

Conseil communal de Lausanne

Rapport de la commission N° 58

chargée de l'examen du/de la : Examen du rapport-préavis N° 2018/15 : Demande d'un crédit d'investissement du patrimoine administratif de CHF 650'000.- en vue de la révision du Plan général d'affectation (PGA)

Présidence : Vincent Brayer

Membres présents :

Mme Anne-Françoise DECOLLOGNY, SOC (*remplace M. Roland Philippoz*)

M. Robert JOOSTEN, SOC

M. Philippe MIVELAZ, SOC

M. Matthieu CARREL, LIB-RAD

M. Jean-Pascal GENDRE, LIB-RAD

M. Daniel DUBAS, VERTS

M. Benjamin RUDAZ, VERTS (*remplace M. Valéry Beaud*)

Mme Magali CRAUSAZ MOTTIER, EàG (*remplace M. Johann Dupuis*)

M. Philipp STAUBER, LIB-CONS

M. Jean-Marie FUERBRINGER, CENTRE

M. Jean-Luc CHOLLET, UDC

Représentant-e-s de la Municipalité :

M. Grégoire JUNOD, Syndic

M. André BAILLOT, URB

M. Raphaël CRESTIN, URB

Mme Fabienne BONNY, URB

Notes de séances : Fabienne BONNY

Lieu : salle Vuillermet

Date : 25.06.2018

Début et fin de la séance : 15h – 16h50

Après les présentations d'usage. La discussion générale est ouverte. Voici les différents éléments ressortant du débat :

Retours sur le préavis

- Le PGA est stratégiquement très important. Son influence et son impact s'étend sur près de 20 ans.
- Les objectifs énumérés dans le préavis vont dans le bon sens.
- L'importance donnée à la protection du patrimoine est appréciée.
- La qualité des points traitant de la nature et des paysages est relevée.
- La volonté d'augmenter l'attractivité économique est saluée.
- Le projet de révision des degrés de sensibilité au bruit est salué, car il impacte directement la qualité de vie des lausannoises et lausannois.
- Le patrimoine vert a une place plus importante qui reflète l'attachement des citoyens aux arbres.

Remarques critiques sur le préavis

- Les enjeux de la mobilité de demain sont peu présents au regard des mutations technologiques (retour de l'industrie et l'artisanat en ville, ex : impression 3D) et comportementales à l'œuvre.
- Absence de réflexion sur le changement climatique. Certains commissaires sont en désaccord avec cette remarque.

Conseil communal de Lausanne

- Le sous-sol est un point sous-estimé, avec des possibilités d'aménagement, de transports. Il faudrait impliquer le secteur économique dans cette réflexion. Un conseiller rappelle, à ce propos, l'article sur la planification du sous-sol contenu dans la deuxième révision de la LAT qui permet de prendre en compte cette troisième dimension.
- Le souhait d'avoir une amélioration de « l'esthétique des bâtis » est exprimé.
- Le travail d'identification des secteurs à densifier à l'intérieur des limites communales reste à faire.
- Le calendrier prévu semble peu probable (un peu plus d'une année) lorsqu'on observe le temps pris par le PDCOM.
- Pour un commissaire le PGA ne constitue pas la vision du futur. Il s'agit plutôt d'une simple mise à jour.
- Les objectifs mentionnés par le préavis sont peu concrets et non significatifs. Les termes employés sont peu opérants et le commissaire n'apprécie pas ce vocabulaire (identité de quartier, valeurs morphologiques et architecturales, etc.).
- La mobilité dans 30 ans sera différente et il faut anticiper le développement du futur.

Questions à propos du préavis

- Le budget est-il suffisant pour mener un travail approfondi ?
- Existe-t-il une liste des interventions politiques (interpellations, postulats et autres) à laquelle les réponses devraient figurer dans le cadre du nouveau PGA ? La demande de joindre cet inventaire aux notes de séance est faite.
- De nouveaux postes vont-ils être créés à l'interne pour la réalisation du PGA ?
- Comment adapter le PGA à l'évolution rapide de la société sans devoir attendre 15 ans ?
- Un effort de densification dans la ville a-t-il été fait ? Si oui, où ? Quelles seront les zones touchées dans le futur ? Quand ?
- Au sujet de la mobilité, la place dévolue à la voiture, dont le stationnement, la largeur des chaussées aura-t-il un impact sur les futures constructions ?
- Les bâtiments des années 30 situés dans différents quartiers font-ils partie d'ensemble (par exemple Rumine) ?
- Comme le PDCOM n'est pas contraignant, où se trouve l'évolution des espaces verts, où figure l'avenir des places (Tunnel par exemple) dans le PGA ?
- Quelles sont les possibilités de négocier et de répartir les dézonages entre les communes de l'agglomération ?
- Le PGA réglant les droits à bâtir, quels sont les droits à bâtir dans le sous-sol ?
- La rédaction du PGA est un énorme travail. Les autres tâches seront-elles mises de côté par les services durant son élaboration ? Il ne devrait pas y avoir un impact humain négatif lors de l'élaboration du PGA.
- Le périmètre compact sera-t-il réévalué ?

Réponses et éclaircissements apportés par le Syndic et les employés communaux

- Le PGA régit la constructibilité, l'affectation et l'utilisation du sol. Hormis le stationnement sur fond privé aucun enjeu de mobilité ne se trouvera dans le document.
- L'environnement, le réchauffement climatique, etc. auront leur place dans le PGA et sont largement traités dans le PDCOM.
- Les secteurs méritant des développements spécifiques (stratégiques en termes d'emplois, de logement, d'activités) font l'objet de PPA. Certains sites, comme les Plaines-du-Loup, Prés-de-Vidy, etc. ne sont pas dans le PGA.
- Afin de ne pas perdre trop de temps, le début du travail sur le PGA (document réglementaire) est initié avant l'adoption du PDCOM (document d'intention).
- Le PDCOM est revenu de l'examen préalable du Canton dont les remarques seront intégrées dans la version finale.

Conseil communal de Lausanne

- Le PGA permet de régler des questions patrimoniales. La jurisprudence actuelle est favorable à la conservation des qualités patrimoniale des quartiers. Le PGA prévoit de faire une analyse par quartier sur ces questions.
- La Municipalité est soucieuse du budget de la Ville. Pour rappel, le précédent PGA a été élaboré en interne. Le budget du nouveau PGA est, à ce sens, en hausse. Ce phénomène peut s'expliquer par des contraintes de calendrier nécessitant le recours à des mandats d'études externes. Le Service de l'urbanisme se charge de l'analyse de terrains dans les quartiers et de l'élaboration des documents car les compétences existent en interne.
- Dans le PALM 2016, l'enveloppe de croissance à l'horizon 2030 a été fixée à environ 75'810 habitants. Il y a une part de réserve identifiée à l'intérieur de zone à bâtir déjà légalisée et une part de nouveaux potentiels de densification à légaliser. Le nouveau PGA devra confirmer ou infirmer ces droits à bâtir théoriques.
- Le PDCom intègre nombre d'orientations répondant aux interpellations politique et autres postulats. Un tableau a bien été élaboré dans le cadre du PGA afin de structurer le préavis et sera joint aux notes de séance.
- Le but est de soumettre le PGA à l'enquête publique en 2021 qui suscitera probablement des oppositions et des recours, notamment en lien avec les questions de patrimoine (réductions des zones à bâtir, ISOS A) ce qui peut grandement allonger le processus.
- Les bâtiments des années 30 figurent sur la carte des objectifs de sauvegarde A de l'ISOS, qui ne fait pas loi mais doit être considérée. Pour rappel : l'objectif « A » concerne la sauvegarde de la substance, soit la conservation intégrale des constructions, composantes et espaces libres d'un site, l'objectif « B » concerne la sauvegarde de la structure (implantation des bâtiments, hauteur, etc.), l'objectif « C » concerne la sauvegarde du caractère (approche qualitative).
- Les places du Tunnel et de la Riponne feront l'objet de démarches spécifiques.
- Le PGA donnera plus de place aux bâtis qu'aux vides, il réglementera les espaces verts, les espaces de places.
- À propos de la mobilité, le PGA ne permettra pas en 2025 de réduire les chaussées de moitié. Il y a la volonté de renforcer la présence de la nature en ville.
- Le PGA actuel a été critiqué sur les typologies d'architectures qu'il conditionne. Pourtant, ce problème n'avait pas été soulevé lors de son adoption.
- Le PDCom propose une hiérarchisation du réseau accompagnée d'un type d'aménagement. Les limites de construction sont définies dans le cadre du PGA. En 2006, elles ont été revues le plus souvent à la baisse. Ces limites seront revues selon la hiérarchisation du réseau adoptée dans le nouveau PDCom. La largeur de l'avenue du Grey pourrait, par exemple, être revue mais cela suppose de redimensionner la chaussée.
- La Municipalité a une vision claire sur le développement de la ville. Le CC a voté un préavis sur les sites stratégiques de développement que seront l'objet de PPA, qui sont inclus dans le PALM et dans le PDCn (plan directeur cantonal) et seront dans le PDCom. La politique municipale est claire : développer des sites peu ou pas bâtis et d'autre part préserver les quartiers. Le PGA est un document central pour le CC qui en votera chaque article contrairement au PDCom qui n'est pas opposable au tiers. Le PGA est l'un des actes législatifs les plus importants, à l'instar du règlement général de police, ou du règlement du personnel.
- Deep City concerne principalement deux aspects : les constructions souterraines (commerces, parking) et la thématique des transports publics (métro, nouveaux transports, anticipation des besoins futurs de la mobilité). Les constructions souterraines destinées aux transports publics ne seront pas traitées par le PGA mais par la loi sur les transports (concessions fédérales).
- Selon le PDCn, les zones à bâtir de Vers-chez-les-Blanc et Montblesson sont surdimensionnées et devraient être dézonées. Seules les parcelles à l'intérieur d'un tissu engagé seront développées, le reste sera bloqué. La possibilité de les remplacer par des zones de verdure ou agricoles est en suspens. Pour éviter ce dézonage, il faudrait que ces zones soient intégrées au périmètre compact ce qui n'est pas envisagé. En effet, le PALM a été défini en accord avec les agglomérations en tenant compte de la qualité des équipements et de

Conseil communal de Lausanne

la compacité de l'urbanisation. La réévaluation du périmètre compact peut être faite lors de la révision du PALM toujours au niveau de l'agglomération.

- Il faut distinguer les terrains situés à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre compact d'agglomération. A l'intérieur du périmètre compact, le PDCn définit une enveloppe de croissance maximum pour les 15 prochaines années (75'810 habitants) à répartir entre communes. A l'extérieur du périmètre compact, le PDCn fixe un taux de croissance démographique maximum pour chaque commune du PALM (+ 0,75%) qui ne peut être négocié ou réparti différemment entre communes.
- La gestion du personnel et des services est l'affaire de la Municipalité. Des postes de renfort ont été créés (patrimoine, dessinateur) et seront peut-être suivis par d'autres dans le futur pour élaborer le PGA s'ils sont entièrement compensés financièrement. En outre, La révision du PGA est une source de motivation pour les collaborateurs qui voient leurs compétences reconnues.
- Les futures demandes d'ouverture de plan d'affectation pourront être traitées dans le cadre du PGA afin de mutualiser les ressources.

Discussion du préavis point par point

Point 3.2

* Quelle échéance pour la présentation en CCUT du PDCom retravaillé après les retours du canton ?

Le canton a préavisé le PDCom positivement. La consultation publique devrait avoir lieu en 2019.

* Suite à l'adoption de la 4^e adaptation du PDCn, quel lien existe-t-il entre le moratoire sur l'extension des zones à bâtir et la zone réservée ?

Le moratoire sur l'extension des zones à bâtir est une mesure transitoire de la LAT qui a effectivement pris fin avec l'adoption du PDCn par le Conseil fédéral. Quant à la zone réservée lausannoise, elle vise à geler temporairement l'urbanisation sur les zones foraines, dans l'attente de la révision du PGA qui proposera le déclassement de certains secteurs, ce qui permettra aux propriétaires lésés de demander une indemnité au sens de la LATC dans le cadre d'une procédure de recours.

Point 4.3

* Pourrait-on limiter à 3 ou 4 sous-sols les nouvelles constructions et garder des emprises pour des développements ultérieurs, comme pour les transports publics ?

L'étude des thématiques liées à *Deep City* donneront naissance à des questions qui à ce stade restent ouvertes.

* Le PGA règlera-t-il les matériaux de construction autorisés sur les façades par exemple afin de s'adapter aux changements climatiques ?

Les teintes foncées pourraient être interdites. Les couleurs des nouveaux bâtiments et les révisions de façades annoncées sont contrôlées par le Service d'architecture.

* La ville est trop petite pour les commerces en sous-sol, pourtant 8000 m² de commerces en sous-sol sont prévus dans la nouvelle gare. Est-ce réservé au CFF ?

Le nœud ferroviaire paraît assez rentable. Il précise que la loi sur le travail interdit de créer des places de travail en sous-sol sauf nécessité (salle d'opération par exemple). En principe, on ne devrait pas prévoir de centres commerciaux sans accès à la lumière. Cependant, la loi sur le travail n'est pas opposable à la LAT.

Point 5.2

* Quelle est la définition d'un quartier ?

Il n'existe pas de définition officielle d'un quartier. Les découpages administratifs qui existaient au sein de la ville ont été examinés avec la section statistique de la Ville de Lausanne. Des quartiers statistiques ont été définis, au nombre de 17. Les plans-guides seront moins nombreux (13-14) car certains quartiers seront jumelés à des quartiers peu ou pas construits (rives du lac, Sauvabelin).

Point 5.3

* Les acteurs du milieu de l'économie seront-ils consultés ?

Conseil communal de Lausanne

L'idée est de faire un travail par quartier, plutôt avec les valeurs d'usage (associations, sociétés de développement, habitants), puis de faire un travail de consultation large auprès des milieux intéressés (économie, ATE, composition CCUT).

Point 7

* Le préavis ne mentionne pas la taxe sur la plus-value ?

La taxe sur les équipements communautaires est mentionnée car elle pourrait avoir des impacts financiers pour les propriétaires si des droits à bâtir importants étaient créés sur des parcelles. Quant à la taxe sur la plus-value, elle sera perçue par le Canton et à ce titre n'a pas à figurer dans le préavis communal.

* L'addition de la taxe communale sur les équipements communautaires et de la taxe cantonale sur la plus-value peut atteindre 50% de la plus-value selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Quelle est la teneur du point 7 ?

Selon le règlement adopté à Lausanne, on ne perçoit un centime que si la mesure d'aménagement offre plus de 500 m² de création de surfaces à bâtir. Par le PGA, très peu de propriétaires auront plus de 500 m², donc il n'y aura pas d'impact. Il n'y aura pas de taxe confiscatoire car la taxe sur la plus-value a été fixée par la nouvelle LATC à 20% et le produit de la taxe sur les équipements communautaires est déductible du montant de la plus-value.

* Les propriétaires touchés par la restriction de droits à bâtir seront-ils dédommagés ?

La taxe sur la plus-value perçue par le Canton doit servir à indemniser des propriétaires. Une indemnité est due s'il y a expropriation matérielle. C'est la Cour de droit administratif et public (CDAP) qui peut statuer sur cette question. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter et en cette matière il n'y a pas de règle précise. Toutefois, si le nouveau PGA propose des réductions au niveau des droits à bâtir, il existe un risque que la Commune soit appelée à indemniser les propriétaires lésés. Cependant, pour les dézonages dans les territoires forains, si la CDAP reconnaît un droit à une indemnité, celle-ci sera prise en charge par le Canton via le fonds constitué par les revenus de la taxe sur la plus-value.

Vœu proposé : « qu'une réflexion soit faite sur l'utilité de prolonger le PGA au sous-sol »

Vœu accepté par 10 O, 0N, 1A.

Les conclusions du préavis sont votées en bloc et sont acceptées par 10 O, 0N, 1A (1 Absence).

Lausanne, le 07.10.2018

Le rapporteur/la rapportrice :
Vincent Brayer