

Annexe : Développement du manifeste

Les communes vaudoises et l'aménagement du territoire : Attention, autonomie communale et droits des citoyens en danger

1. Introduction

En 2013 le peuple suisse s'est prononcé majoritairement en faveur du frein à l'étalement urbain, ce qui s'est traduit par la révision et la mise en vigueur le 1^{er} mai 2014 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Les principaux fondements de la LAT sont :

- Orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti
- Préserver les bonnes terres agricoles, la nature et les paysages dignes d'intérêts
- Coordonner urbanisation et transports publics

En 2008 déjà, le canton avait mis en place une politique correspondant à une planification de 15 ans avec la volonté d'installer environ 75% de la population dans les centres bien desservis par les transports publics. Selon les derniers chiffres du canton ce taux est inférieur de 3% de cet objectif, ce qui est réjouissant.

Avec la quatrième révision du plan directeur (PDCn4) de janvier 2016, le canton veut resserrer la vis et dicte le développement sur la base du fichier d'habitants par commune et des pourcentages d'habitants par année autorisés pour chaque commune. Contrairement au plan directeur de 2008, où des tolérances étaient admises, le PDCn4 imposera des taux rigides sans tenir compte de la volonté ou de la pression de développement (ou non-développement) des communes et sans souplesse. Avec le PDCn4 c'est le canton qui définit le besoin en développement de chaque commune, sans aucune concertation : une politique artificielle est imposée sur la base d'un fichier comptable, où aucune vision architecturale ni urbanistique n'est possible pour la majorité des communes durant une quinzaine d'années, voire 25 ans. Dans la précipitation, afin que les projets cantonaux puissent se réaliser, des terrains doivent être dézonés avant que les communes puissent évaluer leurs besoins urbanistiques dans leur globalité, en concertation avec leurs législatifs et la population.

Ceci ne permet plus une réflexion urbanistique de l'aménagement du territoire, mais une adaptation des parcelles en zone à bâtir afin que le calcul du nombre d'habitants corresponde au cadre cantonal. Il ne s'agit plus d'éviter l'étalement urbain, mais de rendre inconstructible des parcelles aujourd'hui légalisées pour en créer d'autres. Dans certaines communes qui devront dézoner des terrains d'ici 2021, il y aura des parcelles partiellement ou non construites qui seront interdites à la construction, même à l'intérieur des zones à bâtir et à proximité immédiate des transports publics. Dans un grand nombre de cas, ces communes se heurteront à leurs citoyens qui perdront des droits à bâtir sans qu'il n'y ait de compensation de bonnes terres agricoles, ni de terrains déclassés.

Le 7 octobre 2016 Mme de Quattro a présenté en conférence de presse les modifications du PDCn4 suite à consultation publique du 18 janvier au 26 février 2016. Les points suivants ont heureusement évolué :

- La date de référence de 2008 est dorénavant portée à 2014. Toutes les communes conservent ainsi au minimum une petite marge de manœuvre, le canton ayant réalisé l'inconcevabilité d'une interdiction totale de se développer pendant 15 ans.
- 65 communes de plus seront dispensées de dézoner des terrains. Cependant, plus de la moitié des communes du canton, (57%) devront toujours réduire leurs zones à bâtir surdimensionnées.

La loi fédérale (LAT) et la LATC prévoient la réduction des réserves de zone à bâtir excédant 15 ans. Afin de s'inscrire dans les cadres légaux, si des terrains doivent être rendus à l'agriculture ou nécessaires pour le paysage, il faut une vision urbanistique claire et un argumentaire beaucoup plus précis que des directives d'habitants par communes. Puisque les droits à bâtir vont se déplacer de certaines communes vers d'autres, il paraît logique que les communes concernées puissent être impliquées dans la démarche et puissent de ce fait se concerter. Il ne faut pas que ce soit uniquement le canton qui se charge de cette répartition. Car avec le PDCn4 l'aménagement du territoire se réduirait à un simple calcul mathématique.

2. Développement de certains points du manifeste

1. Perte de toute autonomie communale en matière de développement territorial.

L'avant-projet de loi cantonal (AP-LATC) vise une simplification de la loi. Cette intention, positive en soi, doit respecter les droits des citoyens et l'intérêt de ceux-ci pour la chose publique. Cette simplification tend à soustraire à l'examen direct du citoyen des objets qui modifieront durablement son environnement. C'est le cas pour la validation des plans directeurs qui seuls permettent aux autorités communales et intercommunales de définir les tendances à moyen et long terme du développement. Seuls les exécutifs des communes concernées valideront ces outils de planification. D'autre part, ils perdront leur légitimité : le Conseil d'Etat pourra en tout temps remettre en cause les lignes directrices formulées par les communes et les intercommunalités. Enfin, la grande force de ces outils de planification est la création d'espaces de concertation locaux autour de l'aménagement du territoire et des politiques de service qui l'accompagnent. De fait, le citoyen, peu impliqué, n'aura définitivement plus que l'opposition pour exprimer sa vision, même constructive.

Dans les centres compacts d'agglomération, à l'opposé de la situation dans les autres communes (voir pt 4 ci-après), le canton pourra rendre le plan directeur contraignant pour les municipalités qui ne l'auraient pas adopté.

Dans tous les cas, l'aménagement du territoire n'est réellement plus de compétence communale. Les nouvelles dispositions instaurent au niveau communal un fort sentiment d'insécurité.

2. Mise en place d'une politique de centralisation qui réduit l'administration communale au simple rôle d'exécutant d'une politique cantonale ne permettant plus à la commune de représenter et de défendre l'ensemble de ses administrés.

La conséquence de la simplification évoquée au niveau communal est le déplacement du débat et des décisions au niveau cantonal. Ce renforcement de l'autorité cantonale est également le fruit de l'application d'une méthode de planification réduisant cette dernière au résultat d'un calcul mathématique. Les conséquences sont fâcheuses et conduisent à des situations absurdes. Ainsi, rendre à l'agriculture des terrains intégrés dans le périmètre construit et cohérent d'un village n'a aucun sens et ne répond pas à la volonté justifiée d'éviter le mitage du territoire. De même, l'obligation d'atteindre des niveaux de densification supérieurs n'apporte aucune contribution au maintien d'une certaine qualité de vie. De manière générale, la force du développement ne s'exprime pas linéairement de la même façon dans l'ensemble du territoire. Une méthode aussi rigide ne peut engendrer que frustration et incohérence. Concertation, vision large au niveau local doivent être favorisées.

Si les communes sont réduites à appliquer la volonté du SDT sans possibilités de souplesse, ce que laisse entendre les messages reçus par le service, un fort désintérêt pourrait se dessiner à l'avenir pour l'implication des élus dans les affaires publiques.

Certains administrés seront favorisés et d'autres seront pénalisés. Pour certaines communes un réel conflit sera engagé entre autorité et administrés ainsi qu'entre propriétaires. Comme l'indique le point 3, les municipalités seront impliquées dans les procédures d'expropriation.

3. Instaurer une politique qui, contrairement au principe fixé par l'article 5 de la loi fédérale (LAT), privera d'une juste indemnité les propriétaires dont les droits auront été restreints ou supprimés en particulier par la politique de dézonage fixée unilatéralement par le canton. Faire supporter dans ce contexte aux communes, plutôt qu'au canton, tous les coûts des procédures juridiques d'expropriation voire même les coûts d'indemnisations notamment en cas d'évolution probable de la jurisprudence (Articles 9, 45, 46 et 47 AP-LATC).

Selon l'article 45 du projet de loi LATC (AP-LATC), durant l'élaboration des plans d'affectation et d'ici 2021, seule la municipalité peut refuser le permis de construire alors que dans la LATC en vigueur le canton a également cette faculté (art. 77 LATC). L'article 46 AP-LATC prévoit que c'est l'autorité qui refuse le permis qui répondra seule du dommage lié à une expropriation matérielle.

Or aujourd'hui le canton s'est déjà opposé à des dizaines de reprises à la délivrance de permis de construire, pourtant conformes au plan directeur cantonal et au PGA communal en vigueur. Le SDT s'oppose à des permis pourtant conformes pour inciter les communes concernées à déposer sur tout leur territoire une zone réservée, en indiquant aux communes qu'en l'état de la jurisprudence, la zone réservée n'est pas considérée comme une mesure d'expropriation puisqu'elle n'est pas définitive, et qu'à ce titre la commune n'est donc pas exposée à devoir payer des indemnités aux propriétaires concernés.

Le canton explique que la question de l'indemnisation ne pourrait se poser que pour les propriétaires qui ont déjà déposé des demandes de permis avant l'établissement de la zone réservée; raison pour laquelle, du reste, le canton se dit prêt à lever les oppositions sur les parcelles en question, créant de ce fait une inégalité de traitement flagrante entre les propriétaires et en spéculant sur le fait que pour les autres, ces derniers seront de toute façon privés de toute indemnité, car d'ici la fin de la période prévue par une zone réservée (5 ans plus prolongation de max. de 3 ans) les nouveaux PAC auront « légalement » supprimé les droits à bâtir.

On remarquera qu'une telle politique s'écarte manifestement du principe du paiement de la juste indemnité due au propriétaire lésé, prévue par l'art. 5 al. 2 de la LAT que la loi cantonale est censée appliquer. Elle crée une inégalité de traitement en sanctionnant lourdement et injustement des administrés qui n'ont eu ni les informations ni les moyens nécessaires pour protéger leurs droits ou qui ont fait preuve de patience, comme certaines communes les ont incités à le faire.

Une telle politique débouche sur une application anticipée d'une législation qui n'a pas encore été mise en vigueur, assimilable quant à son principe à instaurer une loi avec effets rétroactifs. Or tout système démocratique digne de ce nom sait qu'une loi ne doit par principe pas avoir d'effet rétroactifs, car de tels effets débouchent sur une insécurité majeure du droit pour les administrés et soulèvent des questions évidentes de violation de bonne foi des administrations à l'égard des administrés. On en a d'ailleurs la démonstration dans le cas d'espèce puisque la situation de propriétaires dont les parcelles sont soumises

aux mêmes conditions légales à un moment donné auront reçu un traitement totalement différent, créant des inégalités de traitement criantes que nos administrés viendront à juste titre nous reprocher.

On observera enfin que si la jurisprudence qu'évoque le SDT devait évoluer en faveur des propriétaires, notamment en raison de l'inacceptable inégalité de traitement évoquée ci-dessus, le projet de texte qu'on nous propose aurait pour effet pervers que ce soient les communes et non pas le canton qui seront tenues dans une telle hypothèse de supporter les coûts des procédures et des indemnisations pour les propriétaires concernés en application des règles des articles 45 à 47 AP-LATC rappelées ci-dessus. En l'état de la jurisprudence en la matière, on observera que la question du droit à l'indemnisation du propriétaire se pose en effet et en réalité que durant la période qui précédera la mise à l'enquête des futurs plans d'affectation communaux (PAC). Le canton qui indique qu'il se chargera des procédures dans ce contexte spécule très probablement sur le maintien d'une jurisprudence très restrictive pour les propriétaires dans le cadre des procédures en modification des PGA en vigueur. Il s'ensuit que la véritable question de l'indemnisation des propriétaires lésés se posera durant la période intermédiaire, traitée par l'avant-projet AP-LATC sous le chapitre « mesures conservatoires ». Or dans une telle période seule la commune se verrait responsable d'une telle indemnisation.

La politique cantonale revient donc à placer chaque commune et en particulier les trois-quarts d'entre elles devant l'alternative suivante: soit vous créez une zone réservée (avec pour conséquence que plus aucun permis de construire ne peut être délivré), ce qui équivaut à une politique anticipée du diktat cantonal, soit la commune attend l'approbation de son PAC par son conseil communal auquel cas elle s'expose à faire face aux procédures et à payer toutes les indemnisations aux propriétaires qui auront été privés de leur droit par anticipation d'une loi qui n'est pas encore entrée en vigueur.

Où est l'autonomie communale protégée par l'art. 139 de notre constitution dans une telle politique ?

4. Création d'un clivage néfaste entre les communes dans les périmètres compacts d'agglomération et les autres communes.

Le Conseil d'Etat divise clairement le territoire en deux parties qui n'ont ni les mêmes droits ni le même traitement. D'une part les centres compacts d'agglomération, d'autre part le reste du territoire. Pire, la concertation régionale incluant villes et campagne, la région étant prise ici au sens d'intercommunalité visant un bassin de vie cohérent, n'est plus encouragée.

Les débats qui permettent l'organisation du territoire n'auront aucune cohérence tant qu'ils ne dépassent pas le clivage ville-campagne. Ces débats doivent être réalisés à l'échelle locale. Une ville ne vit pas sans sa campagne et la campagne a besoin de la ville. Cette division renforcera les clivages : si la ville est encouragée à prévoir son développement pour elle-même, il est certain qu'elle s'épargnera la concertation avec la campagne. Ce clivage a une conséquence directe sur la vitalité de nos régions : plus on densifie, plus la difficulté de réaliser se précise. Une souplesse permettant une certaine perméabilité entre le développement des villes et celui des villages, ceux-ci pouvant sans aucun mitage absorber de manière compacte le développement que les villes seraient en peine à faire aboutir dans un temps donné, garantirait à la région concernée sa compétitivité. Un principe de subsidiarité entre les villes et les villages doit ainsi être prévu.

5. Paralysie totale de toutes communes ayant déjà selon le canton atteint leur taux de croissance fixé pour 2030 de tout développement possible jusqu'à cette date (*).

(*La date de référence de 2008 est dorénavant portée à 2014. Les communes ne se voient plus aujourd'hui complètement supprimer leurs droits à bâtir, le canton, ayant probablement réalisé que c'était invraisemblable, leur laisse encore une toute petite marge de développement).

Le changement de la date de référence demandé durant la consultation est une évolution très positive.

Le simple changement de date de référence de 2008 à 2014 permet que les 28 villages qui avaient épuisé leur potentiel de croissance à 2030 bénéficient d'une petite marge : 11.5% d'ici 2030. L'impact de l'augmentation de cette modification de la date de référence est une augmentation des prévisions cantonales d'environ 10'000 habitants. Ceci démontre à nouveau que ce sont des calculs comptables qui dictent l'aménagement du territoire et non l'urbanisme et la spécificité des zones urbanisées.

Une autre approche serait de partir de considérations urbanistiques des communes et que le nombre d'habitants soit une référence et non une obligation. Les communes connaissent leur territoire. C'est elles qui pourront analyser dans quel sens la loi votée par le peuple peut se traduire et s'appliquer chez elles, en évitant l'étalement urbain et sans mitage du territoire. Il ne faut pas artificiellement créer des confettis dans les tissus urbanisés sous prétexte de diminuer la zone à bâtir excédentaire.

6. Obligation pour les propriétaires dans les zones urbanisées de construire avec une densification minimale fixée par le Canton.

Selon le nouvel article 49 AP-LATC, la densité imposée par l'affectation doit être atteinte durant les quinze ans.

L'obligation de construire à une densité imposée est une notion nouvelle dans l'aménagement du territoire. Ceci aura une forte incidence sur le parc immobilier. De plus la question de la densité dans les quartiers existants construits et dont la densité n'est que partiellement exploitée doit faire l'objet d'une réflexion urbanistique en concertation avec les communes concernées.

7. Des dispositions peu claires, peu logiques, voir même contradictoires.

8. Conflit potentiel entre droit public et droit privé.

Comment seront réglées les obligations entre droit privé tels que servitudes, droits de vue ou de non-bâtir qui feraient obstacle aux règles de construction et le droit public ?

9. Obligation pour le trois-quarts (encore 57% selon le projet présenté le 7.10.2016) des communes jugées surdimensionnées par le calcul du canton, de supprimer purement et simplement des droits à bâtir sur des parcelles actuellement constructibles, même en poussant l'absurde, jusqu'à le faire dans les zones urbanisées.

Afin de respecter les nouveaux quotas du PDCn4 certaines communes devront réaffecter en zones non constructibles les terrains ou parties de terrains non bâtis considérés comme réserves excédentaires, et se verront :

- Contraintes de refuser tout permis de construire pour un nouveau logement

- Créer du mitage du territoire à l'intérieur des zones urbanisées (confettis)
- Bloquer le développement autour des gares et des transports publics
- Dézoner des parcelles sur des terrains inadaptés à l'agriculture (hors SDA et sur des petites surfaces) ou inintéressants au niveau du paysage.
- Peut-être même devoir dézoner des parcelles construites en zone à bâtir actuelle, mais qui se verront être hors des périmètres urbanisés.

Une souplesse et une prise en compte des spécificités locales sont de ce fait nécessaires. La réduction des zones à bâtir surdimensionnées doit se faire, mais conformément aux fondements de la LAT.

A cet effet une plateforme d'échange pour les communes qui doivent dézoner devrait être créée, afin de permettre équitablement de tenir compte de l'urbanisation des communes, de celles qui doivent se développer et celles qui ne le doivent pas. La subsidiarité pourrait être réglée dans les planifications intercommunales.

La politique de dézoning à grande échelle est nouvelle et l'impact exact mérite d'être résolu dans toutes ses conséquences. Pour le canton de Vaud 57% des communes seront toujours concernées par une réduction des zones à bâtir. Le nombre de procédures juridiques sera très important et induira de grandes difficultés, autant pour les communes que pour leurs citoyens. Le choix de régler l'aménagement du territoire par expropriation matérielle devant les tribunaux aura des conséquences financières et temporelles (longueur des procédures non négligeables) dont il faut tenir compte.

En outre la zone à affectation différée (article 31 AP-LATC) rend des terrains inconstructibles sans indemnisation. Pour que le terrain redevienne constructible, une nouvelle procédure de modification de l'affectation est nécessaire.

10. Mise en place d'une politique d'expropriation de droits et d'indemnités irréfléchie qui débouchera sur des drames humains qui auront pour conséquence des conflits entre particuliers (par exemple successions), entre particuliers et autorités communales, et entre communes et Canton.

Certaines communes ont un grand nombre de parcelles à dézoner. Elles auront pris une certaine valeur, parfois très importante en fonction de la demande existante. Les parcelles qui sont aujourd'hui utilisées en dessous de leur densité, et considérée comme bâties, pourront se densifier sans devoir payer de taxe de plus-value. D'autres parcelles qui font partie des excédents seront dézonées sans indemnisation si les équipements ne sont pas réalisés, condition nécessaire par la jurisprudence actuelle pour le droit à l'indemnisation. On ne tient compte ni des dettes sur ces parcelles ni des conflits qui pourront naître entre particuliers.

Les délais de création du fond cantonal pour la taxe de plus-value et les indemnités ne peuvent se faire en même temps. Le paiement de la taxe de plus-value est perçu lors de la réalisation des constructions durant les 15 prochaines années sur les parcelles nouvellement affectées ou densifiées ou lors de la vente de terrains. Les indemnités du dézoning effectué avant 2021 seront dès lors impossibles sur cette base.

Comme indiqué dans le point 3, ce sont les municipalités qui doivent refuser les permis de construire sur des parcelles susceptibles d'être dézonées et c'est elles qui se retrouveront devant les tribunaux contre leurs citoyens alors qu'elles ne feront qu'appliquer les lois cantonales et fédérales tant que les nouveaux plans d'affectation communaux ne sont pas en vigueur.

Une inégalité de traitement sera créée par les autorités, car certains citoyens seront favorisés et d'autres fortement lésés.

- 11. Mise aux oubliettes de toutes les coordinations intercommunales, sauf dans les périmètres compacts d'agglomération, où elles peuvent même devenir contraignantes sans l'accord de la commune concernée.**

Se référer à la réponse au point 4.

3. Inconnues

Le plan directeur cantonal et la nouvelle loi apportent beaucoup d'éléments d'évolution positifs. Toutefois comme mentionné dans le manifeste, plusieurs inconnues subsistent encore à ce jour, auxquelles il n'existe pas encore de réponse. Les municipalités doivent pourtant pouvoir répondre à leurs citoyens.

Dans les questions qui restent à traiter, il y a entre autres :

Que se passe-t-il si le législatif n'approuve pas le nouveau Plan d'Affectation Communal (PAC) et son règlement soumis tel que le canton l'impose ?

Qui refusera les permis de construire durant cette phase ?

Pourquoi ne pas prévoir de différencier la densité de certains quartiers existants dans les communes qui doivent réduire leur zone à bâtir, afin de créer des cohérences architecturales et des planifications à long terme ?

St-Cergue, octobre 2016