

MISE EN CONSULTATION DE L'AVANT-PROJET DE MODIFICATION DE LA LATC, AINSI QUE DE DIVERS TEXTES LÉGISLATIFS CONNEXES, ET DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET CONCERNANT L'ADHÉSION À L'AIHC

Prise de position indépendante

9 septembre 2011

Patrick Vallat

Architecte et économiste d'entreprise diplômé

Directeur et fondateur du bureau Vallat Partenaires SA spécialisé en gestion publique

Expert en matière de marchés publics, de police des constructions et de management de projets

Service technique des Communes de Dully, Gilly et Vinzel

Ancien délégué cantonal et romand aux accords intercantonaux dont l'AIMP, l'AIHC et l'AIETC

Ancien directeur général des bâtiments à l'Etat de Genève

L'objectif de la mise en consultation est de répondre à certaines questions, notamment :

- Conséquences de l'application des modifications pour les Communes
- Principaux avantages et inconvénients des modifications pour les Communes
- Remarques et recommandations à tenir compte

Préambule et limites de cette prise de position :

- L'auteur de cette prise de position a été un des artisans actifs à l'élaboration du texte et des annexes de l'AIHC, mais également de l'AIMP. Ce qui signifie que sa connaissance du dossier et de la LATC est importante et opportune, notamment par le fait qu'il est mandaté de manière permanente par certaines Communes pour réaliser des expertises de dossier de mise à l'enquête et produire des avis de droit. Il a par ailleurs réalisé plusieurs conférences dans ces domaines.
- Malgré son implication dans le suivi du texte de l'AIHC, le soussigné s'est donné comme mot d'ordre de souligner sa prise de position au profit des Communes uniquement, notamment celles de l'AdCV et en particulier des petites Communes n'ayant pas de service technique.
- Les avant-projets de modifications apportées aux textes législatifs connexes (LAF, LPMNS, LPDP, LML, LDE et LCar) étant essentiellement d'ordre cosmétique, elles n'appellent pas de commentaires particuliers.

A. PRISE DE POSITION SUR LES MODIFICATIONS DE LA LATC

1) Préambule

L'évolution des domaines de l'aménagement et de la construction est permanente. Elle est dépendante de notre mode de pensée par rapport au temps présent, ainsi que de l'appréhension que chacun se fait de l'utilisation du territoire et des besoins inhérents à toute société moderne. Elle est donc éminemment politique et fait appel à un sens de l'anticipation qui doit rester suffisamment souple pour répondre aux exigences des générations futures, tout en ne restreignant pas abusivement les besoins actuels selon le contexte existant.

Les propositions de modification par le Conseil d'Etat sont donc les bienvenues, il reste à déterminer si elles sont opportunes, applicables et acceptables pour les Communes.

2) Constats principaux

- a) Les modifications proposées sont essentiellement de portée communale par le fait qu'il appartient aux Communes de gérer son territoire sous la tutelle du Conseil d'Etat et avec les préavis des services cantonaux.
- b) Certaines modifications sont des simplifications administratives et d'autres sont les conséquences de l'adoption du nouveau Plan directeur cantonal (PDCn) entré en vigueur le 1^{er} août 2008.
- c) Elles portent principalement sur la question d'une meilleure maîtrise de l'usage du sol (densification, thésaurisation et mitage) tant en périphérie qu'au centre des Communes. Elles sous-entendent un développement plus accentué des centres urbains, une résolution du problème du manque de terrains pour la construction de logements, notamment d'utilité publique, et une meilleure coordination à grande échelle des infrastructures et ressources dont ceux liés aux énergies renouvelables.
- d) L'imposition d'un indice minimum d'utilisation du sol (0,4 pour les nouvelles zones à bâtir et 0,6 pour les périmètres du centre) ne tient pas compte de la particularité que présente chaque site potentiel. Néanmoins, il est émis des conditions qui pourraient faire l'objet de discussion de cas en cas avec les services cantonaux avec le risque d'un enlisement décisionnel, mais étrangement uniquement pour l'indice 0,4.
- e) Le Conseil d'Etat a tenu compte des griefs invoqués par les Communes et les propriétaires concernés lors de la première intention d'avant-projet, non formalisé, émise au début du printemps 2011, notamment ceux relatifs à la possibilité d'expropriation sous conditions et du droit public d'emption élargi accordé aux Communes.
- f) Abrogation pure et simple du Plan de quartier de compétence municipale (PQCM). Même si son application est limitée, elle n'en restait pas moins un outil de plus à disposition, notamment en cas de remaniement parcellaire au centre des villages. Il n'est pas remis en cause le bien-fondé de la modification, mais il aurait été attendu du Conseil d'Etat d'entreprendre dès le début 2008, coïncidant avec la décision de la CDAP, les travaux pour remplacer cet outil en concertation avec les professionnels de l'aménagement et les Communes.
- g) Le plan partiel d'affectation est abandonné, ce qui signifie que pour les Communes il n'existera plus que deux types de plans d'aménagement : 1) le plan général d'affectation, 2) le plan de quartier.
- h) Suite au renforcement de la législation sur le logement en 2009 qui apporte un soutien financier et technique aux Communes qui construisent des logements d'utilité publique. Les modifications de la LATC tendent à renforcer les dispositions actuelles en demandant une plus grande diversité des types de logement à même de favoriser la mixité sociale. Elles permettent donc aux Communes de fixer des quotas pour les logements d'utilité publique ou des bonus d'occupation et d'utilisation du sol garanti à long terme.

- i) Les modifications relatives aux installations commerciales à forte fréquentation (ICFF) sont la conséquence logique et pratique de l'évolution de notre société moderne. Il est largement admis que l'établissement de tels ouvrages nécessite des infrastructures qui vont bien au-delà des limites communales. Les modifications ont donc pour but d'inciter les Conseils régionaux, si existants, à mieux coordonner à l'échelle régionale de tels équipements en concertation étroite avec les Communes concernées.
- j) Il est donné la possibilité aux Communes, par délégation législative, de prendre des mesures pour limiter la part de résidences secondaires par rapport aux résidences principales. Cette éventuelle démarche de lutte contre les « lits froids » laissée à la libre appréciation des Communes, mais dans le respect du PDCn, devra être préavisée par le canton qui vérifiera son adéquation avec l'art. 8, alinéa 2 et 3 de la LAT du 17 décembre 2010.
- k) Les mesures liées à l'énergie, notamment les économies d'énergie et le développement d'énergies renouvelables, est dans l'air du temps mais est surtout la conséquence logique et incontournable de l'art. 89 de la Constitution fédérale, de la Loi fédérale sur l'énergie et de la Constitution vaudoise de 2003 qui a conduit à l'élaboration de la Loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006.
- l) L'introduction des « Evaluation environnementales stratégiques » (EES) pour les études de plans directeurs communaux est une bonne initiative. En, elle incite les Communes à se poser les bonnes questions avant toute mise en œuvre et permet ainsi de déceler les conflits structurels et les carences en infrastructures, tant des points de vue des circulations, des moyens et des accès, mais également sous les aspects de l'approvisionnement et la gestion des énergies et de l'eau. Bien que moins détaillée, cette exigence permettra également d'accélérer par la suite les procédures d'autorisation de construire et d'étude de l'impact sur l'environnement (EIE).
- m) Il est fait mention de la mise en place depuis 2008 d'une Commission d'accompagnement cantonale pour informer les Communes sur l'application du Plan directeur cantonal. C'est une chance pour l'AdCV d'y participer activement.
- n) Il est salué le maintien des subventions pour les projets de plan directeur régionaux et d'agglomération.
- o) Le fait que soient désormais précisés les émoluments à payer par les Communes et les propriétaires (art. 7a nouveau) n'est pas acceptable pour les requêtes communales. Il aurait été judicieux, par souci d'économie des deniers publics communaux, que les requêtes déposées directement par une Commune pour ses propres besoins, soient exemptées de tout émolument de la part du canton.
- p) L'art. 38 précise désormais l'assujettissement possible d'une Commune de plus de mille habitants à un plan directeur intercommunal et régional, lui autorisant ainsi à ne pas élaborer de plan directeur communal. Cette démarche va dans le sens caché d'inciter les Communes à se regrouper pour penser le territoire de manière plus régionale et collaboratif avec d'autres Communes voisines.
- q) L'exigence que seul un aménagiste, un architecte ou un ingénieur inscrit au Registre suisse (REG) peut déposer un plan d'aménagement ou un plan de construction (art. 5 et 107 modifiés de la LATC), n'est pas satisfaisant car trop restrictif. En effet, il suffit qu'un collaborateur d'un bureau soit inscrit pour que le plan soit légitime. L'absence d'un contrôle périodique par le REG des qualifications de la personne inscrite ne garantit pas que cette personne soit toujours compétente ou active dans ce domaine d'activité. Il est aussi regretté qu'un collaborateur d'un service technique communal ou intercommunal ne soit pas habilité d'office à élaborer un plan directeur ou un plan de construction. De plus, il n'est pas démontré si ces articles sont conformes aux Accords internationaux, en particulier l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et la Suisse. L'inscription sur un registre professionnel étranger jugé équivalent par le SECO devrait être toléré et permettrait de résoudre les problèmes sous-jacents liés aux études transfrontalières telles que celles du projet d'Agglo franco-valdo-genevois. Ceci dit, il n'est pas remis en cause que ces plans doivent être étudiés par des personnes compétentes. Enfin, en vertu de la LMI et de la reconnaissance réciproque des dispositions cantonales, une personne dont l'adresse professionnelle est dans un canton n'exigeant pas une telle condition, ne peut être refusée sur la base de notre texte législatif.
- r) Le texte de motivation ne met pas en évidence les conséquences sur la jurisprudence.

3) Principaux avantages et inconvénients des modifications de la LATC

a) Avantages (sans ordre de priorité)

- Apporte des modifications cosmétiques bienvenues et en rapport avec l'évolution de la jurisprudence, du droit fédéral de l'aménagement du territoire et des besoins présents et futurs de la société ;
- Simplifie et harmonise les pratiques communales, intercommunales et régionales ;
- Déclenche une opportunité de remettre à jour la réglementation communale en matière de construction voire de la penser au niveau intercommunal ;
- Tient compte d'une valorisation du potentiel à bâtir du centre urbain d'une Commune pour les 15 années suivant l'entrée en vigueur du PDCn qui ne peut être plus importante que le taux cantonal des 15 années précédentes ;
- Précise un délai de 10 ans depuis l'entrée en vigueur du PDCn pour assurer la cohérence des plans d'aménagement communaux ;
- Mise en place d'une Commission d'accompagnement composée de représentants du canton, des Communes (dont l'AdCV avec un représentant et son suppléant) et des associations professionnelles ;
- Ne remet pas en cause les plans partiels d'affectation existants ;
- Considère les projets d'agglomération comme des plans directeurs régionaux ;
- Permet une meilleure prise en considération des exigences liées aux équipements d'énergies renouvelables qui ont besoin de terrains et d'infrastructures parfois importants, comme par exemple pour les parcs éoliens ou les centrales de géothermie aquifère profonde ;
- Tient enfin compte de la problématique sur les infrastructures des grands centres commerciaux.
- Incite à faire davantage preuve d'anticipation sur les conséquences des plans directeurs communaux grâce à l'outil des évaluations environnementales stratégiques (EES) ;
- Charge davantage les propriétaires en matière de participation financière aux équipements généraux de la Commune ;
- Transcrit les relevés des dangers naturels et plans spéciaux dans le Plan général d'affectation communal (PGA).

b) Inconvénients (sans ordre de priorité)

- Report de certaines responsabilités sur les Communes et donc d'une charge supplémentaire tant dans le contrôle que dans le suivi des dossiers ;
- Nécessite d'adapter et de faire adopter par les Conseils communaux ou généraux des nouveaux plans directeurs communaux d'ici le 31 juillet 2018 ;
- Accroît la nécessité d'une collaboration intercommunale, voire même le regroupement de services techniques, éventuellement au-travers de fusion de Communes, par le fait que les échelles de traitement de l'aménagement du territoire sont de plus en plus de niveau régional ;
- Impose des indices minimum de valorisation des nouveaux terrains à bâtir et des centres urbains qui peuvent entrer en contradiction avec des exigences environnementales ou paysagères, ce qui présage de jolies discussions et négociations avec les services cantonaux ;
- Interrompt tout processus en cours concernant l'élaboration des Plan de quartier de compétence communale (PQCM) ;
- Ne propose aux Communes plus que deux types de plan d'aménagement (PGA et PQ) qui sont trop limitatifs pour traités les aménagements d'une grande Commune ;
- Oblige les Communes à davantage imposer dans les plans d'affectation, voire dans les plans de quartier, des droits à bâtir et des droits publics d'emption. Les inévitables négociations avec les propriétaires concernés réservent de belles passes d'arme ;
- Ne mentionne aucune subvention pour les plans directeurs intercommunaux ;

- Impose une disposition de portée juridique contraignante (art. 31 modifié) qui enlève une marge de manœuvre en matière d'intégration des exigences du Plan directeur cantonal.
- Restreint beaucoup trop la compétence pour l'élaboration de plans d'aménagement et de plans de constructions.

4) **Recommandations sur la base des constats et inconvénients**

- Continuer à être représenté à la Commission consultative du PDCn selon l'art. 16a de la LATC (nouveau) afin d'être informée des évolutions des décisions et directives, mais également pour formuler des préavis. Le représentant et son suppléant devront être chargés d'informer régulièrement l'association de toute évolution de l'interprétation de la LATC et du PDCn.
- Maintenir les articles 5a, 107 et 107a dans leur version actuelle en les complétant par des diplômes étrangers ou inscription nationale jugés équivalents par le SECO. Au mieux imposer un délai transitoire de 10 ans et la reconnaissance tacite des compétences avant l'entrée en vigueur des modifications de la LATC.
- Refuser les émoluments de l'article 7a, alinéa 1, lettre a), de l'article 7a, alinéa 3. L'article 7, alinéa 4 doit préciser que cela ne concerne pas les requêtes des Communes.
- Exiger la mise en place rapide d'un groupe de travail Communes-Canton-professionnels de l'aménagement du territoire qui sera chargé d'élaborer un nouvel outil qui remplace les PPA et/ou PQCM abandonnés. Ce nouvel outil devrait voir le jour dans un délai de 3 ans au maximum dès l'entrée en vigueur des modifications de la LATC, au mieux en même temps.
- Demander le maintien de l'art. 31 dans sa version actuelle.
- Demander que l'art. 38 tienne compte de l'existence d'un Plan directeur intercommunal ou d'un Plan directeur régional.
- Préciser que les projets d'agglomération peuvent être d'ordre intercantonal ou international.
- Exiger que les subventionnements soient également attribuables à des études de plans directeurs intercommunaux.
- Imposer que les deux indices cités à l'art. 47, alinéa 1bis, soient sous réserve de la préservation des intérêts publics tels ceux de la protection du patrimoine naturel, paysager et construit, de l'environnement ou de la protection contre les dangers naturels ou les risques d'accident majeurs.
- Demander à préciser que l'art. 47, alinéa 1ter, ne touche pas les parcelles existantes déjà construites ou pour lesquelles il existe un permis de construire en force avant l'entrée en vigueur des modifications de la LATC, notamment celles situées dans la périphérie des Communes. Tout au plus, laisser une période transitoire correspondant à l'entrée en vigueur du prochain plan directeur cantonal (environ août 2018).
- Promouvoir le regroupement de services techniques communaux afin d'élaborer de plus en plus des plans directeurs intercommunaux et favoriser les plans directeurs régionaux, ceci bien entendu là où il y a une véritable volonté d'une vision intercommunale ou dont les intérêts d'aménagement sont étroitement liés.

5) **Conclusion**

Les propositions de modification ont le mérite d'alimenter le débat sur l'avenir de l'aménagement de notre territoire. Elles vont donc dans le bon sens même s'il est constaté que l'Etat impose de plus en plus sa vision au point de mettre les Communes sous pression et dans une position d'exécutant.

Les recommandations formulées dans le présent document doivent servir de fil rouge pour les discussions avec le Conseil d'Etat, mais ne doivent en aucun cas retarder abusivement par le fait que plusieurs modifications sont attendues depuis un certain temps déjà..

B. PRISE DE POSITION SUR L'AIHC

1) Préambule

Il est largement admis que les règles actuelles de mesure dans le domaine de la terminologie du droit de la construction n'est pas satisfaisante en Suisse et au sein même du canton de Vaud par le fait que les Communes ont un large pouvoir en matière de dispositions réglementaires d'application de la LATC.

De nombreuses voix se sont élevées depuis 1997 pour dénoncer les différentes pratiques cantonales et la prolifération d'indices qui ne trouvent pas leur équivalent dans d'autres cantons, voire d'indices similaires mais dont le mode de calcul est différent selon que l'on prend telle ou telle surface en compte.

Une enquête auprès des cantons, réalisée par la DTAP entre 1997 et 1998, a démontré que presque tous les cantons souhaitaient une harmonisation intercantonale de la terminologie et des procédures. Par contre, l'idée d'une Loi fédérale sur les constructions avait été unanimement rejetée.

A l'heure où la mobilité professionnelle est une réalité, l'absence d'harmonisation dans ce domaine génère des interprétations et des dysfonctionnements administratifs qui ont des conséquences indéniables en termes financiers et de planification, ceci tant pour les particuliers que pour l'administration publique et les professionnels de la construction.

L'AIHC va dans la continuité de la volonté des cantons de mettre en place des Accords intercantonaux (AIMP, AIETC, ...) pour ne pas être confronté à la mise en place de Lois fédérales qui nécessiteraient des modifications constitutionnelles souvent périlleuses et longues, sans garantie de résultat.

On relève actuellement en Suisse :

- 26 définitions différentes de la notion de hauteur des bâtiments ;
- 2000 versions différentes de la zone d'habitation à trois étages ;
- 120'000 articles de lois et de règlements d'application (qui ne suffisent pourtant pas à répondre à toutes les questions, telles que : la surface des dessertes est-elle prise en compte dans le calcul de la surface constructible ?) ;
- un manque de transparence et d'intelligibilité ainsi qu'une forte disparité des critères de dimensionnement des zones à bâtir ;
- un manque d'unité dans les modes de mesure des dimensions des bâtiments.

L'AIHC harmonise 30 paramètres, à savoir :

Terrain de référence	Retraits	Attique
Bâtiment	Longueur du bâtiment	Distance à la limite
Petite construction	Largeur du bâtiment	Distance entre bâtiments
Annexe	Hauteur totale	Alignement
Construction souterraine	Hauteur de façade	Périmètre constructible
Construction partiellement souterraine	Hauteur du mur sous combles	Surface de terrain imputable
Plans des façades	Vide d'étage	Indice de surface de plancher
Pied de façade	Etages	Indice du volume bâti
Projection du pied de façade	Sous-sol	Indice de surface bâtie
Saillies	Combles	Indice de surfaces de verdure

2) Constats principaux

- a) La présentation de l'AIHC par le Conseil d'Etat fait mention qu'il n'y aurait aucune conséquence en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financiers. Ceci est un constat abusif puisque les incidences tant pratiques que financières sont très importantes du côté des Communes vaudoises, contrairement à des Communes genevoises, par exemple, notamment en matière d'information et de formation pour le suivi des transpositions, mais également et surtout pour l'adaptation progressive des plans et règlements communaux d'affectation (PPA), de quartier ou de zones.

- b) S'il est fait mention de la mise en place d'une Commission d'accompagnement cantonale pour informer les Communes sur l'application du Plan directeur cantonal, la motivation de l'avant-projet de l'AIHC n'en fait nullement mention, laissant ainsi les Communes œuvrer seules à la mise en conformité des plans et règlements communaux de construction. On peut y voir une chance pour l'AdCV de se coordonner de manière autonome, mais n'enlève pas la question du financement des opérations de suivi et d'exécution des plans par des architectes-urbanistes spécialisés.
- c) Le fait d'exclure l'application du chiffre 8.2 de l'annexe 1 de l'AIHC ne va pas dans le sens d'une harmonisation totale voulue par l'Autorité intercantonale de l'AIHC (AIHTC). Le fait que le Canton de Vaud s'octroie une dérogation pour un seul article, va créer une instabilité juridique dont les conséquences jurisprudentielles futures induiront des surcoûts et une surcharge du traitement des recours et oppositions. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne justifie pas cette dérogation à l'AIHC. Il est rappelé que la majorité des recours actuels porte sur les indices d'utilisation et d'occupation du sol. Du moment que l'on adhère à l'indice d'occupation du sol (§ 8.4 – IOS), il est compréhensible de ne pas adhérer à l'indice brut d'utilisation du sol (§ 8.2 – IBUS), notamment par le fait que la Norme SIA 423 les appliquent et que cela remet en cause l'application des schémas de répartition des surfaces tels que proposés dans l'annexe 2, donc un risque de confusion supplémentaire.
- d) Les normes SIA sont déjà harmonisées et du fait que l'AIHC et ses annexes ont une base légale de droit supérieur, elles deviennent supplétives et ne peuvent être contradictoires. Il est néanmoins regrettable que cette terminologie n'ait pas fait l'objet d'une approche internationale.
- e) La question de la jurisprudence n'est pas abordée et appréhendée par l'avant-projet d'adhésion.
- f) La question des bonus sur le COS (IOS) et le CUS (IBUS), en relation avec les efforts consentis par un propriétaire pour exécuter un ouvrage à haute performance énergétique, n'est pas abordée.

3) Principaux avantages et inconvénients de l'AIHC pour les Communes

a) Avantages (sans ordre de priorité)

- Harmonise les pratiques cantonales ;
- Favorise la mobilité professionnelle, donc qu'un professionnel de la construction pourra plus facilement travailler dans toute la Suisse puisqu'il n'aura pas à interpréter différemment les règles de mesure d'une Commune à l'autre ;
- Porte sur des modifications d'ordre formel qui ne changent pas le droit matériel, ce qui signifie que la Commune est toujours libre de fixer les distances et hauteurs, seules les règles de mesure étant harmonisées ;
- N'oblige pas la Commune à prendre tous les indices de l'AIHC ;
- Propose des schémas explicatifs clairs et sans équivoque ;
- Réduit les coûts administratifs et de protection juridique grâce à une terminologie connue de toutes les parties et applicable pour toute la Suisse, ce qui élargit la jurisprudence et réduit considérablement les avis de droit dépendants de chaque texte législatif communal (ceci pour autant que l'indice IBUS soit aussi appliqué ;
- Donne la possibilité de tirer des comparaisons intercantionales sous la forme de statistiques ;
- Est en adéquation avec l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC) auquel le canton de Vaud a adhéré au même titre que les autres cantons
- Ne remet pas en cause le code des frais par élément (CFE) et ses indices de calcul ;
- A déjà fait l'objet d'une adaptation des Normes SIA, notamment la SIA 416 et la SIA 423

b) Inconvénients (sans ordre de priorité)

- Remet en question les discussions et processus de décision en cours portant sur de nouveaux ou existants plans d'affectation en voie d'être adoptés ou révisés ;

- Nécessite d'adapter et de faire adopter par les Conseils communaux ou généraux tous les plans et règlements communaux de police des constructions dans un délai de 10 ans à compter de l'adaptation de la LATC et de son règlement d'application (RLATC), ceci dans la continuité de l'adhésion du Canton de Vaud à l'AIHC d'ici fin 2015 ;
- Augmente d'environ 20% la charge de travail pour le service technique communal ou intercommunal responsable de la police des constructions pendant la période de 10 ans de mise en place de l'AIHC ;
- Créé un risque de confusion et d'interprétation maladroite durant la période de transition selon que les services techniques et les mandataires professionnelles prennent en considération l'ancienne ou la nouvelle terminologie ;
- Nécessite de transposer des indices communaux existants selon les directives de l'AIHC, avec pour conséquence des différences avec les droits acquis qu'il s'agira de négocier avec les propriétaires si elles sont à leur détriment ;
- Suscite un manque de visibilité comparative des interprétations jurisprudentielles et des avis de droit durant la période de transition, accentué si chaque Commune n'a pas le même rythme de modification des plans et règlements ;
- Modifie les habitudes de travail et les repères actuels (IBUS à la place du CUS ou IOS à la place du COS par exemple), ce qui nécessitera des mesures structurées d'accompagnement et de gestion du changement au-travers de cours de formation des services techniques et des professionnels de la construction, et de séances d'information aux propriétaires ;
- Introduit de nouveaux indices (Indice de surface verte par exemple) ;
- Ne donne pas la possibilité à la Commune de créer des indices ou des modes de calcul qui seraient contradictoires avec ceux existants dans l'AIHC ;

4) Remarques particulières sur les articles de l'AIHC et le contenu des annexes

a) Sur le texte de l'AIHC

- Le texte de l'AIHC ne soulève pas de remarques ou observations particulières. Il est semblable à tous les textes relatifs à un Accord intercantonal.

b) Sur l'annexe 1 – Notions et méthodes de calcul

- Il est salué les simplifications importantes apportées par le groupe de travail suite aux remarques émises par les spécialistes de la construction tout au long du processus de l'élaboration de l'annexe 1.
- Il est rappelé que l'AIHC ne fixe pas les distances et hauteurs acceptables, cet Accord se limite à en définir les méthodes de calcul. Ainsi, par exemple, il appartient toujours à la Commune de déterminer si elle accepte ou non les avant-toits, et le cas échéant leurs distances minimale et maximale au plan de façade. Ainsi, par principe, toute méthode de calcul n'existant pas dans l'AIHC peut être utilisée par une Commune.
- Chapitre 8.1 « Surface de terrain déterminante (STd) » : Le fait que les surfaces relatives au réseau routier (principal, collecteur et de desserte) n'entrent pas dans le calcul de la surface de terrain déterminante, permettant de calculer les droits à bâtir, va poser un problème de nature arithmétique pour les Communes qui les prennent actuellement en considération. Ainsi, les indices vont augmenter en proportion, ce qui va perturber notamment la perception des densités par le grand public et le monde politique. De plus, ceci est accentué par l'ambivalence que crée le schéma de l'annexe 2, chiffre 8, qui ne parle pas de surface de terrain déterminante, mais plutôt de surface de terrain imputable (ST) qui prévalait dans une version de travail précédente.

- Chapitre 8.2 « Indice brut d'utilisation du sol (IBUS) » : Cet indice est destiné à se substituer à l'indice d'utilisation du sol (IUS) ou au coefficient d'utilisation du sol (CUS) que la plupart des collectivités publiques utilise aujourd'hui. Il est vivement recommandé de l'appliquer, ceci malgré le vœu du Conseil d'Etat qui souhaite maintenir la situation actuelle au risque de créer une confusion importante dans l'interprétation des schémas et croquis de l'annexe 2.
- Chapitre 8.3 « Indice de masse (IM) » : À priori l'introduction de ce nouvel indicateur est bienvenue, d'autant plus que certaines Communes l'ont déjà inséré dans leur réglementation. Il est particulièrement utile pour les grands volumes bâtis (stade, centre commercial, halle d'exposition) pour lesquels il a été constaté que l'utilisation des indices d'utilisation et d'occupation des sols n'était pas appropriée.
- Chapitre 8.4 « Indice d'occupation du sol (IOS) » : Cet indice est destiné à se substituer au coefficient d'occupation du sol (COS) que le canton utilise aujourd'hui.
- Chapitre 8.5 « Indice de surface verte (Sver) » : L'utilité d'un tel indice est pertinente car il permet, par exemple, d'avoir une idée rapide sur les impacts environnementaux d'un projet de construction par rapport à son environnement non bâti.

c) Sur l'annexe 2 – Croquis

- La qualité des schémas permet de résoudre de nombreuses situations conflictuelles dans l'interprétation des méthodes de calcul. Il faut néanmoins relativiser la portée de tels schémas par le fait de la créativité sans limite de nos architectes et ingénieurs. Il existera également toujours des plans qui nécessiteront des prises de position différenciées selon l'environnement de la construction.

5) Recommandations sur la base des constats et inconvénients

- Refuser le maintien de l'indice de calcul actuel de l'utilisation du sol (CUS) et accepter son remplacement par l'indice proposé par l'AIHC (IBUS), ceci dans un souci d'harmonisation intercantonale et dans le but de ne pas créer une « vaudoiserie ».
- Mettre en place une Commission d'accompagnement afin de soutenir et conseiller les Communes, en particulier leur service technique, dans leurs démarches de transposition de l'AIHC. Cette Commission doit être constituée d'élus et de professionnels maîtrisant le droit de la construction, la police des constructions et les Normes SIA en particulier.
- Demander un soutien de la part du Conseil d'Etat pour la mise en œuvre des démarches de transposition de l'AIHC. Ce soutien peut être financier en fonction du nombre d'habitants et/ou de mise à disposition de personnel compétent au sein de la Commission précitée.
- Créer un outil de suivi, de coordination et de pilotage général des opérations liées aux démarches de transposition de l'AIHC. Cet outil doit permettre une gestion judicieuse et coordonnée des ressources professionnelles externes (architecte-urbaniste, géomètre, juriste) qui restent rares et coûteuses. Cet outil permettra aussi de ne pas solliciter les services cantonaux dans une même période.
- Proposer un standard de règlement communal, éventuellement par la Commission d'accompagnement citée plus haut.
- Elaborer un processus de travail méthodologique depuis l'intention municipale jusqu'à la décision référendaire, selon qu'il s'agit d'une Commune avec Conseil général ou avec Conseil communal.
- Faire en sorte que plusieurs Communes voisines choisissent les mêmes mandataires, ceci dans un souci d'efficacité, mais également pour une question de synergie des démarches connexes, également de niveau cantonal. Toutefois, il y a lieu de vérifier le degré d'ouverture du marché à la concurrence selon les dispositions sur les marchés publics.

- Suggérer aux Communes de mettre en place des séances d'information aux propriétaires, ceci dès l'entrée en vigueur de l'AIHC. Ces séances doivent permettre de leur faire comprendre les conséquences et incidences de l'AIHC, que ce soit par rapport à des plans existants, mais également par rapport aux nouveaux plans.
- Demander au Conseil d'Etat qu'il mette en place des séances d'information et des cours de formation destinés aux Communes et aux professionnels de la construction qui seront amenés à exécuter des prestations dans ce domaine d'activité, ceci dès l'entrée en vigueur de l'AIHC.
- Approcher l'Union des Communes vaudoises afin de coordonner les actions et outils d'information, mais également pour tenir compte des recommandations précédentes.

6) Conclusion

Il n'y a pas d'inconvénient majeur à remettre en cause le bien-fondé de l'AIHC et de ses annexes.

Le poids des avantages l'emporte largement sur celui des inconvénients, en particulier parce que l'AIHC ne touche pas le droit matériel des cantons et des Communes, ces dernières conservant leur autonomie pour légaliser les indices de surface applicables, ainsi que les distances et hauteurs.

Ce sont principalement les modes de calcul qui changeront les habitudes et nécessiteront des adaptations législatives et réglementaires. Ces modifications nécessiteront impérativement des mesures d'accompagnement pour lesquelles le Conseil d'Etat doit s'investir afin de garantir le succès des opérations.

Si une majorité des cantons n'adhèrent pas à l'AIHC, cela remettrait sérieusement en question sa légitimité et engendrerait inévitablement la prise en mains au niveau fédéral.



Patrick VALLAT