

RAPPORT AU CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

concernant

*l'adoption de modifications au Règlement du Plan général d'affectation
la réponse à la motion de Madame la Conseillère Laurence Balet « Art. 120 – PGA »
du 5 mars 2009*

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

Le règlement du Plan général d'affectation (ci-après RPGA), approuvé par le département des infrastructures le 17 juin 2003, a été complété en avril 2009 par l'article 6bis « Taxes ». Une révision complète du Plan général d'affectation est lancée en parallèle à la révision du Plan directeur communal, aujourd'hui à l'étude.

Néanmoins, sans attendre ces dernières, la Municipalité appuie la volonté de la Police des constructions d'améliorer la visibilité des enquêtes publiques en posant un panneau d'information sur le lieu des futurs chantiers. La démarche nécessite une modification du RPGA.

Pour compléter cette adjonction, il est envisagé d'autres adaptations, essentiellement d'ordre formel et opérationnel, portant sur les documents à fournir lors du dépôt du dossier de mise à l'enquête, permettant ainsi de poser les bases réglementaires pour la création d'une borne interactive pour la consultation des enquêtes publiques.

Les droits à bâtir ne sont en aucune manière touchés par les modifications proposées ci-dessous.

Les modifications projetées

MODIFICATION • Article 114 - Base de calcul	
<u>Article actuel :</u> 1 Le calcul du nombre de places de stationnement obligatoires est calculé sur la base des besoins limites donnés par les normes USPR.	<u>Article modifié :</u> 1 Le nombre de places de stationnement obligatoires est calculé sur la base des besoins limites, déterminés au moyen de la norme VSS en vigueur.
<u>Raisons de la modification :</u> L'article renvoie aux normes USPR (Union Suisse des Professionnels de la Route) ; le terme a été changé en VSS (abréviation allemande). Le renvoi à la dernière version de la norme était un élément à clarifier.	

MODIFICATION - Article 120 - Places de stationnement pour deux-roues	
<p><u>Article actuel :</u></p> <p>¹ Tous les bâtiments doivent comporter un nombre suffisant de places de stationnement pour deux-roues, ² Dans le cas de bâtiments comportant de l'habitation, 2 places par logement seront aménagées. Dans le cas de bâtiments comportant de l'activité, 2 places pour 3 emplois seront aménagées. ³ Afin d'en garantir l'attractivité, les places seront aisément accessibles.</p>	<p><u>Article modifié :</u></p> <p>¹ Le nombre de places de stationnement obligatoires et leur dimensionnement sont <i>calculés au moyen de la norme VSS en vigueur.</i> ² abrogé ³ inchangé</p>
<p><u>Motifs des modifications apportées :</u></p> <p>Le nombre de places pour deux-roues doit être aussi calculé selon les normes VSS, ce qui rend caduque l'alinéa 2 de la version actuelle du règlement. L'alinéa 1 a été formulé de manière générale et abstraite.</p>	

DOSSIER A FOURNIR

NOUVEL ARTICLE - Article 124bis – Forme et nombre
<p>¹ Outre les pièces et indications requises par l'art. 69 RLATC, la demande de permis de construire comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 dossier d'enquête au format PDF, transmis sur un support physique (clef USB ou CD) ; - 1 exemplaire papier des plans ; - 2 exemplaires des questionnaires particuliers, annexes ou documents ; - 3 exemplaires des analyses spécifiques (ex. calcul thermique, diagnostic amiante, étude acoustique, etc.) ; - 1 fiche de calcul (surfaces et volumes existants et projetés) permettant le contrôle des indices IUS, IOS, IV ou IM ; - 1 fiche de calcul du besoin en stationnement voitures et deux-roues basée sur la norme VSS.
<p><u>Motifs de création :</u></p> <p>L'art. 69 RLATC détaille les pièces et indications à fournir avec la demande de permis de construire, c'est un rappel de la référence légale.</p> <p>Le nombre d'exemplaires requis par le Canton selon le formulaire Camac n'est souvent pas suffisant pour la circulation rapide des dossiers à l'interne. Par exemple, est envoyé en parallèle à l'enquête publique, le calcul thermique avec un jeu de plans complet à notre expert externe pour contrôle. Il est également demandé aux architectes de fournir dorénavant toutes les pièces du dossier au format PDF sur CD ou sur clé USB, ceci afin de développer une borne interactive qui ferait office de pilier public à l'avenir.</p>

NOUVEL ARTICLE • Article 124ter – Aménagements extérieurs

¹ Le plan des aménagements extérieurs, à une échelle comprise entre 1/50 et 1/200, comporte tous les éléments nécessaires à la compréhension du projet, tels que le profil du terrain naturel (TN) et du terrain aménagé (TA), les accès et la mobilité douce, les plantations et leur essence, les revêtements du sol et les bordures, la gestion des eaux de pluie, etc.

² La Municipalité peut exiger que le plan des aménagements extérieurs soit réalisé par un bureau de conception paysagère reconnu si le projet met en œuvre une compensation fondée sur le règlement communal sur la protection des arbres (RPA). Cette condition peut aussi être requise pour tout projet dans la zone de la ville ancienne (art. 36), dans les unités urbanistiques de valeur (art. 94 al. 3) et dans la zone d'intérêt général. Dans les autres zones, dans les cas suivants :

- pour garantir la conservation et la réalisation d'espaces extérieurs significatifs (art. 3 al.2) ;
- pour garantir l'intégration au contexte urbain, notamment la rue (art 107 et 108) ;
- pour garantir l'intégration du stationnement en surface lorsque le nombre de cases dépasse 8 (art. 116) ;
- pour garantir la protection et la mise en valeur des cours d'eau (art. 15).

Motif de la création

Le plan des aménagements extérieurs n'est souvent pas fourni par les architectes ou ne comprend qu'un minimum d'informations. Le nouvel article rappelle l'importance de ce document et énumère quelques éléments qui doivent figurer sur les plans et coupes des aménagements extérieurs. La Municipalité attache une importance grandissante à la qualité de l'intégration des bâtiments dans leur environnement.

NOUVEL ARTICLE - Article 124 quater – Panneau d'enquête publique

¹ L'enquête publique est signalée sur le fond concerné par un ou plusieurs panneaux exposés à la vue du public pendant toute sa durée.

² Le panneau est fourni par la Police des constructions et restitué à cette dernière à l'échéance de l'enquête. A défaut, un émolument compensatoire de Fr. 50 sera perçu.

³ Le requérant ou le propriétaire est responsable de l'affichage conforme. A défaut, l'enquête peut être annulée ou prolongée.

Motif de la création

La Police des constructions propose sur la base de l'art. 109 LATC, comme cela se fait d'ores et déjà dans plusieurs communes (dont Lausanne), de poser un panneau sur le lieu concerné par l'enquête publique, durant toute la durée de cette dernière, pour une meilleure information du voisinage.

MODIFICATION- Article 127 - Indices d'utilisation du sol, d'occupation du sol et de masseArticle actuel :

¹ L'indice d'utilisation du sol (IUS) est le rapport entre la surface totale des planchers bruts habitables calculée selon la norme ORL 514.420 et la surface de la parcelle.

² L'indice d'occupation du sol (IOS) est le rapport entre la surface bâtie au sol et la surface de la parcelle. La surface bâtie est calculée sur la projection horizontale des niveaux constituant une emprise maximum, compte non tenu des terrasses sur terre-plein, perrons, balcons, loggias et coursives ainsi que des constructions souterraines ou semi-enterrées et des dépendances ou annexes au sens de l'article 134. L'article 54, alinéa 3, est réservé.

³ L'indice de masse est le rapport entre l'ensemble des volumes bâtis y compris les couverts hors terrain naturel ou aménagé en déblai, et la surface de la parcelle.

Article modifié :

¹ L'indice d'utilisation du sol (IUS), l'indice d'occupation du sol (IOS) et l'indice de masse sont calculés selon les normes SIA 504.416 et 504.421.

² Abrogé

³ Abrogé

Motifs de modification :

L'article a été simplifié. L'objet du RPGA n'est pas de définir des notions inscrites dans la LATC et précisées par les règles de la construction. Les définitions ont donc ici disparu.

Par ailleurs, selon la LATC, des balcons, loggias ou coursives faisant corps avec le bâtiment sur toute sa hauteur doivent compter dans l'IOS.

L'article 127 reformulé actualise les normes applicables au calcul des différents coefficients.

DISPOSITIONS FINALES**Nouvel article Art. 153 Abrogation et mise en vigueur**

¹ La présente modification des articles 114, 120, 124 bis à quater, 127 et 153 du règlement du PGA entre en vigueur par décision du département compétent.

² Elle abroge toutes les dispositions antérieures mises en vigueur.

Procédure suivie

Les modifications proposées ont fait l'objet d'un premier examen préalable, en automne 2012, auprès du service du développement territorial. Celui-ci nous a conduit à retravailler à la fois le fond et la forme. Un deuxième examen a permis d'obtenir un préavis favorable aux modifications présentées, en automne 2013.

La mise à l'enquête des modifications a été effectuée entre le 25 janvier et le 23 février 2014. Elle a suscité 1 opposition de l'association « Stop aux bouchons », déposée par porteur dans les délais requis.

Le Conseil est amené à se prononcer sur la réponse à cette opposition, étant entendu que c'est au département qu'il appartient de la lever formellement, au moment de l'approbation du projet par la cheffe de département.

Réponse à l'opposition du 21 février 2014

- 1) L'opposante fait tout d'abord valoir que le renvoi à la dernière version de la norme VSS en vigueur prévu par le projet de nouvel art. 114 RPGA, pour la détermination du nombre de places de stationnement obligatoires, serait trop rigide et qu'en restreignant les possibilités d'aménager des places de parc sur le domaine privé, le nombre de places de stationnement sur le domaine public ne sera pas suffisant.

L'opposante préconise dès lors que l'art. 114 RPGA ait la teneur suivante : «*Le nombre de places de stationnement obligatoires est fixé en fonction des besoins spécifiques de chaque cas concret, sur la base des valeurs indicatives de la norme VSS en vigueur.*

- 2) L'opposante conteste également la teneur projetée pour l'art. 120 RPGA, qui renvoie aussi à la norme VSS pour la fixation du nombre de places de stationnement pour deux-roues. Elle craint qu'une application « mécanique » de la norme VSS ne débouche sur des situations aberrantes ; elle se réfère à ce propos au cahier des charges d'un objet spécifique.

Réponse de la Municipalité : la jurisprudence relative à la réglementation applicable pour définir le nombre de places de stationnement a subi une évolution importante à la suite d'un arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) AC.2009.0064, du 4 novembre 2010.

Jusqu'à-là, la CDAP considérait qu'à raison de la teneur de l'art. 40a al. 1^{er} RLATC (qui dispose que « *la réglementation communale fixe le nombre de places de stationnement pour les véhicules à moteur et les deux-roues légers non-motorisés, dans le respect des normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports et en fonction de l'importance et de la destination de la construction* »), les normes VSS s'appliquaient à titre subsidiaire si la réglementation communale ne prévoyait rien, mais que celle-ci devait être par ailleurs conforme aux normes précitées ; le Tribunal administratif et la CDAP sont ainsi régulièrement intervenus pour faire réduire un nombre de places de stationnement conforme à la réglementation communale, mais dépassant sensiblement le nombre de places prescrit par les normes VSS topiques (cf. not. AC.2008.0334 du 12 novembre 2009 et jurisprudence citée).

Dans son arrêt du 4 novembre 2010 évoqué plus haut, la CDAP a estimé que l'art. 40a RLATC n'avait pas de base légale. Cela étant, depuis cette jurisprudence de 2010, les réglementations communales sont déterminantes pour fixer le nombre de places de stationnement d'un projet de construction.

Rien n'empêche cependant les règlements communaux de renvoyer aux normes VSS pour la fixation du nombre de places de stationnement et ce renvoi est au demeurant très fréquent. Il convient de signaler que le département cantonal compétent envisage de faire modifier la LATC afin d'introduire la base légale qui fait pour l'instant défaut à l'art. 40a

RLATC de sorte que, à terme, l'application de la norme VSS pour la fixation du nombre de places de stationnement redeviendra probablement la règle dans tout le canton.

Il y a lieu par ailleurs de relever que cette norme n'est pas aussi rigide que le soutient l'opposante : elle tient compte des circonstances spécifiques à chaque objet et notamment de l'état de la desserte en transports publics.

Il convient de signaler que le Tribunal cantonal, puis le Tribunal fédéral, se sont récemment penchés sur l'actuel art. 114 RPGA.

Confirmant l'appréciation de la Municipalité, le Tribunal cantonal (AC.2011.0249 du 12 avril 2012) a considéré que la norme applicable en vertu de l'art. 114 RPGA est l'actuelle norme VSS 640 281 et non pas la norme en vigueur au moment de l'adoption de cet article par le Conseil communal. Il a ainsi validé le renvoi dynamique, selon lequel le texte de l'organisation privée auquel il est renvoyé s'applique dans la teneur en vigueur au moment où il est déclaré applicable et non dans la teneur qui était connue du législateur au moment de l'adoption de la clause de renvoi (cf. ATF 136 I 316 consid. 2.4.1; 123 I 112 consid. 7c/cc et les références citées).

Cette manière de faire a été validée par le Tribunal fédéral dans un arrêt 1C 259/2012 du 12 avril 2013.

Un renvoi à la dernière norme VSS en vigueur pour régler la question du nombre de places de stationnement, tant pour les voitures que pour les deux roues, apparaît donc tout à fait approprié. Il ne fait au demeurant que formaliser la pratique actuelle de la Municipalité, qui a été validée par le Tribunal cantonal puis par le Tribunal fédéral. La formulation proposée par l'opposante, tant pour l'art. 114 que pour l'art. 120, est très vague et porterait clairement atteinte à la prévisibilité de la réglementation.

- 3) L'opposante conteste par ailleurs la teneur de l'art. 124ter al. 2 du projet de règlement qui traite des plans relatifs aux aménagements extérieurs.

Cette disposition prescrit que la Municipalité peut exiger que le plan des aménagements extérieurs soit réalisé par un bureau de conception paysagère reconnu si le projet met en œuvre la compensation fondée sur le règlement communal sur la protection des arbres. Cette disposition peut aussi être requise pour tout projet dans la zone de la ville ancienne, dans les unités urbanistiques de valeur et dans la zone d'intérêt général. La dernière phrase de cet alinéa prévoit qu'une telle exigence peut être posée pour des projets situés dans d'autres zones, pour garantir la conservation et la réalisation d'espaces extérieurs significatifs, pour garantir l'intégration au contexte urbain, notamment la rue, pour garantir l'intégration du stationnement en surface lorsque le nombre de cases dépasse 8 et pour garantir la protection et la mise en œuvre des cours d'eau.

L'opposante fait valoir que cette obligation serait, à ses yeux, disproportionnée, dans la mesure où elle serait imposée dans un grand nombre d'hypothèses, qu'elle augmenterait les coûts de construction et qu'elle porterait ainsi atteinte à la garantie de la propriété.

Réponse de la Municipalité: de manière générale, il convient de rappeler que la réglementation du plan général d'affectation de la Commune d'Yverdon-les-Bains comporte des dispositions particulières sur la qualité architecturale des constructions qui renforcent les exigences d'intégration résultant de l'art. 86 LATC ; il s'agit en particulier de l'art. 3 RPGA, dont le titre indique que la qualité est prioritaire. L'art. 4 RPGA insiste sur la nécessité d'intégration de toute intervention sur le bâti.

Dans ce contexte réglementaire, il est justifié de permettre à la Municipalité de pouvoir exiger que, dans certaines circonstances particulières, le plan des aménagements extérieurs soit réalisé par un bureau spécialisé, afin de s'assurer d'une bonne intégration des projets. Il convient de souligner que le règlement ne prévoit pas que cette exigence

soit systématiquement imposée : le texte proposé indique que « *la Municipalité peut exiger (...)* ». Avant d'imposer que le plan des aménagements extérieurs soit réalisé par un bureau spécialisé, la Municipalité devra ainsi non seulement vérifier que l'on se trouve dans une des hypothèses prévues par le règlement pour poser une telle exigence, mais elle devra encore respecter le principe de la proportionnalité et décider de cas en cas, en fonction de ce principe, si elle le demande ou non.

- 4) L'Association « Stop aux bouchons » estime superflue l'obligation prévue par l'art. 124quater du projet, qui prescrit que l'enquête publique est signalée sur le fonds concerné par un ou plusieurs panneaux exposés à la vue du public pendant la durée de l'enquête.

Elle fait valoir que cette mesure compliquerait les procédures, susciterait un nombre plus important d'oppositions et poserait des problèmes pratiques, notamment en cas de déprédation du panneau.

Réponse de la Municipalité : contrairement à ce que semble soutenir l'opposante, ce mode de publicité de l'enquête publique est expressément prévu par la loi cantonale (art. 109 al. 3 LATC), les communes étant libres de l'intégrer ou non dans leur règlement.

Ce mode de publicité supplémentaire de l'enquête publique, qui figure par exemple dans le RPGA de la Commune de Lausanne (art. 7), ne semble pas poser de problèmes pratiques particuliers et il se justifie particulièrement pour des grandes communes, où les objets soumis à l'enquête sont nombreux.

Enfin, l'argument de l'opposante, selon lequel ce mode de publicité engendrerait un surcroît d'oppositions ne saurait être retenu. A supposer même que cela se vérifie, cela n'est pas déterminant : l'autorité municipale ne peut pas refuser une autorisation à un projet auquel des voisins se sont opposés, si le projet est réglementaire et, à l'inverse, la Municipalité ne peut délivrer un permis de construire pour un projet non réglementaire, même si ce projet n'a pas suscité d'opposition. Le nombre d'opposants importe dès lors peu.

Pour l'ensemble de ces motifs, la Municipalité recommande donc d'écarter l'opposition de l'Association Stop aux bouchons, sur l'ensemble des motifs avancés.

La réponse à la motion Laurence Balet – Art. 120 PGA (RPGA)

Le 5 mars 2009, le Conseil communal votait la motion de Madame la Conseillère Laurence Balet, laquelle souhaitait une modification de l'art. 120 du règlement général du Plan d'affectation, afin d'obtenir un renforcement des exigences pour l'aménagement des places de stationnement vélos, lors de la construction d'habitations, partant du constat que les nouvelles habitations ne respectaient manifestement pas l'art. 120 existant.

La motionnaire suggérait de s'inspirer de l'art. 32 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (en fait, il s'agissait de l'art. 32 du règlement d'application – RLATC – al. 1 bis) : « *Les immeubles destinés à l'habitation collective ou à une activité doivent être pourvus de garages pour deux-roues légers motorisés ainsi que d'un local ou d'un couvert adapté aux deux-roues légers non motorisés.* ».

La modification proposée à l'art. 120, rappelée ci-dessous, introduit la référence aux normes VSS pour calculer le nombre de places de stationnement exigibles pour les deux roues. Or celles-ci sont exigeantes, soit 1 place de stationnement vélo par pièce habitable. Elle ne contient malheureusement pas de normes spécifiques pour les deux roues motorisées. La pratique est de calculer environ 10% du nombre de places de stationnement pour voitures.

Nous proposons de considérer que l'obligation de se référer à la norme VSS répond à la volonté de la motionnaire : soit la pose d'un cadre strict, conduisant les constructeurs à prévoir des aménagements en suffisance pour les deux roues.

COMPLEMENT - Article 120 - Places de stationnement pour deux-rouesArticle actuel :

¹ Tous les bâtiments doivent comporter un nombre suffisant de places de stationnement pour deux-roues,
² Dans le cas de bâtiments comportant de l'habitation, 2 places par logement seront aménagées. Dans le cas de bâtiments comportant de l'activité, 2 places pour 3 emplois seront aménagées.
³ Afin d'en garantir l'attractivité, les places seront aisément accessibles.

Article modifié :

¹ Le nombre de places de stationnement obligatoires et leur dimensionnement sont *calculés au moyen de la norme VSS en vigueur.*
² abrogé
³ inchangé

Motifs des modifications apportées :

Le nombre de places pour deux-roues doit être aussi calculé selon les normes VSS, ce qui rend caduque l'alinéa 2 de la version actuelle du règlement. L'alinéa 1 a été formulé de manière générale et abstraite.



Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de prendre la décision suivante :

LE CONSEIL COMMUNAL D'YVERDON-LES-BAINS

sur proposition de la Municipalité,

entendu le rapport de sa Commission, et

considérant que cet objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

Article 1: Les modifications au règlement général du plan d'affectation sont adoptées telles que proposées, sous réserve de leur validation cantonale ;

Article 2: La réponse à l'opposition est adoptée.

Article 3 : La réponse à la motion de la Conseillère Laurence Balet, du 5 mars 2009, est adoptée.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic



D. von Siebenthal

Le Secrétaire-adjoint



Y. Martin

Annexe : motion de Mme Laurence Balet – 5 mars 2009

Déléguée de la Municipalité : Madame Marianne Savary, municipale du dicastère urbanisme et bâtiments

Une Motion de Madame la Conseillère Laurence BALET (Plan général d'affectation – article 120)

Le projet AggloY suit son cours à la grande satisfaction de beaucoup ; il permet de repenser la circulation en mettant un accent sur la mobilité douce, de promouvoir les pistes cyclables, mais qu'en est-il des places de parc à vélos ?

Selon le PGA (plan général d'affectation) en vigueur actuellement, qui selon l'article 1 : «le plan général d'affectation est basé sur le dossier directeur qui énonce les grandes intentions de l'aménagement d'Yverdon-les-Bains et sert de référence pour tout acte d'aménagement du territoire».

Il demande :

Article 120, pour les places de stationnement pour deux roues, sans spécifier motorisés ou non.

- 1. Tous les bâtiments doivent comporter un nombre suffisant de places de stationnement pour les deux-roues.*
- 2. Dans le cas de bâtiments comportant de l'habitation, 2 places par logement seront aménagées.*

Dans le cas de bâtiments comportant de l'activité, 2 places pour 3 emplois seront aménagées.

3. *Afin de garantir l'attractivité les places seront aisément accessibles.*

Donc il ne devrait pas y avoir de problème... mais à la rue de la Roselière, le nouveau bâtiment en train de se construire a 16 appartements et à peine 10 places de parcs vélo, l'enquête 7988 : plusieurs bâtiments d'habitation à Edouard-Verdan-Tuilerie qui arrive à échéance le 9 mars, les places de parcs vélos ne sont pas visibles sur les plans. Je ne les vois pas bien, je ne suis pas douée pour les plans, mais j'ai des doutes.

De même qu'en se promenant au PST, j'ai des doutes quand à l'application de ce règlement aussi : 2 places vélos pour 3 emplois. Il y a beaucoup d'emplois et je n'ai pas trouvé beaucoup de places pour vélos.

Il me semble que ce règlement n'est pas très respecté dans tous les cas. Peut-être est-il un peu obsolète. De plus ce règlement parle de deux-roues en général, il ne précise pas vélos, motos, scooters ou je ne sais quoi.

Donc le but de cette motion est de rendre le règlement applicable pour qu'il soit appliqué, et un peu plus clair aussi à mon avis.

La motion demande :

Le PGA soit revu en ce qui concerne les places de parc de vélos, en se basant sur la LATC (loi sur l'aménagement du territoire et des constructions) du canton à l'article 32 :

Art. 32 Equipements collectifs 10.

Je vous lis juste le 1 bis qui concerne les vélos :

« Les immeubles destinés à l'habitation collective ou à une activité doivent être pourvus de garage pour deux-roues légers motorisés ainsi que d'un local ou d'un couvert adapté aux deux-roues légers non motorisés. »

Et je cite aussi l'article 40 :

Art. 40a Places de stationnement pour véhicules à moteur et deux-roues légers non motorisés, 3, 6 10

- 1. La réglementation communale fixe le nombre de places de stationnement pour les véhicules à moteur et deux-roues légers non motorisés dans le respect des normes de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports et en fonction de l'importance et de la destination de la construction.*
- 2. A défaut de réglementation communale conforme aux normes en vigueur, celles-ci sont applicables aux véhicules motorisés et aux deux-roues légers non motorisés.*

La Municipalité met en œuvre les moyens nécessaires à son application dans tous les cas.