



Département de l'économie
Monsieur le Conseiller d'État
Philippe Leuba
Rue Caroline 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 15 septembre 2011
U:\1p\politique_economique\consultations\2011\POL1148.docx
LMA/khi

Avant-projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et décret concernant l'adhésion du Canton de Vaud à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Nous avons bien reçu votre courrier du 5 juillet dernier, relatif aux dossiers mentionnés sous rubrique, et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Les modifications proposées dans cet avant-projet constituent dans leur ensemble une restriction du droit à la propriété, doublée de normes restrictives alourdissant la procédure cantonale. Elles s'inscrivent dans une intention louable de diminuer le mitage et l'éparpillement des constructions, mais risquent d'entraîner des effets négatifs sur le développement de la construction.

Nos remarques sont plus particulièrement les suivantes :

Restriction du droit d'élaborer les plans d'aménagement limité aux « aménagistes » (Art. 5a)

Dans cet avant-projet, la qualité d'élaborer des plans d'aménagement est reconnue « aux personnes inscrites au Registre des aménagistes A ou B (REG) (Fondation suisses des ingénieurs, des architectes et des techniciens). Contrairement à ce que prévoit l'actuelle LATC, les architectes inscrits au REG A ou B ainsi que les personnes qui possèdent des connaissances approfondies en la matière et qui ont prouvé leur aptitude à résoudre les tâches d'aménagement du territoire ne seront plus autorisés à élaborer les plans d'aménagement. Cette restriction est injustifiée et prive inutilement des personnes compétentes du droit d'effectuer les plans d'aménagement. Elle donne un pouvoir excessif à la corporation des aménagistes, aux dépens des architectes.

La CVCI s'oppose donc à l'art. 5a, préférant la version de l'art. 5a al. 2 actuellement en vigueur.

Emoluments (Art. 7a)

La perception par le département cantonal d'émoluments auprès des communes pour l'examen et l'approbation des plans d'aménagement contrevient au « partenariat » qui devrait idéalement exister entre canton et commune pour réaliser les buts fixés en matière d'aménagement du territoire. Il n'appartient pas aux communes de supporter le surcroît administratif généré par les modifications de cet avant-projet.

La CVCI s'oppose donc à cet émolument.

Introduction des évaluations environnementales stratégiques (EES) (art. 27a)

Afin d'assurer une meilleure coordination entre aménagement du territoire et environnement, il est proposé d'introduire l'EES, à l'instar de ce que connaissent les autres pays de l'Union européenne (UE). Actuellement, on connaît déjà l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) qui présente toutefois l'inconvénient d'intervenir plus tard, après les premiers investissements.

S'effectuant dans le cadre et au moment de l'aménagement du territoire, l'EES est certes entreprise plus tôt dans le processus décisionnel et constitue de ce point de vue un outil adapté au développement du territoire. Toutefois, dans les cas où la réalisation d'une EIE est obligatoire selon le droit fédéral, l'exigence d'une EES constitue une deuxième mesure administrative susceptible d'alourdir le parcours administratif du constructeur. Même si les résultats de l'EES pourront être repris dans l'EIE qui intervient plus tardivement, cette double procédure constitue un alourdissement bureaucratique qu'il faudrait éviter.

Pour cette raison, la CVCI s'oppose à cette nouvelle mesure susceptible d'engendrer une double procédure de contrôle.

Effet contraignant des plans directeurs (art. 31 al. 2)

En droit positif, les plans directeurs communaux et régionaux approuvés par le Conseil d'Etat sont des plans d'intention. Ils sont des outils de travail, sans caractère contraignant, qui laissent aux communes une certaine souplesse dans leur adaptation. Donner un caractère contraignant aux plans directeurs aura pour inconvénient de les figer et d'obliger la commune à passer par une procédure de modification législative, en cas de modification. Il privera les communes d'un instrument de travail souple et efficace, qu'il convient de conserver dans sa version actuellement en vigueur.

La CVCI s'oppose, pour ces raisons, à l'effet contraignant des plans directeurs.

Suppression du plan partiel d'affectation (PPA) (art. 44 al. 1)

Le plan partiel d'affectation est prévu d'être supprimé pour ne laisser place qu'au plan général d'affectation modifié. Le plan partiel d'affectation a pour avantage de limiter la procédure législative au territoire concerné, en cas de modification du plan général. Sa suppression obligera les communes à suivre une procédure législative complète qui s'étend à l'ensemble du plan d'affectation, lorsqu'elle souhaitera modifier son plan sur une partie du territoire. Le plan partiel d'affectation est un instrument fondamental et efficace pour la gestion communale. Il conviendrait de le conserver.

La CVCI est donc d'avis que le plan partiel d'affectation doit être maintenu.

Indice d'utilisation au sol (art. 47 al. 1 bis)

Les communes devront fixer une valeur d'indice d'utilisation au sol d'au moins 0,4 (comme dans le droit actuel) et 0,6 (nouveau) dans les nouvelles zones à bâtir qui se trouvent à l'intérieur des périmètres des centres définis par le plan directeur cantonal.

L'indice d'utilisation au sol de 0,4 au minimum, est une solution à laquelle la CVCI se rallie sans réserve. Elle adhère également à l'indice de 0,6 pour les centres. Il se pourrait toutefois que, dans certains cas, l'utilisation de cet indice soit incompatible avec le respect de toutes les normes applicables en matière d'aménagement du territoire (distance aux limites, distance entre deux bâtiments par exemple). Dès lors, il conviendrait d'accorder une certaine souplesse dans l'application du coefficient de 0,6 pour tenir compte des spécificités de certains cas particuliers.

Obligation du propriétaire de démontrer que son projet n'empêche pas l'utilisation ultérieure du sol (art. 47 al. 1 ter).

L'art. 47 al. 1ter prévoit que « *le propriétaire qui n'utilise pas complètement la surface constructible de sa parcelle dans le cadre d'un projet de construction doit démontrer que ce projet n'empêche pas l'utilisation ultérieure du sol de cette surface* ».

Cette disposition constitue certes une contrainte supplémentaire pour le propriétaire, qui, devra démontrer que son projet n'empêche par l'utilisation ultérieure du sol de la surface. Il s'agit d'une forme de restriction au droit fondamental du droit à la propriété à laquelle la CVCI est généralement opposée. Toutefois, la CVCI considère qu'en l'espèce, cette disposition pourrait garantir au propriétaire lui-même, ainsi qu'aux futurs acquéreurs, le droit d'agrandir ultérieurement la construction. On éviterait ainsi des conflits par exemple administratifs, émanant de propriétaires confrontés à une interdiction d'agrandir, en raison de la mauvaise implantation initiale du bâtiment.

La CVCI souhaite toutefois que la démonstration à laquelle le propriétaire sera soumis, puisse se faire de manière harmonieuse, sans contraintes bureaucratiques superflues. Le propriétaire ne doit pas être soumis à des restrictions administratives excessives qui sont néfastes au développement économique.

La CVCI relève par ailleurs que cet alinéa n'a pas sa place dans cet article 47 libellé « objet des plans et des règlements ».

Quotas de logements d'utilité publique (art. 47 al. 2)

L'art. 47 al. 2 ch. 16 prévoit qu'à certaines conditions les plans et les règlements d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives aux « *mesures destinées à fixer des quotas de logements d'utilité publique dont la destination est garantie à long terme* ». L'alinéa 4 prévoit spécifiquement que les communes peuvent demander la constitution en leur faveur de restrictions de droit public à la propriété qui doivent être mentionnées au registre foncier afin de garantir le respect des dispositions réglementaires.

L'exposé des motifs mentionne lui-même que « les mesures prévues pour lutter contre la pénurie de logements dans ce projet constituent des restrictions du droit de propriété ». La fixation de quotas de logement d'utilité publique constitue une contrainte étatique qui va à l'encontre de la diversité des logements dont le canton a besoin. Elle empêche le marché de s'adapter aux besoins spécifiques et variables des différents types de logement. Les mesures de lutte contre la pénurie ne doivent pas se focaliser sur le logement d'utilité publique mais s'inscrire dans une vision globale de la politique du logement.

Pour ces raisons, la CVCI s'oppose donc au droit d'établir des quotas de logement d'utilité publique.

En revanche, la mesure prévue visant à récompenser par des bonus d'occupation ou d'utilisation du sol constitue un point positif pour la CVCI.

Droit d'emption. Art. 48 b

Initialement dans une conférence de presse, le Conseil d'Etat avait prévu un droit d'emption permettant aux communes d'acheter, à certaines conditions, des terrains à bâtir vides, afin de réaliser des logements.

La proposition de l'avant-projet abandonne cette intention initiale et prévoit en lieu et place la possibilité pour le propriétaire et la commune de conclure un contrat de droit administratif stipulant une obligation pour le propriétaire de construire dans un certain délai, lorsque la commune s'apprête à mettre un terrain en zone à bâtir. Les améliorations de cette nouvelle proposition portent sur les points suivants :

- Tout d'abord le contrat de droit administratif peut être librement conclu par le propriétaire, sans obligation de signer;
- Le délai dans lequel le propriétaire s'engage à construire est lui aussi fixé librement dans le contrat;
- Les contrats ne peuvent porter que sur les terrains que la commune entend mettre en zone à bâtir lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation.

Il n'y a pas, contrairement à la volonté initiale du Conseil d'Etat, de droit pour la collectivité d'exproprier un terrain contre la volonté du propriétaire.

Compte tenu de cette correction, la CVCI adhère à cette disposition dans sa version actuelle.

Contribution aux frais d'équipement (art. 49 al. 5)

Selon l'art. 50 de l'avant-projet, « les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement généraux et de raccordement collectif. Les articles 125 à 133 de la loi sur l'expropriation sont applicables. Les autres lois prévoyant une participation aux frais d'équipement ou des contributions de plus-value sont réservées. »

Dans une jurisprudence récente, le Tribunal fédéral a débouté une commune qui avait tenté de mettre ces frais à la charge du propriétaire, en considérant que le contribuable n'avait à supporter que les frais d'équipement de sa parcelle, c'est-à-dire jusqu'au point de raccordement avec les équipements publics. Cette base légale qui donne le droit aux communes de faire supporter au propriétaire les frais d'équipement généraux et de raccordement collectifs génère une charge injustifiée pour le propriétaire. Ce dernier est en effet déjà soumis à la taxe de raccordement et d'introduction aux réseaux publics de distribution et d'évacuation d'eau prévue par les règlements communaux, conformément à l'art. 4 de la loi cantonale sur les communes.

La CVCI considère que cette contribution augmente injustement les charges des propriétaires et s'y oppose.

Suppression des plans de quartier de compétence municipale (PQCM) (art. 72a ss. abrogés)

La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a jugé que le plan de quartier de compétence municipale constituait en fait un plan d'affectation modifié nécessitant une approbation cantonale. Suite à cet arrêt cantonal, il est prévu de supprimer le PQCM.

La disparition du PQCM prive les communes d'un instrument utile qui leur permet de créer de manière autonome les conditions régissant les espaces extérieurs, l'implantation et les gabarits des constructions applicables à un secteur déterminé d'une ou plusieurs communes. Consciente qu'il n'est pas compatible avec la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, et que son abrogation s'impose, la CVCI adhère à cette modification. Elle relève toutefois l'alourdissement procédural découlant de l'obligation des communes d'obtenir systématiquement l'accord du canton et fait valoir la nécessité d'autant plus grande de ne pas renforcer ailleurs les procédures législatives, par la suppression notamment du PPA.

Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)

Ce concordat, auquel les cantons peuvent librement adhérer, prévoit une harmonisation suisse de la terminologie en matière d'aménagement du territoire. Sept cantons y ont adhéré (AG, BL, BE, FR, GR, TG, SH).

D'une manière générale, la CVCI est favorable à une harmonisation intercantonale, notamment en matière de terminologie. En l'espèce, l'harmonisation proposée présente toutefois deux inconvénients :

- 1) La jurisprudence établie par le Tribunal cantonal et l'ancien Tribunal administratif se réfère alors une terminologie abandonnée qui rendra les arrêts difficilement compréhensibles. En cas d'adhésion à ce concordat, il conviendrait en tous cas de réaliser un lexique complet des termes modifiés pour parer à cet inconvénient.
- 2) L'accord prévoit une interdiction de compléter la législation par des notions en matière de constructions et des méthodes de mesures contraires à celles faisant l'objet de l'harmonisation (art. 2 al. 2). Cette interdiction est extrêmement contraignante pour le canton.

La CVCI est donc d'avis qu'il est préférable de ne pas adhérer à ce concordat.

En conclusion, la CVCI souligne que, d'une manière générale, cet avant-projet alourdit sur plusieurs points la procédure de construction. Il instaure de nouvelles contraintes administratives, avec une importance excessive donnée au Service cantonal du développement territorial. Contrairement au but visé, il pourrait aggraver la problématique du logement par les lenteurs administratives et législatives de la construction. Il convient de revoir ce projet en profondeur à la lumière des remarques mentionnées ci-dessus.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces considérations, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'État, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Lydia Masméjan
Responsable de projet