

RAPPORT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'URBANISME (CCU)

Préavis No 03/2024

RÉVISION PARTIELLE DU PLAN D'AFFECTATION COMMUNAL (PACom)

Préambule

Lundi 15 janvier 2024, la CCU et la commission technique désignée pour ce préavis se sont réunies avec la Présidente du CC, Sandra Gillard, ainsi que Mmes les Municipales : Nathalie Greiner (Syndique) et Catherine Schiesser.

Auparavant, le 9 janvier, seule la CCU a été convoquée pour une première approche du préavis.

Ce simple fait montre l'importance des enjeux de ce préavis. Le dernier PACom, encore en vigueur, date de 1984. Plusieurs raisons expliquent ce retard considérable (voir l'historique dans le préavis), alors qu'un tel plan devrait être renouvelé tous les 15 ans environ.

Il y a donc urgence à mettre en service ce nouveau plan. Cependant, les commissions et le conseil communal ne doivent pas se sentir sous pression pour prendre une décision dans l'urgence.

La seule attitude raisonnable est celle de garder un esprit d'ouverture, autant que faire se peut, apte à prendre en considération les évolutions nombreuses qui pourront se produire au cours des prochaines années. Il peut en effet arriver que certains règlements doivent être remis en question sans attendre un nouveau PACom. Si le législateur ne peut pas se reposer sur cette possibilité, il a tendance à temporiser face à une décision aux conséquences majeures.

Par exemple un rejet de l'indice d'utilisation du sol de 0.625m² aurait pour conséquence l'impossibilité pour la Commune de se développer dans les prochaines 30 années.

Analyse des documents reçus

- Préavis-03-2024 révision partielle du plan d'affectation communal PACom
- Examen préalable complémentaire n° 2 du 20.01.2021 de la DGTL
- Règlement communal sur les constructions et l'aménagement du Territoire
- Plan
- Rapport selon l'article 47 OAT
- Lettres d'opposition et de retrait
- Tableau chronologique du PACom

Analyse du préavis

Le territoire communal sera segmenté en 18 zones, comprenant 2 zones d'habitations distinctes : une zone d'habitation de faible densité (15 LAT) et une zone d'habitation de moyenne densité (15 LAT).

Ces deux zones ont été délimitées géographiquement par le PALM (<https://lausanne-morges.ch/est-lausannois/>), se distinguant par la zone hors périmètre compact et la zone dans le périmètre compact faisant partie du PALM.

La principale disparité entre ces deux zones réside dans la possibilité de densification, se traduisant par la surface de construction maximale en mètres carrés (m²).

Dans la Zone d'habitation de faible densité 15 LAT (hors périmètre compact), l'Indice d'Utilisation du Sol (IUS) est de 0,4, permettant une surface habitable potentielle de 400 m² pour une parcelle de 1000 m².

Dans la Zone d'habitation de moyenne densité 15 LAT (dans le périmètre compact faisant partie du PALM), l'IUS est de 0,625, permettant une surface habitable potentielle de 625 m² pour une parcelle de 1000 m². La densification minimale à l'intérieur du périmètre compact, imposée par le canton, nous contraint à ne pas avoir un IUS inférieur à 0,625.

Le règlement sur les constructions a été largement révisé et se conforme aux exigences du canton.

La CCU a identifié les éléments suivants parmi les différents chapitres du nouveau règlement :

Distance aux limites de parcelle : Aucun changement.

Superficie de la parcelle : Dorénavant, aucune limitation.

Hauteur : Pas de changement significatif, toujours limitée à 9 mètres au maximum, avec des précisions sur le calcul.

Superficie de construction au sol : Plus de limitation désormais. Auparavant, elle était de 80 m² pour rez-de-chaussée et combles, et 100 m² pour rez-de-chaussée, étage, et combles.

Niveaux habitables : Aucune limitation sur le nombre de niveaux habitables, contrairement à la limite précédente de trois (rez-de-chaussée + étage + combles).

Longueur de la façade : Désormais, elle est limitée à 25 mètres au maximum.

Toitures : La pente des toitures a été modifiée, auparavant elle devait être comprise entre 36% et 100%, elle sera désormais autorisée entre 25% et 100%. S'ajoute la possibilité d'avoir 30% de la toiture plate ou à moins de 25%. Afin d'avoir la possibilité d'aménager une terrasse ou encore de végétaliser une surface.

Nombre de logements : Plus de limitation sur le nombre de constructions et de logements par parcelle, contrairement à la limite précédente de trois logements maximums par parcelle.

Plantation : Dorénavant 1 arbre par 300 m² de terrain contre 1 arbre par 200 m² de terrain auparavant.

Dans un souci de préserver l'environnement, la municipalité a exprimé le désir de minimiser la propagation d'espèces envahissantes en interdisant certaines variétés spécifiques énumérées de manière exhaustive. De plus, elle a proscrit les plantes répertoriées dans la liste noire (Black List) et dans la liste d'observation (Watch List) émises par le Centre national de données et d'informations sur la flore de Suisse.

Une autre mesure adoptée par la municipalité a été de restreindre le choix des arbres et arbustes aux essences indigènes de station, c'est-à-dire aux arbres et arbustes locaux qui poussent normalement à notre altitude. Cependant, lors des séances de la CCU, des préoccupations ont été soulevées quant à la restriction excessive du choix des plantes.

La réponse positive de la municipalité à l'opposition exprimée par PRO Natura, matérialisée par l'ajout de la mention "essences indigènes climatiques", est accueillie favorablement par la CCU. Lors d'une séance de présentation, la signification de "essences indigènes climatiques" a été demandée, et la réponse fournie par Madame Schiesser était que cela englobait les plantes du pourtour méditerranéen. Cette approche moins restrictive devrait permettre d'intégrer des arbres mieux adaptés au réchauffement climatique.

Dépendances : Aucune limite de nombre, mais une surface maximale de 10% de la surface constructible de la parcelle. Une limitation de hauteur à 3 mètres a été introduite. Le surplus est pris en compte dans le calcul de l'Indice d'Utilisation du Sol (IUS)

Mouvements de terre : Limités à 3,5 mètres. La hauteur des murs de soutènement extérieurs est limitée à 3 mètres.

Création de nouvelles zones : Pour répondre aux exigences cantonales, de nouvelles zones ont été créées.

La CCU est d'avis que le règlement actuel découle d'une période de réflexion prolongée et d'échanges fructueux au cours des dernières années, impliquant la municipalité, la CCU ainsi que le groupe de travail établi en 2019 pour réviser le PACom. En effet, des considérations et des remarques exprimées au cours des différentes séances ont été attentivement prises en compte, conduisant à des ajustements dans l'élaboration de notre futur règlement. La CCU est convaincue que le règlement et ses annexes présentent une cohérence d'ensemble.

Taxe cantonale sur la plus-value et taxe communale sur la plus-value

La zone d'habitation de moyenne densité 15 LAT, qui fait partie du périmètre compact du PALM, bénéficiera d'une augmentation de son droit à bâtir. Cette extension sera également assortie d'une taxe cantonale et d'une taxe communale sur la plus-value.

Étant donné que la taxe cantonale relève de la compétence du canton et non de la commune, la CCU ne formule aucun commentaire spécifique à ce sujet.

En ce qui concerne la taxe communale sur la plus-value, la CCU se réjouit de constater que la municipalité va réviser ce règlement de taxe dans les prochains mois, suite à l'introduction d'un indice d'utilisation du sol (IUS) de 0,625 imposé par le canton.

Dézonages

Lors du 2ème examen complémentaire préalable, effectué par la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), pendant la deuxième moitié de l'année 2020, il a été relevé par la Direction de l'aménagement de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL-DAM) que la thématique « Principes d'aménagement – Dimensionnement hors centre » n'était pas en conformité, puisque le potentiel constructible de la partie de notre territoire hors périmètre compact était trop élevée, à savoir dans les nouvelles zones d'habitation de faible densité.

Face à cette thématique jugée non conforme, la Direction Générale du Territoire et du Logement (DGTL) émettait un préavis défavorable à l'égard de cette nouvelle version du Plan d'Aménagement Communal (PACom).

Elle avançait comme argument que le dimensionnement en dehors du centre ne se conformait pas aux normes légales en vigueur et précisait également que cette lacune pouvait être rectifiée en adhérant à la demande formulée dans le préavis émis par la Direction de l'Aménagement au sein de la DGTL.

Dimensionnement – De quoi s'agit-il ?

Le 31 janvier 2018, le Grand Conseil a adopté la 4e adaptation du Plan Directeur Cantonal, qui permis la mise en conformité avec le cadre révisé de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

Le Plan Directeur Cantonal comporte une série de mesures, dont la mesure A11, qui a pour objectif de réviser les plans d'affectation communaux dans les cinq ans qui suivent l'adoption du Plan Directeur Cantonal, afin que les zones à bâtir légalisées correspondent aux besoins prévus à 15 ans par le PDCn (art. 15 LAT).

La mesure A11 stipule également que les communes doivent vérifier que le potentiel d'accueil de leurs zones à bâtir légalisées soit en adéquation avec le potentiel de croissance alloué.

Si ce potentiel d'accueil dépasse leur potentiel de croissance, les communes ne peuvent pas créer de nouvelles zones à bâtir d'habitation et mixtes. Elles doivent au contraire procéder au redimensionnement de celles-ci, dans certains cas en procédant à un dézonage.

Synthèse de la DGTL-DAM

Dans son examen préalable, la DGTL a admis que la question du dimensionnement aurait certes dû être pointée plus précisément dans les phases antérieures de la procédure. Toutefois, celle-ci considère que ce critère est réducteur et qu'il pourrait constituer un obstacle significatif à l'approbation du PACom.

En effet, d'après les calculs de la DGTL, Belmont a actuellement un surdimensionnement de 172 habitants sur son territoire situé hors périmètre compact.

Comme cet élément n'avait jamais été relevé au fil des séances et examens précédents, la Municipalité a demandé des explications concernant ce revirement majeur de situation et a dès lors entrepris de longues négociations afin de limiter le dézonage des parcelles des propriétaires concernés.

Ces négociations ont abouti par une séance d'arbitrage avec la Conseillère d'Etat, Mme Christelle Luisier Brodard, en charge de la DGTL. Cette rencontre a permis l'obtention de la mise à l'enquête publique sans dézonage et avec l'inscription d'aires de verdure.

L'inscription « aire de verdure » signifie qu'une surface déterminée de la parcelle est physiquement inconstructible ; mais que par contre, le potentiel constructible de l'entier de la parcelle reste acquis.

Il est à noter qu'un dépassement incompressible de 144 habitants a été admis par la DGTL.

Ce PACom ne répond donc pas exactement à la mesure A11 du PDCn (Plan directeur cantonal).

Il est à préciser également qu'il reste des parcelles source de désaccord avec la DGTL. Celle-ci pourrait utiliser son droit de veto, en acceptant le PACom tout en excluant certaines parcelles.

Analyse des oppositions

Opposition des Drs Alexandre Axis et Estelle Tenish (parcelle n°1427) et des Drs Steven Hajdu et Roni Idan (parcelle n°1409)

Les points de ces oppositions sont liés à la peur de perdre en qualité de vie et en sécurité qui découlerait des changements de zonage (indice d'utilisation du sol de 0.4 à 0.625). L'augmentation de la densité de notre village faisant partie du Plan directeur cantonal, il n'est pas du ressort de la commune de s'y opposer. La municipalité ayant déjà fait tout son possible pour limiter son impact sur notre village. Les arguments pour limiter le changement de zonage des opposants étant de nature privée et non public nous soutenons la municipalité et proposons de lever cette opposition.

Opposition de Mme Patricia Aeberhard (locataire parcelle n°41)

Madame Aeberhard a retiré son opposition.

Opposition de Mme Schnabel (parcelle n°54), représentée par Me Carrel (Noël et associés)

Cette opposition porte sur l'impact de la zone de protection de la nature et du paysage LAT sur la constructibilité de son terrain. La zone concernée étant déjà dans les 10 mètres à la lisière de forêt, elle n'est de toute manière pas constructible. Nous proposons donc de lever cette opposition.

Opposition de M. Pierre Girard (parcelle n°583)

Comme expliqué dans le préavis le changement de zone « intermédiaire » en zone agricole de la parcelle de Monsieur Girard ne change pas les démarches à effectuer pour tous travaux de constructions et/ou modifications. En effet la zone « intermédiaire » est déjà assimilée actuellement à une zone agricole.

Ce changement étant dû à la loi cantonale sur l'aménagement (LATC), la municipalité n'a pas le pouvoir de modifier cela. Nous proposons donc de lever l'opposition.

Opposition de Mme Schädeli (parcelle n°432), représentée par Me Burdet Herzog

La parcelle de Madame Schädeli se trouvant en zone à faible densité et ayant un vide de plus de 2500 m², la CCU estime que la municipalité a fait tout son possible pour limiter les inconvénients du dézonage imposé par le canton.

Entre temps, le terrain a été vendue et Madame Schädeli n'est donc plus propriétaire de cette parcelle. Nous proposons donc de lever cette opposition.

Opposition de M. Jean-Frédéric Sierro (parcelle n°366)

Monsieur Sierro a retiré son opposition.

Opposition Pro Natura Vaud

La municipalité a fait son possible pour concilier écologie et obligations du PALM, nature du terrain et droit des tiers. Toutes les mesures possibles tel que la diminution de la pollution lumineuse ou limitation des espèces végétales invasives sont prises par la municipalité. Par ailleurs, tel que mentionné précédemment dans notre rapport, la municipalité a pris en considération cette opposition en incluant la référence "essences indigènes climatiques".

Nous proposons donc de lever cette opposition et d'accepter l'ajout de la mention « essences indigènes climatiques » dans l'art. 22.10, 3ème alinéa.

Opposition de M. Stéphane Gabella

La CCU est dans l'ensemble sensible aux arguments écologiques présentés par M. Gabella. Elle n'exprime pas d'opposition formelle à l'idée d'un toit totalement plat, pourvu qu'il puisse rester adapté à l'installation de panneaux solaires. Il est noté que la municipalité a déjà pris une initiative en autorisant 30% de toiture plate et en permettant des pentes allant de 25% et 100%, offrant ainsi la possibilité de végétaliser ces différentes surfaces.

Afin de mieux appréhender les implications pour une non-levée de l'opposition de M. Gabella et la modification potentielle de l'article concernant les toits, nous avons pris contact par téléphone avec Madame Tortelli de la Direction Générale du Territoire et du logement (DGTL). Cette dernière a indiqué qu'une nouvelle enquête sera nécessaire, étant donné que ce changement concernerait des droits de tiers. Cette mise à l'enquête devrait être partielle et ne devrait pas concerner l'intégralité du règlement.

Nous avons également cherché à connaître les possibles impacts sur de nouvelles exigences au niveau cantonal comme celles formulées entre 2019 et 2023. La réponse obtenue est qu'il est difficile de prévoir ces aspects à l'avance, et aucune garantie ne peut être donnée à ce sujet. Par conséquent, il existe un risque que l'ensemble du dossier doive être réexaminé, avec les implications financières et temporelles que cela pourrait entraîner.

La CCU souhaite rendre la municipalité attentive aux avantages des toitures végétalisées, bassins de rétention d'eau, amélioration de la biodiversité, rendement des panneaux photovoltaïques. Elle suggère que la municipalité puisse communiquer ces informations à tous les nouveaux promoteurs et propriétaires qui souhaitent s'informer à ce sujet.

Nous relevons également que la municipalité avait déjà intégré certaines observations de la CCU lors de la législature précédente, notamment celles émises par M. Gabella concernant l'inesshétique des éléments techniques pouvant être installés sur les 30% de toits plats, ainsi que l'emplacement de la partie plate du toit. Elle a donc ajouté une limite à la hauteur de la partie plate en dessous de la sablière. Dans la deuxième partie de son opposition M. Gabella déplore un manque de précision dans les calculs de la hauteur des prolongements habitables. La municipalité propose deux amendements afin d'y remédier.

À la lumière de ce qui précède, nous appuyons donc la levée de cette opposition ainsi que l'acceptation des deux amendements :

- Les prolongements habitables accolés au bâtiment ne dépassant pas 4m de hauteur hors tout par rapport à l'altitude moyenne du bâtiment principale.
- Les prolongements habitables doivent respecter la limite des constructions selon les articles 3.5 et 3.6.

Opposition de M. Gilles Pirat

Cette opposition reprenant en substance les mêmes arguments que Monsieur Gabella, nous proposons également de lever cette opposition.

Opposition de M. Philippe Dreyer et de Mme Christine Aubry (parcelle n°12), représentés par Me Bolomey

Monsieur Dreyer et Madame Aubry ont retiré leur opposition.

Mme et M. Christine et Denis Dessoulavy

Monsieur et Madame Dessoulavy s’opposent à l’échange de terrain proposé par la municipalité dans un autre préavis, cette opposition n’a donc pas lieu d’être dans le cadre du nouveau règlement du PACom.

Ils s’opposent également à la nouvelle formulation de gabarits des bâtiments en s’appuyant sur la pente de terrains spécifiques. Nous mettons en lumière qu’il n’est pas possible de faire un règlement qui s’adapte à chaque situation dès lors que l’on souhaite éviter trop d’interprétations du règlement.

Leur demande de supprimer un plan d’alignement des constructions datant de 1956, ne peut être retenu du fait que cet objet ne fait pas partie du PACom.

Nous proposons donc de lever cette opposition.

Conclusion du préavis

Un plan communal qui risquera d’avoir des effets visibles sur l’apparence de notre commune et cela pour au moins quinze année implique une grande responsabilité de la part du législateur et une volonté d’atteindre la perfection. On le comprend, c’est quasiment mission impossible. Cependant, au cours des nombreux travaux en commissions mais aussi au sein de la Municipalité avec le concours d’urbanistes, les discussions ont toujours cherché à prendre en considération les avis de chacun, surtout lorsqu’ils ne trahissent pas des intérêts personnels.

Il y a derrière l’expression « Levée d’opposition » une action autoritaire qui pourrait être perçue comme irrespectueuse. Au contraire, les avis recensés nous ont permis de chercher et peut-être de trouver une certaine forme de consensus.

Aussi, la CCU soutient de manière unanime les conclusions du préavis et recommande ainsi de lever les oppositions, d’accepter les modifications d’articles proposés par la municipalité et d’accepter le règlement communal sur les constructions et l’aménagement du territoire ainsi que le plan d’affectation communal.

Pour la Commission consultative d’urbanisme :

Benoît Grossenbacher, Président

Séverine Chabrier

Jean-Pierre Amann, rapporteur

Hélder De Jesus Da Silva

Enrico Monsutti

Fait à Belmont-sur-Lausanne, le 1^{er} mars 2024