

COMMUNICATION AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

le report des plans d'affectation « Aux Parties », « Coteau-Est » et « Les Roseyres » en réponse aux questions de Mme la Conseillère communale Pascale Fischer

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,

En date du 16 janvier 2020, la Municipalité a transmis aux conseillères et conseillers communaux la Communication CO 20.01 concernant la situation découlant des nouvelles dispositions légales applicables en matière d'aménagement du territoire relativement à l'élaboration des plans d'affectation « Aux Parties », « Coteau-Est » et « Les Roseyres ».

A la suite de cette communication, Madame la Conseillère Communale Pascale Fischer a adressé à la Municipalité, lors de la séance du Conseil communal du 6 février 2020, la question QU20.05 intitulée AggloY et CO20.01", dont le texte figure en annexe à la présente Communication.

Cette intervention comporte différentes questions (en italique dans le texte ci-dessous), auxquelles la Municipalité répond comme suit.

1. Depuis quand et à combien de reprises le SDT a-t-il demandé aux municipalités ou aux organes d'AggloY de prioriser ses projets ?

La notion d'une « priorisation » éventuelle des projets de l'agglomération est apparue pour la première fois en 2016, lorsque les services cantonaux réalisaient les calculs statistiques pour la mise à jour du Plan directeur cantonal (PDCn) - 4e adaptation, adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2017 et approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018.

Le Service du développement territorial (SDT), actuellement Direction générale du territoire et du logement (DGTL) expliquait à l'époque que l'attribution des taux de croissance, calculés en collaboration avec Statistique Vaud, se basait notamment sur le potentiel des projets d'urbanisation des agglomérations et que des taux différenciés auraient été attribués selon les spécificités de chaque agglomération. Pour avoir une vision d'ensemble, le SDT a exigé la réalisation d'un bilan des réserves et l'établissement d'une liste exhaustive des projets de toutes les communes, avec leurs horizons de réalisation. Cette liste devait servir de référence au SDT pour l'approbation des projets.

La Ville d'Yverdon-les-Bains avait déjà réalisé son bilan des réserves en 2015 et la plupart de ses projets impliquant de nouveaux habitants étaient déjà connus à ce moment-là via le Projet d'Agglomération de 2012 (à l'exception du PA « Quai de Nogent », prévu après 2030).

La totalité des projets d'agglomération dépassait le seuil de croissance prévu par le Canton, mais uniquement au cas où ils seraient réalisés à 100% à l'horizon 2030, ce qui a été considéré par les communes comme peu réaliste depuis le début – plusieurs planifications prenaient du retard en raison de paramètres pas toujours maîtrisables (volonté des acteurs privés, procédures de planification longues et complexes, etc.).

Il est à noter qu'avant 2016, la 3ème adaptation approuvée du PDCn avait passé un message totalement contradictoire aux communes. La même mesure A11, qui contraint aujourd'hui la croissance démographique, préconisait à l'époque la densification et la création des nouvelles zones à bâtir prioritairement dans les centres, sans que celles-ci soient soumises à un taux de croissance quelconque (PDCn, 3e adaptation, p. 51). Les trois projets aujourd'hui reportés y étaient déjà inscrits comme des mesures d'urbanisation de l'agglomération.

A cette époque, les surfaces d'assolement (SDA) sur lesquelles empiétaient les projets hors zone à bâtir, pouvaient être compensées simultanément sur des nouvelles zones susceptibles de répondre aux critères exigés, y compris sur le territoire d'autres communes du canton de Vaud, par échange entre communes. Toutefois, les mesures cantonales et fédérales en la matière étaient en révision (la mesure F12 du PDCn ainsi que le Plan sectoriel des surfaces d'assolement notamment). L'évolution des conditions-cadre était alors difficilement prévisible.

En raison de toutes les incertitudes liées aux projets et au cadre légal en cours d'évolution, les communes de l'agglomération ont décidé en 2017 de mener une politique du « premier arrivé – premier servi », permettant ainsi de continuer à avancer avec les projets déjà en cours jusqu'à ce que le seuil de croissance cantonal soit atteint. Cette politique a été présentée aux services cantonaux et a notamment fait l'objet d'une convention intercommunale.

Les projets « Aux Parties » et « Coteau-Est » ont ainsi été poursuivis et envoyés au Canton pour examen préalable. Dans le cadre des préavis reçus, respectivement en juin et octobre 2018, les services cantonaux admettaient pouvoir respecter l'ordre de transmission des dossiers des communes pour autant qu'une stratégie de mobilisation des réserves et de développement des planifications ne créant pas de zone à bâtir soit élaborée. Or, la Ville a rapidement avancé depuis, avec le démarrage de plusieurs projets dans le secteur Gare-Lac, et le projet de révision du PGA actuellement en vigueur était déjà en cours (son approbation permettra de « mobiliser » par des dispositions précises les réserves existantes dans la zone à bâtir actuelle). Les services cantonaux en étaient informés. Selon eux, des modifications importantes et des examens complémentaires étaient cependant nécessaires pour les deux projets, avant de pouvoir entamer une procédure d'approbation.

Ceci démontre qu'avant l'entrée en vigueur de la révision de la LATC, le 1^{er} septembre 2018, le Canton n'avait pas une position arrêtée quant aux PA hors zone à bâtir. Ce n'est qu'en fin d'année 2018 que plusieurs arrêts de la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal et du Tribunal fédéral ont démontré que la LAT devait être appliquée de façon stricte et que des planifications sur des parcelles situées en SDA avaient des chances infimes d'aboutir.

Le préavis préliminaire des services cantonaux relatif au PA « Les Roseyres » reçu en mars 2019 demandait alors officiellement un calendrier intentionnel de réalisation et une priorisation de tous les projets de l'agglomération. Suite à cette nouvelle exigence, les municipalités des communes membres d'AggloY ont étudié divers scénarios de réalisation des projets et ont présenté, en mai 2019, à Madame la Conseillère d'État Jacqueline de Quattro, une proposition de planification des projets avec différents taux de réalisation. Le Service du développement territorial et le Bureau d'agglomération ont alors élaboré conjointement un tableau de synthèse des mesures d'urbanisation conforme à cette proposition.

Toutefois, en date du 28 juin 2019, ledit service cantonal a fait remarquer que le potentiel théorique cumulé des projets retenus selon cette approche d'adoption par étapes de certains PA dépassait malgré tout l'objectif de la mesure A11 du PDCn, de sorte que les mesures de planification envisagées par AggloY devaient encore être réduites. Le Service du développement territorial a relevé, en outre, les risques juridiques fragilisant, en cas de recours en justice, toute proposition qui, comme celle soumise, ferait passer des mesures de

planification créant de nouvelles zones à bâtir avant certains projets de PA déjà sis en zone à bâtir. Enfin, le SDT a indiqué que si les projets de PA développés jusqu'ici étaient scindés en plusieurs parties, chacune de celles-ci serait traitée comme une mesure de planification en elle-même, ce qui impliquerait de revoir complètement les aspects d'équipement, de financement et de justification de chaque mesure prise individuellement.

Dans ce contexte, de multiples séances de coordination ont encore eu lieu entre les huit communes d'AggloY, et également avec les propriétaires des parcelles comprises dans les projets de plans d'affectation concernés. Ce n'est qu'au terme de ces échanges que les représentants des huit municipalités se sont accordés, en fonction de ces nouveaux éléments transmis par l'instance cantonale compétente et des enseignements de ces échanges, sur la liste des projets à conduire à l'horizon 2030, et de ceux à reporter après 2030.

L'historique présenté ci-dessus montre bien qu'entre 2016 et 2019, le cadre légal était pour le moins fluctuant. L'évolution des règles de compensation des surfaces d'assolement, initialement possible à l'échelle communale, puis gérée exclusivement par le Canton est un exemple très parlant de ce contexte mouvant. Il est donc erroné de prétendre que la Municipalité aurait pu prendre la décision de reporter les trois PA hors zone à bâtir il y a trois ans, voire auparavant. La Municipalité a cherché à respecter et poursuivre les engagements pris avant 2016 envers les investisseurs de tous les PA en cours de planification, en tenant compte de l'évolution du contexte, afin de limiter les pertes.

2. Pourquoi avoir attendu jusqu'à aujourd'hui pour prioriser les projets urbains en respect des bases légales et en soutenant des planifications ayant de réelles chances d'aboutir ?

Étant donné que la Commune et les propriétaires privés des parcelles comprises dans les trois PA hors zone à bâtir avaient investi dans des études depuis de nombreuses années, la Municipalité a toujours cherché des solutions pour poursuivre l'ensemble des PA, sans en abandonner aucun. Le Service de l'urbanisme a travaillé sur ces projets sans désespérer. C'était aussi la volonté des propriétaires privés.

Une idée était de poursuivre l'ensemble des planifications de manière partielle. Cette idée a été partagée avec les autres communes de l'Agglomération et est à l'origine des échanges réalisées avec Mme la Conseillère d'État ainsi que des démarches décrites ci-avant. Elle n'a cependant pas abouti, pour les raisons déjà évoquées. Les planifications ayant de réelles chances d'aboutir n'ont pas pour autant été retardées de ce fait.

3. Quels ont été les projets mis en attente au profit de ceux que l'on abandonne aujourd'hui et quel est leur devenir dès à présent ?

Tous les autres projets se sont poursuivis sans restriction, à l'exception du PA « Quai de Nogent » et d'une petite partie du PA « Pêcheurs » compris dans le périmètre du Plan directeur localisé (PDL) « Gare-Lac ». Indépendamment même du report des trois PA susmentionnés, actuellement situés hors zone à bâtir, les planifications dans ces deux secteurs doivent d'ailleurs être maintenues en attente, car le plafond du nombre de nouveaux habitants admissible à l'horizon 2030 ne permet pas encore de les démarrer.

4. A combien se chiffrent les frais d'étude consentis par les collectivités et les particuliers pour les projets aujourd'hui abandonnés ?

Pour le PA « Aux Parties », l'investissement pour les études liées au PA ainsi que pour l'achat des terrains liés est de l'ordre de Fr. -3,8 Mio pour la Commune et de Fr. 510'000.- (études seulement) pour les autres propriétaires. A long terme, avec la décision de report du PA, seul l'investissement relatif aux études (soit CHF 384'000.-) aura un impact direct sur les dépenses réelles de la Commune, notamment parce que les terrains achetés (parcelles 3326, 3333 et 3337) pourront être valorisés plus tard.

Pour le PA « Coteau-Est », les frais d'étude effectifs pour développement du site (Plan directeur localisé plus PA) sont aujourd'hui de l'ordre de 1,03 Mio pour la Commune et de Fr. 640'000.- pour les autres propriétaires.

Pour le PA « Les Roseyres », la Commune n'a constitué aucun crédit pour les études du PA, puisque ceux-ci sont entièrement à la charge du propriétaire.

5. Quelles sont les répercussions financières auxquelles peut s'attendre la Commune en matière de dédommagements ou d'autres frais indirectement générés par l'abandon de ces projets ?

La Municipalité rappelle en premier lieu qu'en l'état, les projets visés sont reportés et non abandonnés.

Compte tenu notamment des circonstances décrites ci-dessus, la Municipalité ne considère pas que la responsabilité de la Commune serait engagée envers l'un ou l'autre des propriétaires, du fait de ce report. Elle ne s'attend pas non plus à ce que des frais opérationnels soient indirectement générés, dès lors que les forces de travail consacrées jusqu'ici à ces PA sont désormais très utilement affectées à d'autres projets de mesures d'aménagement du territoire.

Cela étant, la Municipalité ne peut exclure que la Commune doive résister à d'éventuelles démarches judiciaires lancées par des propriétaires insatisfaits. Dans une telle hypothèse, des frais d'avocat devraient être engagés. La Municipalité a d'ores et déjà demandé un avis de droit à ce sujet. En outre, la Municipalité a d'ores et déjà fait déposer un recours contre la décision de l'assemblée générale du Syndicat d'améliorations foncières de terrains à bâtir Coteau Est de continuer les études sur ce périmètre. Consentir de nouvelles dépenses à cet égard paraît en effet prématuré, faute de visibilité suffisante du cadre de la planification, en général et dans notre région en particulier, dans une dizaine d'années. La Commune participe à plus de 50% à de tels frais d'études selon la clé de répartition suivie dans ce syndicat et c'est justement pour éviter des frais de cet ordre que la Municipalité a décidé de s'opposer à cette décision.



Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, de prendre acte de la présente communication.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic :



J.-D. Carrard



Le secrétaire :



F. Zürcher

Annexe : Question QU20.05 de Mme la Conseillère communale Pascale Fischer

Monsieur le Syndic, Mesdames et Messieurs les Municipaux, Mesdames, Messieurs,

Dans la presse régionale du 17 janvier 2020, on a pu lire le compte-rendu de la communication des huit communes réunies sous l'égide d'AggloY pour annoncer la décision de mettre en stand-by 15 projets urbanistiques. Ce compte-rendu, mais plus encore l'édito, passent comme chat sur braise sur les véritables raisons de cette annonce plus qu'attendue lorsqu'on suit de près les questions d'aménagement du territoire.

Cela fait plus de 3 ans que le Service cantonal du développement territorial demande expressément et de manière réitérée aux communes d'AggloY de prioriser leurs projets de développement, en conformité avec le plan directeur cantonal. Mais les édiles n'ont pas écouté ces demandes et ont préféré mettre toute leur énergie à tergiverser pour tenter de trouver une interprétation hasardeuse du cadre légal, ce à quoi elles ne sont bien entendu pas parvenues. Cet entêtement à vouloir s'affranchir des nouvelles règles fédérales et de leur mise en œuvre cantonale a coûté beaucoup de temps et beaucoup d'argent aux contribuables des communes d'AggloY !

Comme le rappelle la communication municipale, la nouvelle LAT est connue depuis début 2012, elle a été acceptée par le peuple en mars 2013, après de larges débats, et est entrée en vigueur le 1 mai 2014, il y aura donc tout bientôt 6 ans. Dans la foulée, le canton de Vaud a mis à jour son plan directeur cantonal, dont la 4^e adaptation a été adoptée par le Grand Conseil puis par le Conseil d'Etat en juin 2017. Toutes les réflexions qui ont tourné autour de ces changements du cadre légal ont été largement répercutées auprès des autorités et du comité d'AggloY et sont bien connues des députés, dont plusieurs membres de la Municipalité. Il est donc pour le moins curieux que la Municipalité ne se résigne qu'aujourd'hui à prendre des options claires et s'attèle à prioriser ses projets d'urbanisation en coordination avec les communes de notre agglomération.

Les terrains des 3 projets abandonnés par la Ville d'Yverdon-les-Bains sont répertoriés dans les surfaces d'assolement depuis bien avant la nouvelle LAT. On sait par ailleurs depuis l'ordonnance fédérale du 1^{er} janvier 2013, notamment en vertu de ses articles 26 et suivants, qu'il est très difficile de les supprimer, notamment au profit de nouvelles zones à bâtir. Le nouveau plan directeur cantonal a ensuite défini des conditions très précises pour assurer leur maintien.

Au vu de ce qui précède, je souhaite que la Municipalité réponde aux questions suivantes :

1. Depuis quand et à combien de reprises le SDT a-t-il demandé aux municipalités ou aux organes d'AggloY de prioriser ses projets ?
2. Pourquoi avoir attendu jusqu'à aujourd'hui pour prioriser les projets urbains en respect des bases légales et en soutenant des planifications ayant de réelles chances d'aboutir ?
3. Quels ont été les projets mis en attente au profit de ceux que l'on abandonne aujourd'hui et quel est leur devenir dès à présent ?
4. A combien se chiffrent les frais d'étude consentis par les collectivités et les particuliers pour les projets aujourd'hui abandonnés ?
5. Quelles sont les répercussions financières auxquelles peut s'attendre la commune en matière de dédommagements ou d'autres frais indirectement générés par l'abandon de ces projets ?

Pascal Fischer
03.02.2020