Ne pas diffuser

Ce document doit encore faire l'objet d'une décision du Conseil communal le 31 janvier 2019

RAPPORT 28/2018
AU CONSEIL COMMUNAL

Etablissement d'une zone réservée selon l'art. 46 LATC – Quartier Plan-Dessus

Rapport Préavis n° 28/2018 « Etablissement d'une zone réservée selon l'art. 46 LATC - Quartier de Plan Dessus »

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La commission chargée d'étudier le préavis N°28/2018 s'est réunie le lundi 17 décembre 2018 à l'Hôtel de Ville. Elle était composée de :

M. Serge Ansermet	PS	Mme Danièle Kaeser	PLR
M. Olivier Casellini	VL	M. Vittorio Marinelli	PLR
M. Nuno Domingos Aeby	PDC	M. Pascal Moillat	VL
M. Andreas Foster	VER	M. Werner Riesen	UDC
M. Alain Gonthier	DA	Mme Elodie Lopez Présidente-rapporteuse	DA
Mme Isabel Jerbia	PS		

La Municipalité était représentée par Monsieur Jérôme Christen, Municipal, qui était accompagné de Monsieur Julien Cainne, chef de service de l'urbanisme.

Introduction et fonctionnement de la ZR

Ce projet de zone réservée s'inscrit dans le contexte de la nouvelle politique d'urbanisme de la Municipalité, après avoir pris note du refus du Plan partiel d'affectation (PPA) « Cours aux marchandises » en référendum. La nécessité de se munir d'une vision globale de l'aménagement du territoire par la révision du Plan Directeur communal (PDCom) et du Plan général d'affectation (PGA), obsolètes, s'est imposée. Le début du processus a débuté par la définition d'un concept directeur avec la Commission d'aménagement du territoire (CAT) et les services. Pour se donner le temps d'avancer dans ce processus, des mesures conservatoires et temporaires on dû être mises en place, parmi lesquelles la zone réservée (ZR) présentée dans le préavis.

La ZR est un outil préventif instauré à un moment où la mise en place des nouvelles règles de construction était encore lointaine. Il s'agissait de l'outil le plus efficace à disposition pour éviter de se retrouver devant des faits urbanistiques accomplis à la fin du processus, ce qui aurait rendu les discussions sur le PDCom et PGA inutiles. La ZR se traite comme un plan d'affectation et passe par une mise à l'enquête publique. Les oppositions au projet ainsi que le traitement de celles-ci sont présentés dans le dossier.

Il y a cependant une particularité dans la procédure de la ZR, qui a son importance pour la décision soumise au Conseil communal : pour atteindre son but préventif, une ZR doit déployer ses effets «par surprise», et non au terme d'une longue procédure. Elle est donc entrée en force sur décision municipale en juillet 2017 déjà, bien avant la mise à l'enquête

publique et la décision du Conseil Communal. Le Conseil communal pourrait amender le règlement, mais ces modifications nécessiteraient une nouvelle procédure de mise à l'enquête, et jusqu'à l'issue de celle-ci, la ZR resterait en vigueur dans sa version actuelle.

Si le Conseil communal décide de refuser les conclusions de ce préavis et donc la ZR, celle-ci sera annulée et cessera ses effets.

S'il valide la mesure, avec ou sans amendements, la zone réservée cessera ses effets dès que les nouvelles règles de construction (Concept directeur et Plan d'affectation) seront entrées en vigueur pour la zone concernée.

Discussion générale

Il est spécifié que le concept de zone réservée n'est pas propre à Vevey et que de nombreuses autres communes ont mis cette mesure en place.

Un·e membre demande pourquoi ne pas mettre tout Vevey en zone réservée jusqu'à ce que le PDCom soit mis en place. Ceci éviterait de donner l'impression qu'il y ait des différences de traitement sur le puisque le règlement actuel est obsolète partout. Il est répondu que procéder ainsi serait comme tirer sur une mouche avec un canon. En effet, il est possible d'utiliser l'article 47 de la Loi sur l'aménagement du territoire (LATC) qui figure comme l'article 46 (zone réservée) dans la section «mesures conservatoires» de la LATC. Il permet à la Municipalité de «refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique». La ZR a été mise en place de façon ciblée dans le secteur de Plan-Dessus, soumis à une forte pression immobilière, alors que l'article 47 convient pour des cas ponctuels.

Il est demandé ce qui se passerait si la ZR était refusée. Dans ce cas, il serait possible d'obtenir les mêmes effets en utilisant l'article 47 LATC mais ceci aurait la conséquence de multiplier le travail et de précipiter les choses. Pour un·e commissaire, l'article 47 aurait l'avantage d'agir au cas par cas et projet par projet en gardant une vision d'harmonisation de chaque quartier. La difficulté avec cet article, c'est qu'il serait nécessaire pour chaque projet de suivre toute la procédure d'autorisation, puis de faire opposition, ouvrant la voie à un recours et multipliant les potentielles procédures et le travail en amont du personnel communal. De plus, l'article 47 prévoit que «l"autorité en charge du plan [d'affectation] est tenue de le mettre à l'enquête publique dans les 14 mois qui suivent la décision de refus du permis de construire», puis d'adopter son projet dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique. La CAT et le service de l'urbanisme seraient donc contraints de travailler dans un délai plus court qu'en situation de ZR. Enfin, avec la ZR, le Conseil communal a son mot à dire, tandis que l'article 47 LATC est un outil de simple compétence municipale. Pour ces raisons, l'abandon de la zone réservée au profit de l'outil art. 47 LATC n'est pas souhaitable. Un·e commissaire manifeste son incompréhension face à ce qui lui semble être une différence de traitement entre le projet des Retraites populaires et celui de Tusa. Pour les Retraites populaires, le processus de mise à l'enquête n'a rencontré aucune opposition, le projet était dans les délais et avancé mais celui-ci a tout de même été gelé. Pour Tusa, au contraire, le projet a soulevé des oppositions et a finalement vu le jour. Il est répondu que le permis de construire avait déjà été

accordé à Tusa lorsque la Municipalité est partie dans la révision complète. Il est précisé que Tusa a d'ailleurs dû faire plusieurs modifications importantes du projet dans le sens de la volonté municipale.

Un·e commissaire fait remarquer que les projets gelés par la ZR n'auraient de toute manière pas été défendables si elle n'existait pas, au vu des documents existants et des révisions de la CAT (secteur mixte et résidentiel pour le quartier quand les projets ne proposent que du logement). La Municipalité précise que ce projet a été figé car, si le premier projet présenté par Retraites populaire convenait, le second ne convenait plus, et le promoteur ne souhaitait pas revenir en arrière. Il est également spécifié que de toute manière, ces règlements sont aujourd'hui caducs et qu'on ne s'y réfère plus tellement dans la pratique.

Un·e commissaire ne comprend pas pourquoi il faudrait réviser un plan de quartier en dépensant autant d'argent alors que le mal est déjà fait et qu'il ne reste plus que deux ou trois bâtiments à construire dans ce secteur.

Discussion sur le plan de la zone/périmètre

Conséquences d'une modification de périmètre

Un·e commissaire demande si la commission peut apporter des modifications au document, par exemple sur le périmètre de la zone et si oui, quelles en seraient les conséquences sur les délais ? Il lui est répondu que des modifications entraîneraient un nouveau processus de mise à l'enquête.

Importance du périmètre hors zone

Des commissaires s'interrogent sur le périmètre de la zone réservée. Le fait que d'autres lieux stratégiques tels que l'avenue de Gilamont ne soit pas intégrés dans la zone réservée est critiqué. Il est notamment relevé que le règlement communal de 1964 sépare la ville en quatre cadrans, alors qu'on constate que les plans actuels de la zone réservée retirent une grande partie du cadran de Gilamont, ne prenant ainsi pas en considération l'espace situé au-dessus du stade de Coppet. Il est demandé pourquoi les zones de cadran de ce règlement n'ont pas été appliquées, et quelles ont été les raisons d'une telle modification de périmètre dans ce secteur. Il lui est répondu que dans le règlement des constructions, il n'existe aucun cadran car ceux-ci sont une invention du plan directeur de 97. Le plan de zone actuel se réfère à cinq zones qui sont des affectations, des types de construction ou d'activités, posés sur la carte du territoire. Il ne s'agit donc pas des mêmes notions que celle expliquée dans le plan directeur de 97 reprises dans l'actuel plan directeur, d'où l'impossibilité de faire correspondre ces cadrans aux plans actuels. Il est spécifié que la zone réservée a été instaurée pour éviter des faits accomplis dans un secteur dans lequel la pression immobilière est forte et où des projets connus étaient en cours, ce qui était le cas pour plan Dessus mais pas le cas pour Gilamont. S'il y en avait eu, la situation aurait été différente. Il est ajouté qu'il existe actuellement d'autres moyens que la zone réservée pour éviter des faits accomplis et applicables à des parcelles spécifiques, à savoir l'art. 47 LATC. Cet outil pourrait être appliqué dans les zones non-inclues dans la zone réservée.

Un·e commissaire craint un manque de vision pour l'ensemble de la ville, puisque seulement le périmètre actuellement délimité fait partie de la zone réservée. Cette remarque se réfère en particulier à des zones telles que Gilamont où, contrairement à Plan-Dessus, il reste de nombreuses parcelles dont l'avenir est inconnu. Il est répondu que cette crainte semble confondre la vision en cours d'élaboration avec la CAT (PGA et PDCom) et la zone réservée, alors qu'il s'agit de deux choses différentes. La zone réservée visait à agir sur un secteur directement concerné par des projets en cours, afin de laisser le temps à la Municipalité d'avoir une vision d'ensemble. Pour les autres secteurs comme l'avenue de Gilamont, il est proposé d'utiliser d'autres outils, en particulier l 'article 47 LATC. Le chef de service entend la volonté d'avoir une réflexion sur les règles de construction sur tout le cadran Plan-Dessus allant au-delà du périmètre de la zone réservée (Bosquet, terrain de foot). Des propositions seront faites à la CAT et au Conseil Communal au sujet de ces secteurs.

Discussion sur le règlement

Art. 3 – Effets

Ordre des alinéas

Un·e commissaire s'interroge sur l'ordre des alinéas, qui lui semblent peu logiques et pouvant mener à la confusion. Il est répondu que ce règlement est issu de ce qui se fait déjà sur le plan cantonal, et que si l'ordre des alinéas venait à changer, cela ne changerait pas grand-chose au fond, si ce n'est que le règlement devrait repasser dans une procédure qui rallongerait les délais. La commission est d'accord que le règlement peut paraître difficile à comprendre pour des non-spécialistes. Néanmoins, il est entendu que les personnes qui s'y confronteront seront des spécialistes et que les formulations actuelles ne poseront donc pas de problèmes.

Démolition, transformations et rénovations (art. 3 al.1)

Un·e commissaire s'interroge sur le gel de transformations et de rénovations. Il est répondu que les alinéas du règlement n'empêchent pas les transformations et les rénovations, pour autant que celles-ci n'impliquent pas une densification supplémentaire.

Un·e commissaire estime que l'alinéa 1 est trop restrictif puisqu'il réduit les possibilités aux personnes qui souhaiteraient démolir un bien pour reconstruire quelque chose de meilleur (plus écologique par exemple), au lieu de garder des bâtiments qui seraient des gouffres financiers. Il est répondu que ce règlement n'a pas pour vocation de durer et que cette contrainte est donc minimisée par son aspect temporaire.

Changements d'affectations (art.3 al. 2)

Il est demandé pourquoi les changements d'affectation sont autorisés par l'alinéa 2. Il est répondu que la Municipalité souhaite favoriser les activités par rapport au logement. On lui rétorque qu'il s'agit d'un engagement allant contre le souhait de figer la situation pour avoir une vision à long terme. La Municipalité répond qu'il s'agit effectivement d'un parti pris, parce qu'il y a une tendance actuelle à la création de logement dans des endroits peu adéquats.

La Municipalité souhaitait laisser cette porte ouverte dans la perspective de maintenir et d'encourager les emplois en ville.

Autorisation de constructions de 250m2 (art. 3 al. 4)
La disposition autorisant les constructions d'un seul niveau de 250 mètres carrés est discutée car elle semble contraire au principe de densification. Il est répondu que la Municipalité ne souhaitait pas mettre de barrière à des constructions de ce type, en sachant que ce type de projet est provisoire puisque peu rentables pour les promoteurs.

Discussion sur les oppositions et leurs réponses

La commission est informée que les oppositions n'ont pas été retirées par les opposants.

Un·e commissaire s'interroge sur les réponses aux oppositions figurant dans le préavis, qui paraissent maigres en regard des courriers des opposants dont les arguments semblent bien fondés. Il lui apparaît dès lors délicat de se prononcer par rapport à celles-ci. Il est répondu qu'il s'agit d'une pratique usuelle dans une telle procédure, qui n'est pas la même que celle pour un permis de construire. Si le Conseil communal accepte le préavis, ces documents seront donnés au Conseil d'Etat qui les approuvera ou non. Si la zone réservée est approuvée par le CE, ces réponses seront fournies aux oppositions. Si un recours devait avoir lieu, les arguments seraient alors développés. Il est plus judicieux et stratégique de ne pas faire travailler d'avocat si on n'est pas sûrs que la procédure ira plus loin, et si on souhaite garder sous le bras des arguments. Néanmoins, les explications sur les réponses aux oppositions ont majoritairement convaincu la commission. Il est notamment relevé que Nestlé n'est pas concerné par la zone réservée. Ceux-ci sont venus avec un projet non-conforme au règlement en vigueur, la démarche d'opposition de Nestec est donc difficile à comprendre.

L'argument de bonne foi brandit par l'avocat des Retraites populaires semble tout à fait justifié. Comment réellement répondre à celui-ci ? La Municipalité indique que Retraites populaires sont venus avec un premier projet sur lequel la Municipalité est entrée en matière. Puis, RP sont revenus dans un deuxième temps avec un autre projet qui ne correspondait plus à ce que la Municipalité souhaitait (celle-ci avait déjà une idée de ce qu'elle voulait ou non pour cette zone).

Que dire de l'argument des Retraites populaires au sujet de l'absence d'oppositions lors de la mise à l'enquête ? Il est probable que les potentiels opposants aient été au courant de la procédure pour la zone réservée, ce qui les aurait peut-être découragés.

Il est alors demandé pourquoi, si la Municipalité savait que la ZR était en cours, celle-ci a accepté la mise à l'enquête. Il est répondu qu'elle avait l'obligation légale de le faire.

Un·e commissaire relève que l'un des avocats des opposants propose une exclusion des parcelles des Retraites populaires de la zone réservée. Serait-il légalement possible d'exclure cette parcelle et celles de Nestlé de la zone afin d'aller de l'avant dans ces constructions. Celles-ci, en proposant davantage de loyers abordables, lui semblent de plus aller dans la vision de la Municipalité. Il est répondu que les projets Nestlé ne sont pas totalement

concernés par la zone réservée. Les projets n'étaient pas conformes à la police des constructions. La zone réservée visait d'autres projets comme Retraites populaires, qui étaient incompatibles avec leur vision.

Il est demandé si un courrier a déjà été envoyé aux opposants ? La réponse est négative, le préavis tel qu'approuvé par le Conseil communal avec le courrier de la conseillère d'Etat sera envoyé aux opposants. Ceux-ci choisiront de faire recours ou non à partir de ces documents. Ils ont néanmoins été rencontrés par la Municipalité par le passé.

Divers

Délais et durée

Un·e commissaire s'interroge sur la durée de la réserve. La Municipalité et ses services n'espèrent pas utiliser jusqu'au bout le délai de 5 ans prolongeable à 3 ans. L'objectif est d'avancer le plus vite possible. L'enquête publique est espérée pour la fin de l'année prochaine et son adoption pour 2020. Il est spécifié que le concept directeur qui sera proposé par préavis début 2019 au Conseil sera le point de départ pour que Nestlé sorte son plan de quartier (ceux-ci ne sont pas bloqués par la zone réservée). Dès l'adoption du concept directeur par le Conseil communal, le processus ira rapidement. Pour Retraites populaires, le processus est semblable : il faudra attendre les nouvelles règles (PGA et PDC) pour déposer un nouveau préavis, ou alors proposer un plan de quartier leur permettant d'avancer sur les projets. Il est ajouté que le seul facteur en jeu pour savoir si la chose durera ou non est la CAT et le Conseil communal.

Différences de traitement

Un·e commissaire a l'impression qu'il y a des différences de traitement dans le périmètre de la zone réservée, en se référant à un chantier actuellement en cours en face de la parcelle de Nestlé. Il est répondu que le permis de construire avait été accordé avant que la décision d'instaurer une zone réservée ne soit prise, et qu'il n'était dès lors pas possible légalement de refuser le projet.

Application des règlements

Un·e commissaire critique le fait que par le passé, des constructions aient été autorisées bien qu'elles ne respectaient pas les règlementations en matière de police des constructions de la ville de Vevey (par exemple en matière de surface mise à disposition des parcs pour enfants). La Municipalité répond que ces erreurs appartiennent à une autre époque, et que la situation du personnel actuellement à l'œuvre dans les services est différente de celle d'alors. Elle relève également l'importance de la dotation en personnel communal suffisant pour traiter les dossiers. Toutefois, il est rappelé pour exemple que le projet Tusa accorde l'espace de jeux pour les enfants sur le domaine public (espaces moloques, passages et place de parcs vélos).

Vœu de la commission

La commission souhaite que la zone en périphérie de la zone réservée soit surveillée par la Municipalité, en particulier celle située au Nord des voies CFF, entre la voie de chemin de fer

des MVR le long des Bosquets et le bord de la Veveyse y compris les hauts de Gilamont. Pour cette zone, la commission souhaite que la Municipalité fasse application de l'article 47 LATC en cohérence avec les objectifs généraux de l'aménagement du territoire.

Ce vœu est accepté à l'unanimité par la commission.

Conclusions

En conclusion, c'est par sept voix pour, quatre contre que la commission vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, de prendre les décisions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE VEVEY

VU le préavis N°28/2018, du 6 décembre 2018, concernant l'établissement d'une zone réservée selon l'art. 46 LATC-Quartier de Plan-Dessus

VU le rapport de la commission chargée d'étudier cet objet, qui a été porté à l'ordre du jour

Décide

1. D'adopter le plan et le règlement de la zone réservée selon l'art. 46 LATC ;

2. D'adopter les propositions de réponses aux oppositions formées dans le cadre de l'enquête publique, telles qu'elles figurent au chapitre 5 du préavis et de lever les oppositions.

Pour la commission

Elodie Lopez