

LE CONSEIL DE L'ORDRE

8, RUE DU GRAND-CHÊNE
CASE POSTALE 7056
CH - 1002 LAUSANNE

TÉL : 021 311 77 39
FAX : 021 311 77 49

info@oav.ch
www.oav.ch

Par courriel à : pierre.imhof@vd.ch

Service du développement territorial (SDT)

Monsieur Pierre Imhof
Chef de service
Avenue de l'Université 5
1014 Lausanne

Lausanne, 9 décembre 2019

Mise en consultation de la révision de la LATC, partie « constructions »

Monsieur le Chef de Service,

Au nom de l'Ordre des avocats vaudois (OAV), je reviens ici sur votre courriel du 10 septembre 2019 nous invitant à vous faire part de nos observations en relation avec le projet de révision de la partie « constructions » de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), concernant la procédure de permis de construire et les autres aspects de droit public des constructions.

Non sans vous remercier de nous avoir invités à nous déterminer, je vous livre ci-dessous le fruit des travaux menés par la Commission de droit administratif et constitutionnel composée de Mes Benoît Bovay, président, Denis Sulliger, Gloria Capt, Yves Nicole, Thibault Blanchard, Alain Thévenaz et Cléa Bouchat.

* * *

A. Adhésion à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)

L'adhésion du canton de Vaud à cet accord intercantonal est discutée depuis plusieurs années. Certes, un certain nombre de cantons ont adhéré ou, selon le message, prépareraient leur adhésion à cet accord, qui vise à harmoniser la terminologie dans le domaine de la construction en *"unifiant une trentaine de notions pour les spécialistes et praticiens du domaine"*. Cela ne présenterait pas d'avantage, mais comporterait des inconvénients. Les réductions considérables de coûts qui avaient été évoquées dans les années 90 sont tout à fait illusoires : personne n'a pu démontrer depuis lors que l'on économiserait *"entre 2 et 6 milliards de francs par an"* en réduisant la diversité des dispositions légales en matière de droit public des constructions. Tout architecte de qualité, d'où qu'il vienne, n'aura aucune difficulté à prendre connaissance d'un règlement communal, à interpeller le bureau technique communal s'il a des doutes sur certaines

notions et à concevoir un projet. Il est hautement douteux qu'une standardisation de telles définitions ou notions entraîne une réduction des coûts de conception, ce d'autant plus que les annexes multiplient à souhait les notions et détails. Lorsque des projets sont conçus par un bureau d'architectes éloigné du lieu de la construction, situé dans un autre canton ou un autre pays, il y a de toute façon un correspondant local qui aidera dans la préparation du dossier formel et suivra la construction. De plus, il est rare que des projets de faible valeur intéressent des architectes n'ayant pas l'habitude des règlements communaux vaudois et dont le bureau se trouve dans d'autres cantons éloignés. Pour les projets importants, l'effort d'adaptation à la réglementation communale est tout à fait marginal, voir insignifiant par rapport aux frais de conception du projet. Les communes fonctionnent parfaitement depuis des années, malgré l'absence d'adhésion du canton à l'AIHC. Il manque une étude plus poussée qui démontrerait que, dans la pratique, les cantons qui ont adhéré ont perçu un réel gain dans le traitement des dossiers communaux. L'accord présente toute une série de notions extrêmement complexes, nettement plus détaillées que la pratique actuelle. C'est une source d'incertitudes et de complications. Il est certain qu'en multipliant les notions, cela va alourdir les dossiers et analyses (par exemple la distinction entre retrait et retrait négligeable en page 5 de l'annexe no 2; ou le schéma sur les différentes mesures d'utilisation du sol distinguant la surface de terrain, la surface de terrains dans la zone à bâtir et hors de la zone à bâtir, la surface de terrain imputable, celle d'équipements et le reste, la surface de construction, les surfaces d'écarts, la route d'accès du bâtiment, les surfaces de verdure, les surfaces libres, l'équipement général, de base ou de détail, etc., p. 15 de l'annexe no 2). Quant à la jurisprudence, celle de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal est stable, étoffée et calquée sur les notions usuelles en vigueur dans le canton de Vaud. Faut-il y ajouter le recours à la jurisprudence d'autres cantons fondés sur l'AIHC ? Là aussi, on voit une source de conflits supplémentaires. Le fait de passer de règles communales à un accord intercantonal entraînera une modification du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral : limité à l'arbitraire s'agissant des règles communales, il a un plein pouvoir d'examen pour l'application d'un accord intercantonal. C'est ici aussi encourager les recours au Tribunal fédéral vu ce pouvoir d'examen plus complet, c'est enfin un poids supplémentaire du canton sur les communes en leur imposant ces notions par la réglementation cantonale, soit une perte de leur autonomie. Il sera nécessaire de revoir dans le délai imparti (15 ans) les règlements qui ont déjà fait ou vont faire prochainement l'objet d'une révision liée à la problématique du redimensionnement des zones à bâtir. Ce seront donc des chantiers réglementaires perpétuels qu'il convient d'éviter dans un système qui fonctionne tout à fait correctement et sans difficulté majeure s'agissant des règles de droit public des constructions.

B. LATC

Avant de se déterminer article par article sur le projet de révision de la LATC, il convient de faire une remarque générale sur la systématique des dispositions. Celle-ci devrait mieux suivre la chronologie de la procédure de permis de construire et non pas mélanger les étapes (par exemple, disposition sur la validité du permis de construire avant la décision municipale d'octroi ; autorisation ou préavis cantonal après la décision communale ; circulation du dossier après l'enquête publique et la décision sur le permis de construire).

Article 1^{er} : Harmonisation de la terminologie

Voire lettre A ci-dessus.

Article 2 : Normes de constructions

Pas de remarque.

Article 3 : Transfert et maintien de (la) capacité constructive

L'alinéa 3 devrait être complété en ce sens : "*Le règlement communal peut prévoir le maintien des capacités constructives d'une parcelle dont une partie est transférée au domaine public. Les autres dispositions réglementaires s'appliquant à la parcelle ne sont pas modifiées*". Il ne s'agit pas d'un libre choix de la municipalité, mais bien d'un système qui doit être codifié dans la réglementation communale, qui n'est pas obligée de garantir ce transfert et ce maintien de la capacité constructive lorsqu'il y a expropriation ou cession au domaine public.

Article 4 : Garantie de la situation acquise en zone à bâtir

Cette disposition remplace l'art. 80 LATC actuel. Il s'agit de garantir la situation acquise des bâtiments devenus non réglementaires par changement de réglementation (ou qui ont toujours été non réglementaires, puisque la jurisprudence est devenue plus souple à cet égard). Si des travaux peuvent être entrepris, en raison de cette garantie de la situation acquise, en revanche, il convient d'éviter qu'ils provoquent une aggravation de l'atteinte à la réglementation. L'adjectif "*sensible*" figurant à l'alinéa 1^{er} devrait être supprimé ; il faut reprendre le système actuel. Dans la mesure où le message ne mentionne pas la volonté de s'écarter du système actuel, il faut éviter d'ajouter des incertitudes et, en particulier, d'admettre que des travaux sur des bâtiments déjà non réglementaires puissent encore aggraver l'atteinte à la réglementation. Il en va de même de la nécessité d'éviter de porter préjudice au voisinage, ce qui n'apparaît pas clairement dans la pesée des intérêts évoquée à la fin de l'alinéa 1er.

Qu'en est-il de l'art. 81a LATC concernant les constructions dignes d'être protégées ?

Article 5 : Bâtiments frappés d'une limite des constructions

Pas de remarque.

Article 6 : Fractionnement

Un fractionnement susceptible ne doit pas porter atteinte à la réglementarité d'une construction, sous réserve d'une mention au registre foncier corrigeant cette atteinte. Il est autorisé sans mise à l'enquête publique. Pour que le droit des tiers soit assuré, selon la jurisprudence actuelle qui devrait être maintenue, le contrôle du fractionnement se fait ultérieurement, lors de la mise à l'enquête publique du projet sur la parcelle fractionnée, les tiers ayant alors la possibilité de remettre en cause le fractionnement si celui-ci n'était pas correct. Par ailleurs, il faut étendre cette disposition à la constitution d'un DDP immatriculé au

registre foncier, pour éviter qu'il porte atteinte à la réglementarité de constructions existant sur la même parcelle.

Article 7 : Elimination des obstacles architecturaux

Dans l'exposé des motifs, les notions d'habitat collectif ou de construction servant à l'activité professionnelle font référence à la LHand qui vise les habitations de plus de 8 logements et les bâtiments de plus de 50 places de travail. Il convient de faire explicitement référence à cette législation. Par ailleurs, dans le commentaire, il est fait état en page 17, 6^{ème} alinéa, que les constructions concernées doivent être accessibles sans difficulté aux personnes handicapées "dans la mesure du possible", souplesse qui n'apparaît pas dans la loi.

Article 8 : Clause générale d'esthétique

Selon la jurisprudence rendue au sujet de la serre de la Commune de Villars-Epeney (TF 1C_80/2015), les compétences en matière d'esthétique hors de la zone à bâtir sont concurrentes : il n'appartient pas à la seule autorité cantonale de déterminer si une construction hors de la zone à bâtir est ou non esthétique et de poser des conditions à cet égard, car la commune a aussi la compétence de refuser une construction située hors de la zone à bâtir qui ne serait pas esthétique. La phrase réservant les compétences cantonales à la fin de l'alinéa 1er n'est pas suffisamment claire et doit mettre en évidence les compétences respectives de la municipalité et de l'administration cantonale.

L'alinéa 1^{er} concerne le pouvoir d'appréciation de l'autorité, avec une pesée des intérêts ; la conséquence en cas de construction inesthétique figure à l'alinéa 2. Dès lors, si une construction n'est pas esthétique au sens de l'alinéa 1^{er}, la commune doit et non pas peut refuser le projet de construction ou de démolition. Il faut modifier le verbe au début de cet alinéa.

Article 9 : Utilisation rationnelle des droits à bâtir

Cette disposition va plus loin que l'art. 15a LAT. S'agissant de l'occupation des zones à bâtir dans le cadre de la planification, l'art. 52 LATC est suffisant. Il apparaît excessif d'obliger la commune à vérifier que les droits à bâtir soient utilisés de façon rationnelle ou pourraient l'être ultérieurement, quitte à imposer une modification du dimensionnement ou de l'implantation d'un projet. Il convient de maintenir une certaine liberté dans la conception architecturale et ne pas aller au-delà sans porter atteinte à la garantie constitutionnelle de la propriété.

Article 10 : Stationnement

Il y a lieu de compléter cette disposition en prévoyant la possibilité de places de stationnement à proximité du projet, sur un terrain voisin, en garantissant leur utilisation par une servitude en faveur de la commune. Il n'est en effet pas toujours possible d'aménager les places de stationnement sur la parcelle même du projet.

Article 11 : Nécessité d'un permis de construire ou de démolir

Alors que la loi tend à être facilement compréhensible par des non-juristes, la référence à l'art. 22 al. 1^{er} LAT pour définir quelles constructions ou installations sont soumises à permis de construire n'est pas une bonne chose, car il faut aller consulter la jurisprudence fédérale. Il est plus simple d'en rester au texte actuel de l'art. 103 al. 1^{er} LATC, quitte à le compléter de façon explicite dans le sens de l'art. 22 al. 1^{er} LAT. A l'alinéa 2, il faut préciser que les constructions et installations de minime importance ne portant pas atteinte aux intérêts des tiers ne sont pas soumises à l'exigence d'un permis selon les précisions figurant dans le règlement. Il faut éviter d'ajouter les constructions qui seraient mentionnées dans le règlement, sans ajouter d'autres constructions et installations de minime importance non prévues par le règlement en indiquant "notamment".

Article 12 : Constructions, installations et aménagements en vue d'une manifestation

Si le but de simplification est compréhensible, il n'en reste pas moins que de tels ouvrages, installés parfois pour une longue durée (jusqu'à 3 mois) dans des sites qui connaissent souvent d'autres manifestations, soulèvent des problèmes importants s'agissant du droit d'être entendu des tiers dont les intérêts peuvent être atteints. Il convient donc d'être prudent et attentif au respect du droit d'être entendu du voisinage en étant plus restrictifs sur les cas où la procédure de permis ne serait pas suivie.

Article 13 : Autorisation préalable d'implantation

La terminologie utilisée est peu heureuse ("*liquide définitivement*"). De plus, cet alinéa 2 est trop directif. Il appartient au constructeur de définir s'il veut donner plus ou moins de substance à la demande préalable d'implantation. Il faut aussi être attentif au fait que le caractère "définitif" de l'autorisation préalable d'implantation tel qu'il est défini à l'alinéa 2 pourrait donner le sentiment qu'un recours au Tribunal fédéral serait possible immédiatement, alors même que la jurisprudence fédérale insiste sur le fait qu'il s'agit d'une décision incidente qui n'est en principe pas susceptible d'un recours immédiat au sens de l'art. 92 LTF (cf. par exemple TF 1C_412/2019 du 20 août 2019).

Article 14 : Validité du permis de construire ou de démolir et de l'autorisation préalable d'implantation

Pas de remarque.

Article 15 : Centrale des autorisations

Il convient d'insister sur le fait que le contrôle fait par la Centrale cantonale des autorisations n'est que formel. Il ne lui appartient pas de se substituer aux municipalités pour le contrôle de la réglementation ou non des projets.

Article 16 : Demande

Pas de remarque.

Article 17 : Traitement et communication électronique des demandes

Pas de remarque.

Article 18 : Etablissement des plans

Cette disposition est trop succincte. En effet, il est exclu qu'un ingénieur établisse lui-même les plans d'un bâtiment ne relevant pas seulement de sa spécialité, mais de celle d'un architecte. L'art. 106 LATC actuel est plus clair, puisque l'ingénieur ne peut établir que les plans particuliers relevant de sa spécialité.

Article 19 : Architectes, ingénieurs et géomètres reconnus

Pas de remarque.

Article 20 : Polluants dangereux pour l'environnement et pour la santé

Si la nécessité de l'extension du diagnostic amiante à d'autres polluants dangereux pour l'environnement et pour la santé découle notamment de la législation fédérale, en revanche la liste devrait figurer dans le règlement cantonal et non dans la loi.

Il est par ailleurs surprenant que ces différents documents allant dans le sens de la santé publique doivent accompagner la demande de permis de construire, alors que la problématique du risque pour le voisinage lié au terrain et aux dangers naturels est entièrement reportée dans la loi sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN). Il est important que ces documents d'ingénieurs, attestant que toutes mesures seront prises pour assurer la stabilité des lieux et l'absence de préjudice pour le voisinage, lié notamment aux dangers naturels, figurent également dans le dossier d'enquête publique. Il convient de maintenir une disposition à cet égard dans la loi, comme c'est le cas actuellement à l'art. 89 LATC.

Article 21 : Enquête publique

Cette disposition traite des différentes mesures de publicité des projets, mais omet d'évoquer les gabarits : il est important que les mesures de profillement figurent dans la loi cantonale et soient à tout le moins prévues lorsque des projets présentent un impact substantiel dans l'environnement, bâti ou non, sont notamment difficiles à situer avec précision. La mention de l'art. 96 LPA-VD à l'alinéa 3 n'a aucun sens, puisque la suspension des délais prévue à l'art. 96 LPA-VD ne concerne que le délai de recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal et aucunement les procédures non contentieuses telle l'enquête publique ! A l'alinéa 5, il est prévu que la demande de permis de construire peut être consultée sur le site internet du canton pendant la durée de l'enquête publique. Il faut aussi ajouter qu'elle peut être également consultée auprès de l'administration communale. Il n'y a pas lieu d'exclure ceux qui n'auraient pas un accès suffisant à internet ; de plus, les documents informatiques consultables par internet posent des problèmes d'échelle, ce qui peut provoquer des difficultés de consultation et de contrôle.

Article 22 : **Dispense d'enquête**

Il convient de remplacer les termes "*droit des tiers*" par "*intérêts des tiers*", puisque c'est le véritable critère de dispense d'enquête publique. Quant au terme "*renseignée*", il devrait être remplacé par "*indiquée*" ou "*mentionnée*".

Article 23 : **Oppositions ou/et observations**

Cette disposition traite à son alinéa 1^{er} de l'opposition "*motivée*" ou de l'observation. A l'alinéa 2, il n'est question que des oppositions – sans mentionner "*motivées*" – et observations. A l'art. 29, la décision municipale est notifiée aux seuls opposants sans mentionner les auteurs d'observations. Il est cependant souvent difficile de distinguer entre oppositions et observations. Que faire avec les oppositions non motivées ? Il conviendrait d'adopter une vision plus souple des interventions effectuées pendant l'enquête publique, concrétisant le droit fondamental d'être entendu des tiers dont les intérêts dignes de protection sont touchés par le projet et dont le droit de recours fédéral ne doit pas être réduit dans le droit cantonal par des restrictions formelles. Il convient de prévoir une réponse non seulement aux auteurs d'oppositions, mais aussi à ceux qui n'ont formulé qu'une observation, la distinction étant sans incidence sur le critère de la lésion formelle requis à l'art. 75 LPA-VD ("*ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente*"). En revanche, cela ne préjuge pas de l'intérêt digne de protection et de l'atteinte exigés par cette même disposition pour avoir le droit de recourir.

A l'alinéa 4, le terme "*renseigne*" devrait être modifié comme indiqué ci-dessus, à l'art. 22 du projet.

Par ailleurs, l'art. 109 al. 5 LATC n'est pas repris s'agissant du traitement des observations ou oppositions collectives.

Article 24 : **Validité de l'enquête publique**

Comment le délai de 3 ans de la validité d'une enquête publique a-t-il été coordonné avec la possibilité de requérir une autorisation complémentaire au plus tard 4 ans après l'enquête publique initiale (art. 25) ? Faut-il en déduire que l'enquête complémentaire n'est possible que s'il y a eu dans l'intervalle un permis de construire ? On rappelle que la jurisprudence est plus souple, puisqu'elle admet l'enquête complémentaire lorsque le permis a par exemple été annulé par une décision de l'autorité de recours, nécessitant une modification du projet qui peut être autorisée par un permis complémentaire sans devoir reprendre la procédure au début. Dans cette situation, le délai de validité de l'enquête publique prévu à l'art. 24 al. 1^{er} ne court pas puisqu'il y a eu une procédure de recours.

Article 25 : **Demande complémentaire**

S'agissant de la coordination entre l'art. 24 et l'art. 25, qui réserve l'art. 24 al. 1^{er}, on se réfère à la remarque faite ci-dessus.

Article 26 : **Vérifications par la municipalité**

Sur la vérification de l'utilisation rationnelle des droits à bâtir, on se réfère aux remarques faites au sujet de l'art. 9 ci-dessus.

Article 27 : **Déroptions en zone à bâtir**

Il n'est pas judicieux d'exiger que le règlement communal définisse dans tous les cas de façon exhaustive les points précis sur lesquels les dérogations peuvent porter. La commune doit être en mesure de préférer une clause générale de dérogation, plutôt qu'une clause énumérative, comme c'est le cas actuellement selon le système de l'art. 85 LATC qui fonctionne bien et qu'il n'y a pas lieu de modifier.

S'agissant de l'avis aux tiers éventuellement concernés par la demande de dérogation, il peut être difficile d'en définir la portée pour les projets d'une certaine importance.

Article 28 : **Délais**

Pas de remarque.

Article 29 : **Décision de la municipalité**

Comme mentionné ci-dessus, une réponse municipale doit aussi être adressée aux auteurs d'observations.

Permettant d'imposer des modifications de minime importance dans le permis de construire, le système de l'art. 117 LATC devrait être repris. La simple notion générale de charges et conditions est insuffisante à cet égard.

Pour les autorisations de construire de projets communaux, certains cantons ont choisi de confier cette compétence à une autre autorité (Valais et Fribourg par exemple). Il peut en effet y avoir un conflit d'intérêts. Mais le choix des auteurs du projet n'est pas de modifier le système actuel en laissant à la municipalité la compétence de statuer sur ses propres projets.

Il n'y a dès lors aucune de raison de faire intervenir ultérieurement pendant les travaux de construction le préfet, qui se substituerait sans nécessité aux autorités communales (art. 43 et 44 de l'avant-projet).

Article 30 : **Recours des départements**

Pas de remarque.

Article 31 : **Nécessité d'une autorisation ou d'un préavis cantonal**

Le principe qu'un avis négatif vaut opposition au sens de l'art. 23 est adéquat pour donner plus de poids audit préavis et permettre à l'autorité communale de le traiter.

Article 32 : **Circulation du dossier et synthèse des autorisations**

Quelle est la portée du contrôle formel du dossier évoqué à l'alinéa 1 de cette disposition ?

Article 33 : **Autorisation cantonale**

Pas de remarque.

Article 34 : **Avis préalable**

Pas de remarque.

Article 35 : **Remise en état en cas de perte de l'utilité agricole**

Cette disposition est peu claire. L'ordre de remise en état devrait aussi concerner les constructions non conformes à l'affectation de la zone, qu'elles aient ou non une utilité agricole. Il y a une contradiction entre le titre et le contenu de la disposition.

Article 36 : **Utilisation optimale des surfaces disponibles**

Pas de remarque.

Article 37 : **Charges foncières et mention au registre foncier**

Pas de remarque.

Article 38 : **Direction des travaux**

Pas de remarque.

Article 39 : **Suivi des travaux**

Pas de remarque.

Article 40 : **Inspection du chantier**

Pas de remarque.

Article 41 : **Chantiers laissés à l'abandon**

Pas de remarque.

Article 42 : Permis d'habiter ou d'utiliser

Le système du permis partiel va régler le problème des bâtiments quasiment terminés, sûrs, salubres et habitables, pour lesquels certaines finitions subsistent. Cela permettra de mieux faire respecter le principe selon lequel un ouvrage ne peut être habité ou utilisé avant la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser. Il faut cependant préciser que l'alinéa 3 vise aussi le permis d'habiter ou d'utiliser partiel.

Article 43 : Inspection des bâtiments

Voir art. 29 ci-dessus.

Article 44 : Arrêt des travaux et remise en état

Voir art. 29 ci-dessus.

Article 45 : Sanction pénale

Pas de remarque.

Article 46 : Hypothèque légale

Cette disposition manque quand bien même elle est mentionnée dans le commentaire.

* * *

C. Modification de la loi sur l'énergie (LVLEne)

L'art. 38 reprend les éléments de l'art. 97 LATC. Pas de commentaire.

* * *

D. Modification de la loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN)

Dans les cas où il y a des risques et des mesures à prendre moyennant une étude spécialisée, l'art. 11 pose le principe que l'ECA peut exiger du requérant une telle évaluation locale du risque réalisée par un professionnel qualifié, qui doit faire partie intégrante du dossier de demande de permis de construire. Il convient d'harmoniser cette disposition avec le contenu de la demande de permis de construire évoqué à l'art. 20 AP-LATC qui n'a pas repris tous les éléments de l'art. 89 LATC. Que se passe-t-il si l'étude n'est requise qu'après le dépôt de la demande, en cours d'enquête publique, alors même que de tels éléments doivent être portés à la connaissance des tiers et voisins ? Il faut assurer le droit d'être entendu des tiers sur ce document important.

* * *

Telles sont les réponses de l'Ordre des avocats vaudois dans le cadre de la consultation à laquelle vous l'avez associé.

Il m'importe d'insister sur le fait que le Conseil de l'Ordre, ainsi que la Commission de droit administratif et constitutionnel qui a examiné le projet, se tiennent à votre entière disposition pour poursuivre ces réflexions.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, je vous prie de croire, Monsieur le Chef de Service, à l'assurance de ma parfaite considération.

Pour le Conseil de l'Ordre :



François Roux