

CONSEIL COMMUNAL DE PRANGINS

Rapport de la commission ad-hoc sur le préavis 09/22

« Demande de crédit de CHF 180'000.- TTC

pour la révision du Plan Général d'Affectation (PGA) sur l'ensemble du territoire pranginois »

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers communaux,

La commission composée de Mesdames Corinne Kappeler et Bettina Venezia, et de Messieurs Sébastien Rumley (président), François Krull et Gérald Muller, s'est réunie le 8 février 2022 (in corpore) puis le 15 février 2022 (4 membres présents). Elle a rencontré Mme Ella Christin, Syndique, lors des deux dates, ainsi que Mme Pinon, Cheffe du service de l'urbanisme lors de la deuxième séance.

Contexte

L'outil réglementaire divisant le territoire de la commune en zones (Plan général d'affectation - PGA) doit être revu puisque la version actuelle date de 1983. En quarante ans la commune de Prangins s'est transformée et il paraît évident qu'une mise à jour est nécessaire. Le préavis à l'étude propose au conseil d'accorder un crédit de CHF 180'000 pour revoir ce plan, en suivant la procédure légale représentée dans l'annexe 4 du préavis, et selon un calendrier fourni en page 5 dudit préavis. La commission a étudié le préavis selon différents angles de vue, ainsi que rapporté ci-dessous :

Pertinence

Sur le fond, la commission a été très vite convaincue de la pertinence d'une mise-à-jour du PGA. La reproduction du plan visible dans l'annexe 1 montre déjà l'obsolescence de l'instrument en soi. Du point de vue juridique, le principe de stabilité des plans prévoit que les documents de planification devraient être révisés tous les 15 ans.

La commission s'est interrogée sur les conséquences d'une absence de révision de son PGA.

- Sur le plan juridique, toutes les décisions rendues en lien avec la Police des Constructions sont fragilisées car elles s'appuient sur des documents approuvés il y a près de 40 ans ; elles ne sont donc plus entièrement conformes au droit supérieur, qui a beaucoup évolué depuis. En cas de litige, les bases légales sur lesquelles fonder les décisions municipales sont ainsi limitées. Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions prévues par la LAT pour favoriser la densification (taxe sur la plus-value,

garantie de la disponibilité des terrains) n'est pas anticipée dans les documents actuels. En pratique, par exemple, il n'est donc pas possible d'appliquer la taxe sur la plus-value.

- Du point de vue pratique, l'obsolescence du règlement actuel rend la gestion de la police des constructions complexe et inadaptée aux besoins actuels des propriétaires et concitoyens.
- Du point de vue de l'aménagement du territoire, les documents actuels ne donnent pas d'outils réglementaires ou légaux pour permettre à l'urbanisation future d'assumer les objectifs du développement durable (énergie, économie du sol, stationnement, imperméabilisation des sols).

Même si personne (canton, confédération) ne peut forcer une révision du PGA ni imposer un règlement, la commune est de facto vouée à faire cette mise à jour, puisque c'est totalement dans son intérêt, en tant qu'institution, mais aussi en tant que groupement de citoyens, que cette révision aboutisse.

Historique de la révision du PGA et montants déjà engagés

La révision du PGA n'est pas un sujet nouveau. En 2009 déjà, le conseil a voté un crédit (préavis 33/2008) de CHF 150'000 pour revoir le PGA, comme rappelé dans l'annexe 3 du préavis. La commission s'est donc attelée à bien comprendre pourquoi un nouveau financement était nécessaire. Elle a reçu des explications détaillées de Mme Christin, explications qui pour la plupart figurent déjà dans le préavis (section 1 et annexe 3).

La commission en fait la synthèse suivante. Les fonds du préavis 33/2008 ont permis de réaliser un dossier de modification du PGA

- composé d'un plan, d'un règlement, et d'un rapport explicatif dit « 47 OAT »
- portant uniquement sur le territoire pranginois situé à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération, et donc excluant le territoire hors zone à bâtir
- maintenant les plans de quartier en vigueur

Ce dossier a été envoyé au canton pour examen **préliminaire** en 2017. S'en est suivi un va et vient avec le canton décrit dans l'annexe 6, à la suite duquel le dossier a été envoyé au canton pour examen **préalable** cette fois. Le canton a alors

- d'une part, analysé les aspects techniques (surtout le document « 47 OAT ») du dossier et a formulé des remarques (plutôt formelles) à leur égard
- d'autre part, indiqué que deux **options** « de fond » prises par la municipalité dans l'élaboration du dossier, à savoir le maintien des plans de quartier en vigueur, et la révision du PGA sur une partie seulement du territoire, n'étaient **plus tenables** dans le cadre juridique actuel.

Ces réponses ont été transmises à la Municipalité en 2021.

La commission s'est dûment penchée sur les raisons de ce revirement cantonal (revirement car lors de l'analyse préliminaire le canton n'avait pas émis ces réserves). La raison en est la jurisprudence récente en matière de révision des plans d'affectation communaux. En particulier, la commune de Perroy s'est vu refuser la révision de son PGA par la cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal fin décembre 2020. Cette jurisprudence indique que pour des communes de taille réduite ou moyenne, la révision du plan d'affectation doit se faire globalement à l'échelle de la Commune et non pas de manière sectorielle, ceci pour permettre

- une bonne coordination et cohérence des études et des réglementations entre les différents secteurs
- un calcul correct et exhaustif des réserves de zones à bâtir.

Tout ceci vise *in fine* à assurer la conformité du PGA avec la LAT (Loi sur l'aménagement du territoire – niveau fédéral), la LATC (Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions – niveau cantonal) et avec la Mesure A11 du Plan Directeur Cantonal.

De manière simplifiée, la commission a conclu qu'entre le moment où la révision précédente a été démarrée et aujourd'hui, le contexte légal a considérablement changé, principalement suite à la révision de ladite LAT. La commission a également retenu que même si cette révision est entrée en vigueur en 2014, ses effets se sont déployés plus tardivement puisqu'il a fallu ensuite attendre que la loi cantonale s'adapte à la loi fédérale (2018), et enfin, comme expliqué plus haut, que les tribunaux clarifient certains points (jurisprudence). Et en fin de compte, la commission a compris la logique menant à l'inclusion de la **totalité du territoire** et à l'inclusion **des plans de quartier** dans la révision, comme suggéré par le canton, plutôt que de persévérer avec le dossier actuel.

La commission regrette bien évidemment que la commune doive consentir à des dépenses plus importantes. Cependant les explications fournies l'ont raisonnablement convaincue qu'il était difficile de totalement prévoir ces aléas en 2017 lorsque les options ont été prises. De manière imagée, la révision d'un PGA semble s'apparenter à du tir sur cible mouvante.

La commission estime qu'il est important de bien comprendre que la révision de règlements tel que le PGA, qui doivent s'intercaler et s'interfacer avec toute une série de législations supérieures, n'est vraiment pas une science exacte. Les services cantonaux ne sont pas qualifiés pour valider ou invalider un projet de révision de PGA. Ils donnent au contraire des recommandations pour limiter les risques d'une contestation du projet de règlement devant les tribunaux. La commission a ainsi demandé à la Municipalité en quels termes le canton avait-il remis en question le principe d'une révision sectorielle (zone à bâtir d'abord, puis le reste ensuite). Le Canton aurait répondu « *Le projet de révision porte uniquement sur le territoire situé à l'intérieur du périmètre compact d'agglomération [...]. **Cette situation pose plusieurs problèmes*** », et qu'il demandait à la commune d'«*examiner la possibilité de procéder à une révision sur l'ensemble du territoire (excepté les zones d'activités) en une seule étape afin de démontrer une appréciation globale de la situation.* ». Le canton n'exige ainsi pas de réviser sur l'ensemble du territoire ; il demande d'examiner la possibilité...

En clôture de ce point sur l'historique, la commission souligne qu'elle n'a pas vocation à rapporter sur la gestion de ce dossier ces dernières années, mais bien sur la demande de crédit présentée dans le préavis. Aussi, la commission conclut-elle simplement que le PGA de la commune doit être revu. Toutefois, il est évident que l'historique doit être pris en compte par soucis d'efficacité, voire pour ne pas reproduire les erreurs qui auraient pu être commises. La commission a aussi été très soucieuse de vérifier que le nouveau projet aboutirait, et que la Municipalité ne se lançait pas (ou ne persévérerait pas) dans un tunnel sans fin. Ces vérifications nous amènent au point suivant.

Forme de la révision envisagée

Sur la forme, la révision telle qu'envisagée dans le cadre de ce préavis 09/2022 inclut donc désormais tout le territoire ainsi que la révision des plans de quartier. Comme on l'a vu dans le point précédent, cette refonte est non seulement souhaitée d'un point de vue légal, mais elle offre aussi des avantages pratiques. En particulier, la révision aboutira ainsi sur un

règlement unique pour toute la commune, au lieu de deux règlements ce qui évite des confusions, et simplifie le processus (unique, du coup) d'élaboration, d'acceptation et d'entrée en vigueur.

La commission a bien évidemment étudié les conséquences, y compris en termes d'ampleur de la tâche, de reprendre l'ouvrage pour tout inclure (sauf les ZA – voir ci-dessous). Il est apparu que même si une procédure doit être relancée depuis le début, de nombreux éléments obtenus dans le cadre du projet de révision précédent (et donc financés par le préavis 33/2008) pourront être réutilisés et exploités. En particulier le rapport « 47 OAT » qui ne serait que peu affecté par le fait que tout le territoire est désormais compris dans la révision. Ainsi, le projet proposé ici s'inscrit tout de même dans la continuité des travaux précédents. La commission valide donc la position de la Municipalité selon laquelle « un nouveau crédit est nécessaire afin de **poursuivre et compléter** les travaux de révision de PGA déjà réalisés » (fin de section 1 du préavis), et « le travail effectué dans le cadre de la révision en périmètre compact constitue un socle acquis » (début de la section 3 du préavis).

Ayant bien réalisé l'aspect « cible mouvante » de la question, la commission a été satisfaite par le calendrier proposé (page 5 du préavis), selon lequel la révision sera achevée d'ici la fin de la législature, avec un enchaînement le plus rapproché possible entre chacune des étapes. Si la commission a émis quelques doutes sur la faisabilité des délais évoqués, elle salue l'effort de ne plus perdre de temps, et d'éviter que l'environnement légal change encore le long du chemin.

Enfin, suite à une question de la part d'un conseiller, la commission s'est penchée sur les interdépendances entre la révision du PGA, la révision du SGZA (système régional de gestion des zones d'activités économiques - préavis annoncé pour 2023) et les travaux sur le PDI (Plan Directeur Intercommunal - préavis annoncé pour 2024). Concernant la SGZA, le préavis sera déposé conjointement pour approbation aux organes délibérants des 47 communes du district de Nyon, ce qui laisse augurer que la mise en œuvre entrera après le PGA. D'autre part, la révision du PGA se fera sur l'intégralité du territoire communal hormis la zone industrielle qui fait partie de la SGZA. Quant au PDI, son approbation (organes délibérants des 9 communes du périmètre compact d'agglomération) est planifiée pour 2025. Dans les deux cas, il semble que les calendriers ne soient pas les mêmes, limitant ainsi les possibles interférences.

La forme retenue par la Municipalité a donc été jugée non seulement convaincante mais surtout évidente par la commission.

Prix

La commission a inévitablement analysé le préavis sous l'angle financier. Le montant demandé est conséquent, supérieur à celui demandé en 2008 (CHF 150'000 à l'époque). Sachant que, comme écrit plus haut, la partie « difficile » de la révision a déjà été réalisée (rédaction du rapport « OAT 47 » en particulier, pour la partie zone à bâtir donc très morcelée), la commission s'est demandé si le budget pour « compléter » la révision ne devrait pas être bien inférieur, ou tout du moins similaire à la première demande.

Après étude, la commission note qu'une grande partie du travail pourra certes être réutilisée, mais que d'un autre côté, la révision proposée intègre désormais les plans de quartiers, ce qui implique des efforts supplémentaires. Il convient aussi de noter que

- le préavis 33/2008 a été clôturé sur un montant de CHF 125'041, soit légèrement moins que le budget demandé.

- Les préavis 29/2008 et 36/2013 relatifs à la révision de plans de quartiers vont être clôturés (montants définitifs évoqués : CHF 13'000 sur 65'000 pour le préavis 33/2008, CHF 100'000 sur 150'000 pour le 29/2008).
- Le préavis 36/2019 « étude qualitative basée sur les caractéristiques patrimoniales et paysagères de Prangins » pour un montant de CHF 93'000 fait partie intégrante des coûts imputables à la révision du PGA (voir aussi section **Etude qualitative et densification de la zone villas** ci-dessous).

Au final, les montants évoqués semblent en adéquation avec ceux dépensés par d'autres communes.

A la question « aurons-nous un PGA terminé pour ce prix », la Municipalité, par la voix de Mme Christin, a répondu un oui univoque. La commission a en outre pris connaissance de l'offre faite par le bureau urbanité(s) (sur lequel on reviendra plus bas), qui est détaillée et couvre bel et bien l'ensemble du processus. Cela couvre en particulier une assistance à la préparation de séances de traitement des oppositions, ainsi que le temps nécessaire à la mise à jour du dossier à la suite des conciliations. Ces éléments ont convaincu la commission que le montant est certes élevé mais qu'il permettra selon toute vraisemblance de conclure une bonne fois pour toute cette révision.

La commission s'est interrogée sur l'existence de subvention pour ces travaux. A ce jour, les subventions cantonales relatives à l'élaboration ou la révision des PGA sont réservées aux communes qui ont l'obligation de redimensionner leur zone à bâtir (communes hors périmètre compact en situation de surdimensionnement de la zone à bâtir par rapport aux besoins estimés à +15 ans), ce qui n'est pas le cas de Prangins qui fait partie du périmètre compact d'agglomération.

En principe, les subventions du Canton interviennent dans le cadre de tâches cantonales déléguées aux Communes, ou dans le cadre d'une politique sectorielle à valeur incitative (par ex. subvention pour élaborer une planification énergétique communale).

Ce n'est pas le cas des Plans d'affectations dont la responsabilité incombe aux Communes, même si le Canton met à disposition une série de fiches de renseignement pour aider à l'élaboration de ces documents, ainsi que la possibilité de consulter les services du canton tout au long du processus.

Mandataires

La municipalité a choisi de travailler de gré-à-gré, sans procédure d'appel d'offre, et le préavis a été rédigé sur la base de « devis rentrés ». La Municipalité est en droit de procéder ainsi vu le montant demandé et la commission n'a pas remis en question ce choix.

Le préavis étant de fait lié aux mandataires mentionnés, la commission s'est attelée à vérifier que ces derniers étaient en mesure de réaliser le projet.

En termes d'expérience sur des PGA, le bureau urbanité(s) achève la révision du PGA d'Aigle, selon les nouvelles exigences de la LAT, et travaille à la révision du PGA de Payerne. Il a également travaillé dans le Canton de Genève, en particulier sur des Plans directeurs communaux pour des communes présentant de forts enjeux patrimoniaux et avec d'importantes zones villas (Thônex, Bernex, Pregny-Chambésy). Il semble tout à fait qualifié pour conduire le projet.

Le bureau urbanité(s) est en outre dirigé par Mme Isabel Girault, qui connaît bien évidemment la commune puisqu'elle y a dirigé le service de l'urbanisme. La commission a

reconnu un intérêt à travailler avec quelqu'un connaissant non seulement la situation mais aussi les autres acteurs. La question d'un éventuel conflit d'intérêt s'est d'ailleurs posée pour Mme Pinon, actuelle cheffe de service de l'Urbanisme, qui a travaillé par le passé pour le bureau urbanité(s). Cette période était cependant de 2016 à 2018. Depuis, Mme Pinon n'a eu aucun rapport de travail avec le bureau urbanité(s) autres que ceux que ses fonctions au sein du service de l'urbanisme imposent.

Concernant les autres mandataires, ou plus exactement sous-traitants, soit Team+ (ingénieurs mobilité) et Ecoscan (ingénieurs environnement), la commission a également conclu qu'il était pertinent de travailler avec des acteurs connaissant déjà la situation de la commune.

Etude qualitative et densification de la zone villas

La commission a posé la question de l'utilité, rétrospectivement, de la dépense de CHF 93'000 pour « l'étude qualitative basée sur les caractéristiques patrimoniales et paysagères de Prangins » (préavis 36/2019). Mme la Syndique nous a répondu que cette étude s'inscrit toujours dans le choix politique de la Municipalité de permettre une densification légère des zones villa (pour passer d'un IUS de 0.20 à un ISU de 0.25, plutôt que 0.3/0.4 voire 0.625 que la législation impose pour une densification de ce type de zone). La commission conclut qu'il faudra attendre l'aboutissement de la révision du PGA pour savoir si la Municipalité aura maintenu ce choix de proposer la densification « légère », pour laquelle elle s'était engagée vis-à-vis de la population, puis si l'administration cantonale la suivra. On saura alors si l'étude qualitative aura porté ses fruits.

Transparence et information

La révision du PGA représente un changement réglementaire important pour les citoyens, aussi la commission s'est-elle interrogée sur la manière dont ces changements seraient présentés à la population.

Comme indiqué dans le préavis (bas de page 4), la Municipalité s'engage à réaliser trois ateliers publics (dont le premier dit de « diagnostic » devrait avoir lieu 4 mois après le début du travail de révision) et à impliquer la commission consultative des projets municipaux (dont les membres du Conseil Communal sont exclus). La commission en a pris bonne note. Elle encourage la Municipalité à ne pas lésiner sur les efforts de transparence et d'explication.

A ce propos, la commission a exprimé le souhait d'avoir accès (et plus largement le CC) au dossier tel que soumis à l'administration communale en 2021 pour préavis ; la Municipalité n'a pas souhaité donner suite à cette demande, renvoyant aux ateliers prévus.

Bilan

La commission estime avoir pris bonne connaissance du dossier. Toutes les vérifications évidentes semblent avoir été faites. Les commissaires n'étant cependant ni urbanistes, ni architectes ou juristes, une vérification technique d'absolument tous les détails n'était pas à leur portée.

Néanmoins, la commission conclut que le préavis demande des fonds dans une ampleur raisonnable, pour réaliser un projet nécessaire, selon une forme pertinente, et prévoit de confier ce projet à des acteurs reconnus et qualifiés.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, la commission vous demande, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les conseillers, de prendre les décisions suivantes :

Le conseil communal de Prangins

vu le préavis 9/22 concernant la demande de crédit de CHF 180'000.- TTC pour la révision du Plan Général d'Affectation (PGA) sur l'ensemble du territoire pranginois

vu le rapport de la commission chargée d'étudier cet objet

ouï les conclusions de la commission chargée d'étudier cet objet

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

décide

1. d'accorder un crédit de CHF 180'000.- TTC pour la révision du Plan Général D'Affectation (PGA) sur l'ensemble du territoire pranginois
2. de financer cette opération avec notre trésorerie courante ou par le biais d'un emprunt, conformément à l'art. 18 ch.7 du règlement du conseil communal,
3. d'amortir ce montant sur une période de 5 ans et de porter le montant annuel y relatif au compte de fonctionnement

Prangins, le *11 mars 2022*

La commission :

Corinne Kappeler



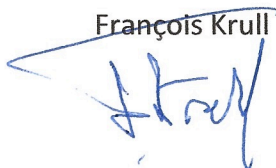
Bettina Venezia



Sébastien Rumley (président)



François Krull



Gérald Muller

