délai de 5 ans depuis son introduction étant largement dépassé.

art. 136b PPA

L'assimilation d'office des PPA en MPGA est discutable et peut être problématique. Nous renvoyons à nos commentaires au sujet de l'art. 44 qui constatent que nombre de PPA sont plutôt assimilables à des PQ.

Concours lors de planifications

Les procédures de mise en concurrence d'idées ont démontré leur pertinence en termes de qualité urbaine. Cet objectif est d'autant plus important dans le contexte de densification. Or, à ce jour, un tel processus ne peut se faire que sur une base volontaire des propriétaires. Les communes peuvent être démunies si elles estiment que la planification d'un secteur mérite de se baser sur un tel processus. Notre Fédération propose que l'article 69 LATC intègre un alinéa dont la teneur pourrait être la suivante :

art. 69 al.2 : La réglementation communale peut imposer [variante : La Municipalité peut exiger] que l'étude d'un plan de quartier* se base sur le résultat d'un concours ou de mandats d'étude parallèles conformément à des règles de procédure reconnues.

Pour information :

Genève : si un projet est conforme au premier prix d'un concours, le PLQ n'est pas exigé. (article 2 de la loi sur les zones de développement).

En dérogation à l'alinéa 1, lettre a, le Conseil d'Etat peut, après consultation du Conseil administratif ou du maire de la commune, renoncer à l'établissement d'un plan localisé de quartier :

- a) dans les périmètres de développement de la 5e zone résidentielle;
- b) en zone de développement affectée à de l'équipement public;
- c) dans les quartiers de développement déjà fortement urbanisés;
- d) pour des projets de constructions ou installations conformes à des plans directeurs de quartier indiquant l'aménagement souhaité;
- e) pour des projets de constructions ou installations conformes au 1er prix d'un concours d'urbanisme et d'architecture réalisé en application de la norme SIA applicable, sur la base d'un cahier des charges accepté par le département chargé de l'aménagement.(27)

Berne : La loi prévoit une disposition similaire

Art. 93 [Teneur du 22. 3. 1994] Principe de la construction conforme au plan de quartier [Teneur du 22. 3. 1994]

La construction dans une zone à planification obligatoire nécessite au préalable un plan de quartier entré en force (art. 88). Cependant, lorsque les éléments de la réglementation fondamentale et, le cas échéant, les directives sont respectés, l'autorité communale peut

- a) autoriser un projet individuel avant d'édicter le plan de quartier;
- b) renoncer à édicter le plan de quartier lorsqu'un projet est issu d'un concours organisé conformément à des règles de procédure reconnues [Teneur du 28. 1. 2009];
- c) renoncer, avec l'accord du service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [Teneur du 29. 10. 1997], à édicter le plan de quartier, si un projet global est conforme à l'objectif d'aménagement dans l'ensemble de la zone à planification obligatoire.

AIHC

Nous souscrivons pleinement à l'objectif d'unifier au niveau national les terminologies et principes de base de l'aménagement du territoire. En effet, notre pays est très petit, ses besoins se différencient moins par régions que par canton et les problèmes d'aménagement requièrent une approche toujours plus globale. Une telle harmonisation à l'échelle fédérale répond à ce constat et doit permettre à la fois une plus grande transparence dans les comparaisons de données ainsi qu'une plus grande perméabilité géographique pour les acteurs de la planification, dans l'élaboration des projets comme dans les domaines économiques.

L'AIHC s'inscrit très clairement dans cette vision et nous soutenons la fédération des cantons autour d'un tel instrument. Nous déplorons certes son caractère encore très imparfait mais nous parions que sa mise en pratique permettra son amélioration progressive dans un proche avenir.

Dans l'espoir que nos remarques vous permettent d'optimiser le projet de loi et restant à votre disposition pour toute discussion complémentaire à son sujet, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Chef de service, nos salutations les meilleures.

Pour le Comité

Xavier Fischer
Président