

Madame Jacqueline De Quattro  
Conseillère d'Etat  
Département du Territoire et de  
l'environnement  
Place du Château 1  
1014 Lausanne

Pierre Yves Delcourt, Président  
pierre-yves.delcourt@idea-link.eu  
Lausanne, le 30 juin 2016

## **Consultation sur l'Avant-projet de loi portant sur la révision de la partie „aménagement“ de la LATC**

Madame la Conseillère d'Etat,

Nous vous remercions de nous avoir invités à répondre à la consultation publique sur cet important objet pour notre profession. Cette proposition de modification législative dans le domaine de l'aménagement du territoire est la plus importante que le canton de Vaud ait connue depuis 30 ans. C'est un projet ambitieux que nous saluons.

Nous aurions souhaité, au vu de l'importance des modifications apportées à la LATC que la consultation publique soit tenue sur une période de deux mois. Nous regrettons que cette consultation ait été organisée avec une certaine précipitation et ce, à la veille des vacances estivales.

Le dossier soumis à la consultation aurait dû être plus complet, par exemple en documentant les motifs ayant conduit à l'introduction, à la modification ou la suppression de tous les articles. En effet, le dossier ne comprenant que peu de commentaires article par article ni de comparatif détaillé entre les dispositions nouvelles et celles en vigueur, il est parfois difficile de cerner l'impact réel des changements proposés, en dehors des grands sujets. De nombreuses suppressions qui peuvent sembler de détail pourraient se traduire par un affaiblissement juridique sans motif particulier. Certaines concernent des dispositions qui ont fait leurs preuves et ne semblent pas contestées. A défaut d'argumentaire étayé, on peut craindre que diverses suppressions ne suppriment les bases légales nécessaires à des dispositions d'aménagement fort utiles.

Dans ce contexte, la prise de position de la FSU ne peut être considérée comme complète et définitive.

### **Appréciation générale**

La FSU demande que l'EMPL soit complété afin d'explicitier les raisons de toutes les modifications apportées à la LATC, notamment les suppressions de dispositions qui ne font l'objet d'aucun commentaire.

2/11

Nous saluons la simplification des dispositions législatives. Toutefois, nous espérons que cette simplification ne sera pas compensée par un alourdissement du cadre réglementaire (cf. RLATC et directives d'application) et par une augmentation du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Enfin, il nous semble qu'en l'état, le projet de loi donne trop de pouvoir aux exécutifs communaux et cantonal. Des contrôles démocratiques doivent être réintroduits.

Ce projet répond aussi à d'autres problèmes auxquels les professionnels de l'urbanisme sont confrontés depuis de nombreuses années. Ces modifications législatives devraient permettre notamment de mieux faire face à la complexité du développement territorial, en stimulant la créativité des collectivités, des propriétaires et de leurs mandataires pour proposer des solutions adaptées à chaque contexte.

Certains de nos membres craignent au contraire que la simplification rime avec appauvrissement de la qualité en aménagement du territoire. Nous suggérons l'adoption de la nouvelle LATC soit l'occasion de mettre en place des dispositifs de communication et d'échange sur les bonnes pratiques (guides, commission et autres forums, formation continue,...). Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin.

### Appréciation détaillée

Dans le détail, le projet mérite des adaptations indispensables. La participation de représentants de la FSU au groupe d'experts aurait sans doute permis de palier une partie des faiblesses du projet, compte tenu de notre connaissance pratique des dossiers d'aménagement du territoire.

#### **1. Plan directeur cantonal**

- La LAT fixant de manière détaillée le contenu obligatoire du plan directeur cantonal, les dispositions prévues par la nouvelle LATC nous semblent suffisantes.
- La procédure d'établissement mériterait d'être complétée. En effet, le plan étant soumis régulièrement à modifications, il serait utile de préciser que :  
*Article 7 Le Conseil d'Etat établit le plan **par révision complète ou partielle** conformément aux articles (...).*  
*Article 8 Le Grand Conseil adopte le plan. Ce dernier peut prévoir que certaines parties peuvent être **modifiées adoptées** par le Conseil d'Etat.*
- Par le passé, le projet de territoire (i.e. la vision) a été modifié par le Conseil d'Etat sans être débattu ni même adopté par le Grand Conseil. S'agissant de la partie la plus stratégique du PDCn, il serait souhaitable de préciser par un nouvel alinéa que le Grand Conseil adopte obligatoirement sa modification. Plus généralement, nous demandons que les modifications du PDCn relevant de la compétence exclusive du Conseil d'Etat soient clairement circonscrites dans la loi.



## 2. Commissions cantonales

- Nous demandons le maintien de la Commission de suivi du PDCn (qui pourrait être renommée Commission cantonale d'aménagement du territoire) pour suivre les modifications et la mise en œuvre des dispositifs législatifs et réglementaires (incluant les directives cantonales) et toute autre question d'importance cantonale (ex. définition des notions et des méthodes de mesure). La CCAT constituerait un organe de contrôle démocratique souhaitable. En effet, il convient de mettre en place un véritable lieu d'échange avec les communes et les milieux professionnels concernés sur les différentes adaptations du PDCn.
- Nous demandons également le maintien de la CCUA qui permet notamment :
  - aux instances supérieures et au Tribunal administratif de solliciter une expertise portant sur des questions de fond, en cas de doutes sur la pertinence d'un plan ou d'un projet de constructions.
  - en cas d'appréciation différente entre Etat et communes, d'obtenir un avis neutre
- Nous relevons que le Canton dispose d'un grand nombre de commissions consultatives qui sont généralement reconnues afin de compléter les déterminations internes de l'administration. Elles participent à une intégration large des points de vue. Les dysfonctionnements qui ont été observés par le passé quant à la composition ou au fonctionnement de la Commission du suivi du PDCn (qui a été de fait peu mise à contribution) et de la CCUA pourraient être corrigés grâce à un travail de fond sur la composition, le rôle et les règles de fonctionnement de ces commissions.

## 3. Plans d'affectation cantonaux

- Dans ce volet, outre les propositions mises en consultation ne comportent pas de modifications en profondeur et plusieurs innovations sont positives.
- On peut se demander si la suppression de l'art. 74 LATC actuel, qui définit la hiérarchie des plans, risque de poser problème. Ne serait-il pas sage de conserver cette disposition ?

## 4. Plan directeur communal ou intercommunal

- Nous saluons la nouvelle définition des plans directeurs, qui déterminent une vision de l'aménagement du territoire pour les quinze à vingt-cinq prochaines années et qui assurent la coordination des politiques publiques ayant un effet sur le territoire.

- Nous saluons aussi le principe de ne pas préciser le contenu des plans directeurs dans la loi. En effet, selon l'échelle et le contexte, le contenu doit pouvoir être différent.
- Toutefois, le projet soumis à la consultation affaiblit énormément le poids des planifications directrices communales et intercommunales. Cette situation contribuerait à donner un poids excessif au plan directeur cantonal.
- Les nouvelles dispositions législatives doivent être nuancées selon l'échelle des plans directeurs.
- Les nouvelles dispositions régissant le **plan directeur communal** :
  - i. affaibliraient grandement la crédibilité de l'outil. Les Municipalités pourraient être tentées de revoir leur PDCom très régulièrement, par exemple lors du renouvellement de la législature. Cela générerait une insécurité du droit ; l'absence d'approbation par les autorités cantonales ouvre la voie à des documents non conformes au droit et au Plan directeur cantonal ; l'absence de consultation publique, notamment de consultation des communes limitrophes, peut faire craindre des incohérences préjudiciables ; l'absence de portée contraignante pour les autorités risque de rendre l'outil inopérant ;
  - ii. posent un grave problème de contrôle démocratique. La vision du développement d'une commune est d'une portée très stratégique. Elle devrait être sanctionnée par l'organe délibérant et être soumise au contrôle démocratique des habitants.
- La FSU demande donc que le plan directeur communal soit soumis à l'adoption de l'organe délibérant de la commune. Les droits référendaires seraient ainsi préservés. Nous demandons aussi à ce qu'il soit approuvé par l'autorité cantonale sous l'angle de la légalité et de la conformité au PDCn.
- La modification du critère de sélection des communes ayant l'obligation d'élaborer un plan directeur communal est positive. En effet, il est plus raisonnable de se référer au plan directeur cantonal pour désigner les communes ayant l'obligation d'établir un plan directeur communal ou intercommunal que de soumettre à cette obligation les communes de plus de 1000 habitants, tel que le fait la LATC en vigueur. Un seuil minimum d'habitants pourrait néanmoins être maintenu (condition cumulative), pour tenir compte des cas particuliers.
- L'établissement de visions à des échelles supracommunales (y compris l'échelle régionale) est plus que souhaitable pour traiter certaines problématiques. L'adoption par les seuls exécutifs communaux du **plan directeur intercommunal** est la meilleure solution pour assurer que ce document soit opérant. Dans ce cas, afin de garantir un minimum de contrôle démocratique, la FSU demande que le plan directeur



intercommunal soit soumis obligatoirement à une consultation publique. Il devrait également être approuvé par l'autorité cantonale.

- Il serait peut-être utile d'indiquer dans l'exposé des motifs que les communes qui le souhaitent peuvent soumettre le PDintercommunal à l'adoption de leur organe délibérant.
- L'article 16 al. 2 LATC nouveau n'est pas très clair. Qu'en est-il des centres intercommunaux ? Est-ce que les communes désignées par le PDCn comme ayant un périmètre de centre, lorsque ce dernier est intercommunal, ont l'obligation d'élaborer ensemble un PDintercommunal ? Ou peuvent-elles élaborer chacune un PDcom ? La FSU soutient la première solution. Dans ce cas, le PDintercom devrait être, à notre avis, soumis à l'adoption de l'organe délibérant de chaque commune.
- Il conviendrait de préciser la portée légale des plans directeurs. Pour être opérants, ils devraient tous être contraignants pour les autorités cantonales et communales. Toutefois, contraindre les organes délibérants des communes à appliquer un document qu'elles n'auraient pas approuvé nous semble contestable d'un point de vue politique et juridique.
- Nous saluons que le projet d'agglomération puisse maintenant disposer d'une base légale. Les dispositions régissant le **PDintercom dans un périmètre d'agglomération** confortent la pratique d'un partenariat canton-communes. Elles confortent la portée contraignante du projet d'agglomération. Toutefois, ces dispositions méritent d'être remaniées. En effet, le mode d'association de l'Etat ne respecte pas la répartition des compétences en AT. Si nous convenons que l'Etat doit être partie prenante du projet d'agglomération, nous concevons que le projet d'agglomération doit rester sous la responsabilité des communes, s'agissant d'une planification directrice intercommunale, avec l'obligation toutefois d'associer l'Etat à leur élaboration. Ces modalités doivent être définies au cas par cas en fonction des intérêts des parties prenantes. Nous proposons les adaptations suivantes :

*Article 18 ~~Plan directeur intercommunal dans un périmètre d'agglomération~~ **Plan directeur d'agglomération** (nouveau titre)*

***Plusieurs municipalités peuvent établir un projet d'agglomération couvrant tout ou partie de leur territoire.***

***Elles définissent ensemble le mode de gouvernance les modalités d'établissement et de mise en œuvre du projet.***

***L'Etat est associé à son établissement.***

*Le **projet** est adopté par les municipalités et approuvé par le Conseil d'Etat. Il est contraignant pour les autorités cantonales et communales (inchangé).*

*En présence d'enjeux importants, le Conseil d'Etat peut rendre le projet contraignant pour les municipalités ne l'ayant pas adopté (inchangé).*

- Nous saluons le principe de rendre contraignant le PDaglo pour les municipalités ne l'ayant pas adopté en présence d'enjeux importants et si les effets seraient clairement préjudiciables pour l'ensemble de l'agglomération. Le principe de proportionnalité devrait être respecté.

#### 5. Plans d'affectation communaux

- Nous saluons le fait que les plans d'affectation puissent être établis sur tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs communes, sans distinction de contenu ou de procédure. Cela concourt à simplifier les procédures, à adapter le contenu du plan à son contexte et à son échelle. L'exposé des motifs devrait toutefois être complété pour indiquer que la réalisation de « plans spéciaux » est encore possible (le dispositif proposé étant extrêmement succinct et peu motivé, ce qui ouvre la voie à des interprétations multiples).
- La suppression du contenu obligatoire des plans d'affectation, hors noyau dur, est à saluer.
- Toutefois, il est souhaitable de conserver l'obligation d'établir un PGA, celui-ci pouvant être établi par révision complète ou partielle. En effet, il est utile d'avoir une planification d'ensemble de l'affectation du sol. Les cas où, dans d'autres cantons ou à l'étranger, l'affectation des sols est simplement établie par une mosaïque de plans ne permettent pas d'avoir une vision globale et favorisent le foisonnement de règles diverses et variées.
- Les méthodes de mesure et les notions utilisées dans les plans d'affectation (article 23) devraient être établies par la Commission cantonale d'aménagement du territoire (voir point 1) constituée de représentants de l'Etat, des communes et des milieux professionnels concernés. Il est important de vérifier l'opportunité, la faisabilité et l'acceptabilité de ces mesures et notions, du point de vue technique et politique. A noter que la FSU soutient sur le principe l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction à l'échelle intercantonale (AIHC).

#### 6. Zones

- Les zones telles que définies par la LAT constituent un cadre suffisant. Nous saluons en conséquence la suppression des dispositions de la LATC y étant relatives.
- L'intégration du domaine public dans les plans d'affectation est à saluer. Faudrait-il préciser dans la loi si cela concerne aussi le domaine public cantonal ? Plusieurs questions de mise en œuvre se posent. Nous aurons l'occasion d'y revenir.



7/11

- La création de la zone d'affectation différée est à saluer. Elle permet d'éviter le déclassement (zone agricole dite intermédiaire) de terrains qui seront vraisemblablement nécessaires à l'urbanisation après les 15 prochaines années. Toutefois, la limitation aux seuls terrains actuellement situés en zone à bâtir paraît trop restrictive. En effet, laisser ouvert le choix des terrains permettrait de rechercher la meilleure localisation sans être contraint par la situation préexistante qui ne répond pas nécessairement aux critères actuels (en matière desserte TP notamment).
- La teneur proposée à l'article 30 (renvoi à l'art. 18 al. 1 LAT) est-elle suffisante pour répondre de manière appropriée aux besoins liés aux activités spécifiques ?

#### **7. Modalités d'établissement et d'approbation des plans d'affectation communaux**

- La FSU demande de réintroduire la disposition permettant que les plans d'affectation puissent être établis à l'initiative des propriétaires dans un périmètre donné (actuel art. 67, al. 2). Cette possibilité a fait ses preuves : l'autorité communale n'a pas toujours les moyens ni la volonté de modifier l'affectation des sols d'une partie ou d'une autre de son territoire, surtout lorsque ces modifications ne présentent pas d'intérêt public prépondérant. Or, plusieurs propriétaires peuvent souhaiter valoriser leurs terrains, notamment par densification ou encore régler certains problèmes d'aménagement qui se posent à l'échelle de quelques parcelles. Dans la pratique cette possibilité décharge la commune des frais d'établissement du plan. Enfin, elle constitue une contribution positive à la démocratie participative.
- L'objectif de simplifier l'examen préalable est à saluer. Toutefois, les nouveaux dispositifs méritent d'être revus. L'utilisation de l'accord préliminaire facultatif s'est avérée pertinente pour les projets d'une certaine complexité. Il n'est pas pertinent pour les projets simples. Sa généralisation alourdirait inutilement les procédures. Nous partageons l'objectif du Conseil d'Etat de réduire le nombre, voire de supprimer les examens complémentaires. Pour cela, il nous semble plus approprié de fixer clairement le contenu obligatoire dans une directive, de proposer des modèles et des formations ad hoc pour l'établissement des plans (dessin, rédaction des règlements, rédaction d'un rapport 47 OAT, etc.) en concertation avec les milieux professionnels.
- Nous sommes favorables à l'innovation apportée par l'article 42 qui incite notamment les parties prenantes à régler toutes les questions de droit privé dans un délai raisonnable. Le délai de 24 mois nous semble opportun car au-delà, le projet risque une certaine obsolescence.

- L'article 33 pourrait utilement être complété, « par la ou les municipalités concernées ».
- Il serait souhaitable de préciser dans le cas où le plan concerne tout ou partie du territoire de plusieurs communes, que les municipalités définissent ensemble les modalités d'établissement.
- Nous demandons de réintroduire le délai de trois mois pour que les services de l'Etat (et non seulement le SDT) donnent leur avis lors de l'examen préalable. Nous demandons également de réintroduire le délai de trois mois pour l'approbation du plan.

#### **8. Mesures conservatoires**

- Le délai de 12 mois prévu à l'article 45 (ex art. 77 LATC), sans prolongation est trop court, les délais en vigueur étant déjà très difficiles à tenir et les procédures devenant généralement plus complexes et conflictuelles.
- La disposition de l'article 46 nouveau introduit-elle une indemnisation des propriétaires en cas d'établissement d'une zone réservée ? Actuellement, la zone réservée est considérée comme une zone provisoire ne statuant pas définitivement sur l'affectation future et aucune indemnisation ne peut ainsi être exigée. Considérant le projet de modification de la loi relatif au prélèvement de la plus-value, qui impute le prélèvement de la plus-value et l'indemnisation liée à des mesures d'expropriation matérielle au Canton, il faut au surplus remarquer que le dispositif de l'article 46 LATC reporterait cette indemnisation dans de très nombreux cas sur les communes (transfert de charge non mentionné dans l'EMPL).

#### **9. Mesures favorisant et garantissant la disponibilité des terrains à bâtir**

- Les dispositions de l'article 49, al.1 et 2 nouveau sur la disponibilité des terrains ne sont pas suffisantes pour répondre aux conditions de mise en œuvre de l'article 15a LAT. Les mesures permettant d'assurer la disponibilité des mesures ne doivent pas uniquement être indiquées dans le rapport explicatif, mais être garanties soit par un contrat avec les propriétaires soit par des dispositions réglementaires.

#### **10. Equipement**

- Pas de remarque.

#### **11. Epuration de la LATC**

- L'épuration de la LATC quant aux dispositions législatives relevant d'autres lois est à saluer. Toutefois, quelques rappels et des annotations dans l'exposé des motifs, voire dans la Loi, seraient bienvenus dans un souci didactique. Au cours des échanges que nous avons eu avec nos membres sur ce projet de loi, plusieurs ont dit craindre que la coordination des



9/11

planifications directrices ne soit plus assurée bien que l'article 2 de la LAT en fasse clairement mention. Par ailleurs, il y a en des risques d'oubli ou d'erreur de la part des mandataires, des autorités communales et cantonales elles-mêmes.

- Afin de respecter la répartition des compétences entre le Canton et les communes, nous demandons la réintroduction du principe de liberté d'appréciation nécessaire aux communes (art. 2 al.1 et 26 al.2 actuels) et celui de proportionnalité (art. 4 actuel). La mention à l'article 1 du respect de principe de subsidiarité n'est pas suffisante.
- Parmi les nombreux articles supprimés, se pose notamment la question de l'impact de l'abandon de l'article 47a "Raccordement aux transports publics".

## 12. Emoluments

- L'introduction d'un émolument auprès des communes pour l'examen et l'approbation des plans (art. 5 al.1 LATC nouveau) nous semble inopportune car il s'agit d'un examen de légalité et de conformité relevant des missions de base de l'Etat.

## 13. Qualification des urbanistes

- La qualification des urbanistes/aménagistes est une question sur laquelle travaille la FSU depuis des années, au niveau national et au niveau international (cf. Conseil européen des urbanistes). La proposition de l'article 3 nouveau n'est actuellement pas soutenable. La FSU s'oppose à ce que la qualification pour élaborer un plan directeur ou d'affectation repose sur le seul REG A ou B des aménagistes pour les motifs suivants :
  - i. Le REG n'est pas représentatif des personnes qualifiées exerçant la profession d'aménagiste. En Suisse, 140 personnes sont inscrites au REG Aménagiste (24 en Suisse romande) alors que la FSU compte près de 700 membres ordinaires (160 en Romandie).
  - ii. Le REG prend en compte la formation et l'expérience pour exercer un des métiers de l'urbanisme. Il ne certifie pas la qualification pour élaborer un plan directeur ou un plan d'affectation.
  - iii. Le REG ne fait pas l'objet d'une procédure de renouvellement obligatoire. Toute personne ayant obtenu le REG peut le conserver toute sa vie, même dans le cas où elle n'aurait plus les qualifications requises pour exercer un des métiers de l'urbanisme.
  - iv. Les critères actuels fixés par le REG des aménagistes sont strictement formatés en fonction du fonctionnement actuel des masters suisses en urbanisme, alors même que les masters romands ne sont pas encore considérés comme suffisants par le REG (alors que le Master de géographie – mention études urbaines

10/11

est reconnu par l'Association internationale pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme). En calibrant les critères de reconnaissance sur la formation actuelle, le REG ignore totalement les formations et diplômes vieux de plus d'une dizaine d'années, donc la grande partie des professionnels de l'urbanisme.

- v. De fait, l'écrasante majorité des professionnels qualifiés non inscrits au REG seraient donc soumis à une procédure longue et coûteuse d'examen sur dossier, voire d'examen encore plus poussé. Ils devraient attendre des mois voire des années (i.e. au vu des problèmes récurrents au sein du secrétariat du REG) pour que leur dossier soit traité et leurs compétences professionnelles reconnues, moyennant des frais considérables.
- vi. L'exigence de la qualification devrait être exigée non seulement pour ceux qui élaborent un plan directeur ou un plan d'affectation mais aussi pour ceux qui les examinent. Il faudrait par exemple appliquer la même exigence aux collaborateurs de la division AC et ARC du SDT (i.e. en charge d'examiner les plans communaux et intercommunaux et d'élaborer, respectivement d'adapter le plan directeur cantonal). Or, le nombre d'aménagistes au bénéfice du REG A ou B est extrêmement faible dans les administrations communales et cantonales. La nouvelle disposition législative introduirait une discrimination inacceptable entre les personnes exerçant dans le secteur privé et celles exerçant dans le secteur public.
- vii. Le REG n'est exigé que par deux cantons en Suisse (cf. enquête 2015 de la COSAC), ce qui démontre bien le manque de crédibilité de ce registre pour garantir la qualification des personnes qui élaborent les plans d'urbanisme.
  - Il est indispensable d'admettre la qualification à d'autres certifications pour éviter une discrimination intolérable, d'une part entre ressortissants suisses et d'autre part entre ressortissants suisses et étrangers. Nous notons que l'exigence du REG serait incompatible avec l'engagement international de la Suisse en matière d'accès à la commande publique (marchés publics). Si la référence au REG peut être soutenue moyennant des réserves, l'exclusion de toute autre preuve de qualification constituerait une restriction radicale des personnes compétentes pouvant élaborer des plans d'urbanisme (principale source de travail dans le secteur privé) et aboutirait irrémédiablement à une distorsion majeure du marché.
  - Dans le contexte actuel où la certification des urbanistes n'est pas établie solidement en Suisse, la teneur de l'ancien article « ... sont établis par des personnes qualifiées » doit être maintenue. A charge des aménagistes de

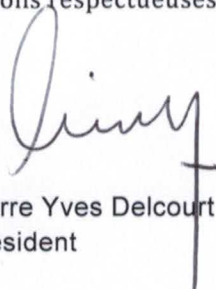


11/11

démontrer leurs qualifications à l'autorité cantonale ou communale si cela leur est demandé.

Dans l'espoir que nos remarques seront prises en considérations, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère d'Etat, nos salutations respectueuses.

Pour le Comité



Pierre Yves Delcourt  
Président