Grandson
MUNICIPALITÉ

Préavis n° 617/19

Plan d'affectation communal (PA) « Vieille-Ville » et zone réservée

Délégué municipal
M. Antonio Vialatte

Grandson, le 29 octobre 2019

Table des matières

1. Préambule

2. Objectifs et périmètre du PA

3. Déroulement de la procédure

4. Plan et règlement

5. Financement

6. Conclusions

1. Préambule

Le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RCPEPC), approuvé par le Conseil d'Etat en 1984, définit une zone de la vieille ville régie par les articles 5 à 7, qui la soumet à l'adoption d'un plan d'extension, en attente duquel les articles 5 à 10 du règlement de 1975 restent applicables. En réponse à cette prescription, la Municipalité a établi un Plan partiel d'affection (PPA) « Vieille-Ville » en 1987. Le PPA est validé dans la séance de Municipalité du 21 décembre 1988 et soumis à l'enquête publique en début d'année 1989. Cette étape ayant donné lieu à de nombreuses oppositions, le plan et son règlement n'ont jamais été adoptés par le Conseil communal, ni approuvés par le Conseil d'Etat. Les raisons qui ont poussé la Municipalité d'alors à ne pas soumettre un préavis à son Conseil communal ne sont pas connues. Un courrier du 17 février 2010, adressé par le Service du développement territorial (SDT), informait la Municipalité de l'archivage de ce dossier depuis 2005.

Bien que le projet de règlement de 1987 ne pouvait être considéré comme valable, ni en vigueur, la Municipalité a prononcé des décisions relatives aux demandes d'autorisation de construire déposées dans la zone de la vieille ville sur la base de ce document. Un avis juridique, sollicité par la Municipalité en place en 2010, a conclu que les permis de construire concernés, étant entrés en force sans recours à leur encontre, ne sauraient être remis en cause.

Consciente de la nécessité de mettre cette planification en conformité, la Municipalité a déposé le préavis n° 489 le 17 mars 2010, demandant au Conseil communal l'autorisation d'effectuer la légalisation du PPA « Vieille-Ville » en lui accordant le crédit utile à cette entreprise. Le 6 mai 2010 le Conseil communal donnait son assentiment à ce projet d'aménagement du territoire.

Suite à un appel d'offres public, c'est le bureau Ortis & Robyr, architecte-urbaniste à Genève, qui a obtenu le mandat d'établir un plan révisé et un nouveau règlement pour le secteur de la vieille ville.

Depuis l'entrée en vigueur le 1er septembre 2018 de la nouvelle Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), le terme « Plan partiel d'affectation (PPA) » a été remplacé par « Plan d'affectation communal » (PA), dénomination utilisée pour le titre du présent préavis et dans la suite du texte.

2. Objectifs et périmètre du PA

L'étude du PA « Vieille-Ville » poursuit l'objectif d'une mise en conformité avec les dispositions du RCPEPC et de légaliser un plan et un règlement appliqué mais pas entré en vigueur.

La démarche doit aussi permettre d'actualiser le PA en tenant compte des objectifs communaux :

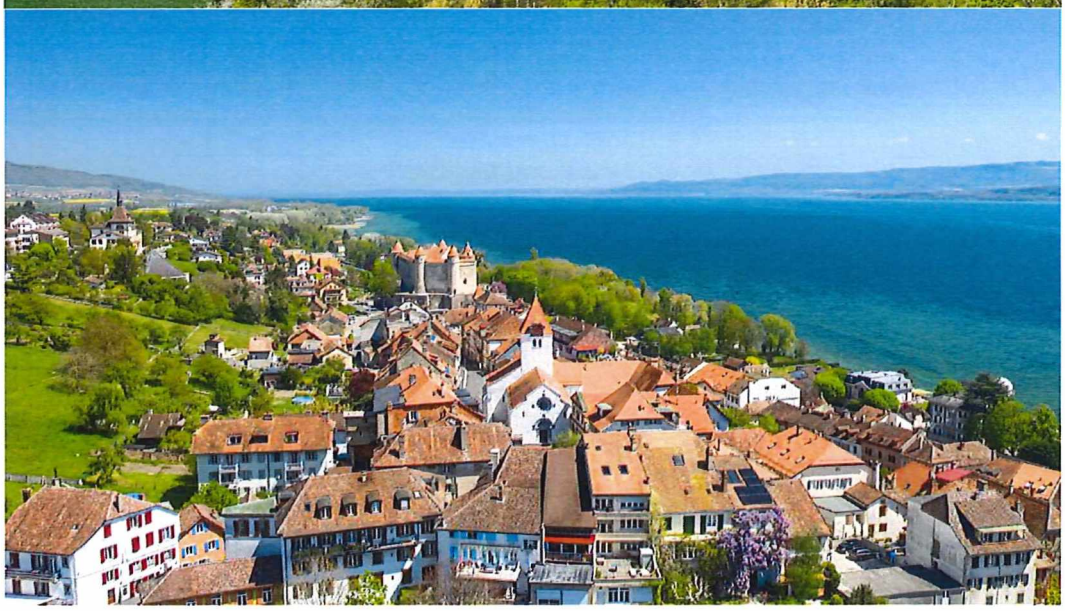
- Protection et mise en valeur du patrimoine bâti et de ses éléments caractéristiques, tout en permettant son développement mesuré dans le sens d'une utilisation optimale des volumes existants.
- Précisions du périmètre du PA en coordination avec différentes études périphériques de la vieille ville.
- Reconnaissance de certaines façades comme partie de la structure historique d'ensemble du noyau, en particulier les témoins des anciens murs d'enceinte.
- Encadrement des possibilités de nouvelles constructions par des critères clairs.
- Prise en compte de la sauvegarde de la structure historique de la vieille ville par la caractérisation différenciée des espaces extérieurs; préservation d'éléments caractéristiques de type murs, murets, escaliers.

- Prise en compte des questions d'intégration des dispositifs de valorisation des énergies renouvelables (solaire en particulier).

L'étude pour l'actualisation du PA « Vieille-Ville » analyse le contexte urbain environnant. Son périmètre est adapté et coordonné selon plusieurs autres périmètres de projet :

- PQ place du Château,
- PQ Aire du Haut-Grandsonnet,
- études test « Derrière- les-Remparts » (2010),
- mise en zone réservée de 2 parcelles communales.

Le périmètre du PA « Vieille-Ville » permet d'intégrer les temporalités différentes de chacun des projets.



Photos Swiss-Fly Boris Bron

3. Déroulement de la procédure (2011 à 2019)

3.1. Examen préalable de 2011 à 2014

L'année 2012 a vu émerger un premier projet du plan et du règlement, validés par la Municipalité en août puis présentés à la Commission permanente d'urbanisme (CPU). Celle-ci sera par ailleurs consultée à plusieurs reprises tout au long de la procédure, tout comme la Commission communale consultative d'urbanisme (CCCU). S'en sont suivis de nombreux échanges entre le mandataire et les services du canton SDT et SIPAL, permettant l'adaptation de ce premier projet. Compte tenu des lacunes du cadastre constatées avec la réalité des lieux, un important travail de relevés géométriques de l'intégralité du périmètre concerné a eu lieu début 2014. S'en est suivie une mise à jour complète du plan cadastral permettant de relever l'ensemble des parcelles, les bâtiments, mais également les nombreux murs et escaliers. Un plan des élévations de tous les bâtiments de la rue Basse, de la rue Haute ainsi que de la rue des Remparts a été établi afin de visualiser les éventuels potentiels de rehaussement des bâtiments. En suivant, la Municipalité a pu transmettre le 22 mai 2014 le plan et son règlement au SDT pour l'examen préalable. Le rapport du SDT, assorti des préavis de tous les services consultés selon la procédure, a été émis le 1er octobre 2014. De nombreuses remarques de fond et de forme, de demandes d'études complémentaires, de reformulation de certaines règles édictées, imposent la remise de l'ouvrage sur le métier.

3.2. Examen préalable complémentaire de 2014 à 2017

Le dossier remanié est envoyé en mars 2016 au SDT pour l'examen préalable complémentaire. Il n'est cependant pas accepté au motif qu'il doit tenir compte de nouveaux éléments tels que la mesure d'utilisation du sol, le potentiel d'accueil, et le stationnement, qui doivent désormais être intégrés à ce stade de la planification. De plus, la mise en consultation du 18 janvier au 26 février 2016 de la 4ème adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn) et la révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) induisent des changements de références qui n'avaient pu être intégrées dans la réflexion des premiers projets du PA « Vieille-Ville ». En effet, les nouvelles règles du dimensionnement de la zone à bâtir mettent fin à la croissance illimitée à l'intérieur des périmètres de centre et les besoins en développement doivent se justifier sur les quinze ans à venir dès l'entrée en vigueur de la planification. Quand bien même le projet de PA n'était pas impacté par ces principes étant donné qu'il ne prévoyait pas d'augmentation des droits à bâtir et qu'une seule parcelle, comprenant un potentiel d'accroissement des habitants anecdotique, demeurait libre de construction, il devait tout de même être revu à l'aune de ces nouvelles orientations.

Le dépôt du dossier d'examen préalable complémentaire du 10 juillet 2017 auprès du SDT suscite l'ultime exigence qu'il comporte le préavis du bureau de l'Agglomération yverdonnoise (AggloY) s'agissant de sa conformité aux planifications communales et intercommunales au projet d'agglomération. Ceci, conformément à la convention concernant l'octroi de l'aide à fonds perdus pour le fonctionnement des bureaux d'agglomération signée le 31 mars 2017 avec le Canton. Le 2 août 2017, le dossier était enfin reconnu recevable pour l'examen complémentaire préalable.

3.3. Second examen complémentaire de 2017 à 2018

Le rapport d'examen préalable, assorti des préavis de tous les services consultés selon la procédure, parvenait à la Municipalité le 20 novembre 2017. Il devait encore être complété des deux axes décrits ci-après. Le stationnement ne devait pas seulement porter sur les besoins futurs, mais également indiquer les besoins actuels. Le projet de PA prévoyait également deux zones à affecter ultérieurement par plans spéciaux en fonction de futurs projets de développement sur les périmètres de la parcelle du Belvédère à la rue Haute et sur celui vis-à-vis du château (rue de Neuchâtel – rue des Colombaires). Deux secteurs que la Municipalité avait identifiés comme particulièrement stratégiques. Cette possibilité n'était plus envisageable au regard du PDCn et de la LAT sur le point d'entrer en vigueur. Concernant le second point, la Municipalité, après réflexion et consultation de ses mandataires, a décidé d'intégrer au PA les parcelles du Belvédère et celles

du secteur vis-à-vis du château. En contrepartie, les parcelles communales RF n° 257 et n° 266 ont quant à elles été sorties du périmètre du PA. La réflexion sur l'avenir de ces parcelles devant être reprise dans le cadre du Plan général d'affectation (PGA) en cours d'étude, elles ont été dans l'intervalle colloquées en zone réservée, la nouvelle mesure conservatoire offerte par l'application de l'article 46 LATC.

Le 11 juin 2018, le SDT donnait son feu vert à la mise à l'enquête du plan et du règlement du PA « Vieille-Ville », ainsi que de la zone réservée sur les parcelles communales RF n° 257 et n° 266 (bâtiments de la Ruche et de la Bourse des pauvres).

3.4. Enquête publique 2018 à 2019

La mise à l'enquête s'est déroulée du 28 août au 27 septembre 2018, avec une présentation publique le 5 septembre 2018.

La mise à l'enquête a suscité trois oppositions et deux remarques. Les rencontres et discussions avec les opposants ont eu lieu entre décembre 2018 et avril 2019. Ces entrevues et échanges ont permis de dissiper les doutes et inquiétudes des opposants et abouti au retrait de toutes les oppositions.

Nom	Type d'intervention	Problématique	Retrait de l'opposition
Mme Marie-Claude de Salis-Soglio	**Opposition** du 24.09.2018	- Crainte sur les possibilités constructives sur la parcelle 65 du Belvédère - Délimitation subjective des jardins historiques ICOMOS	21.02.2019
Lucas Frères SA	**Opposition** du 24.09.2018	- Problème de correspondance entre les détails du plan du PA et le bâti s'agissant du bâtiment sis sur la parcelle 26 (Café du Commerce) - Impossibilité de faire évoluer l'activité du Café du Commerce, ni d'affirmer son indépendance parcellaire, compte tenu de son affectation en surface inconstructible dans le prolongement du DP, dont l'article 29 du règlement limite les possibilités constructives	08.04.2019
M. Marc Huber	**Opposition** du 26.09.2018	- Reproche au PA de figer la vieille ville comme un musée - Interdiction des percements, balcons et piscine	05.02.2019
Mme Eliane Baehler	**Remarque** du 25.09.2018	- Crainte que les garages du Belvédère pourraient être démolis au profit de la construction d'un locatif	-
AFM – Communauté d'architectes	**Remarque** hors délai du 10.10.2018	- Regrette l'absence de coordination entre la commune et la fondation de la SKKG	-

**Tableau de synthèse des interventions*

La synthèse des différentes interventions a eu pour conséquence la prise en compte de deux nouvelles modifications du projet de PA. Une réunion organisée le 8 mai 2019 avec les représentants des services cantonaux a permis de valider le fait que ces adaptations, n'ayant pas d'incidence sur le droit des tiers, ne justifiaient pas d'enquête complémentaire.

La première modification concerne la coloration d'une partie du bâtiment de la parcelle RF n° 26 (Café du Commerce) qui a été ajustée pour faire coïncider la partie colloquée en « bâtiment maintenu » au front du bâtiment longeant la rue Haute et non en front de la place du Château. Cette erreur de graphisme avait malheureusement échappé aux nombreuses relectures du plan. La seconde modification est intervenue dans le règlement selon la demande du 10 octobre 2018 de la commission des constructions de la SKKG concernant l'aménagement de places de parc d'intérêt public et les accès dans la zone de site construit protégé du château. Elle a découlé,

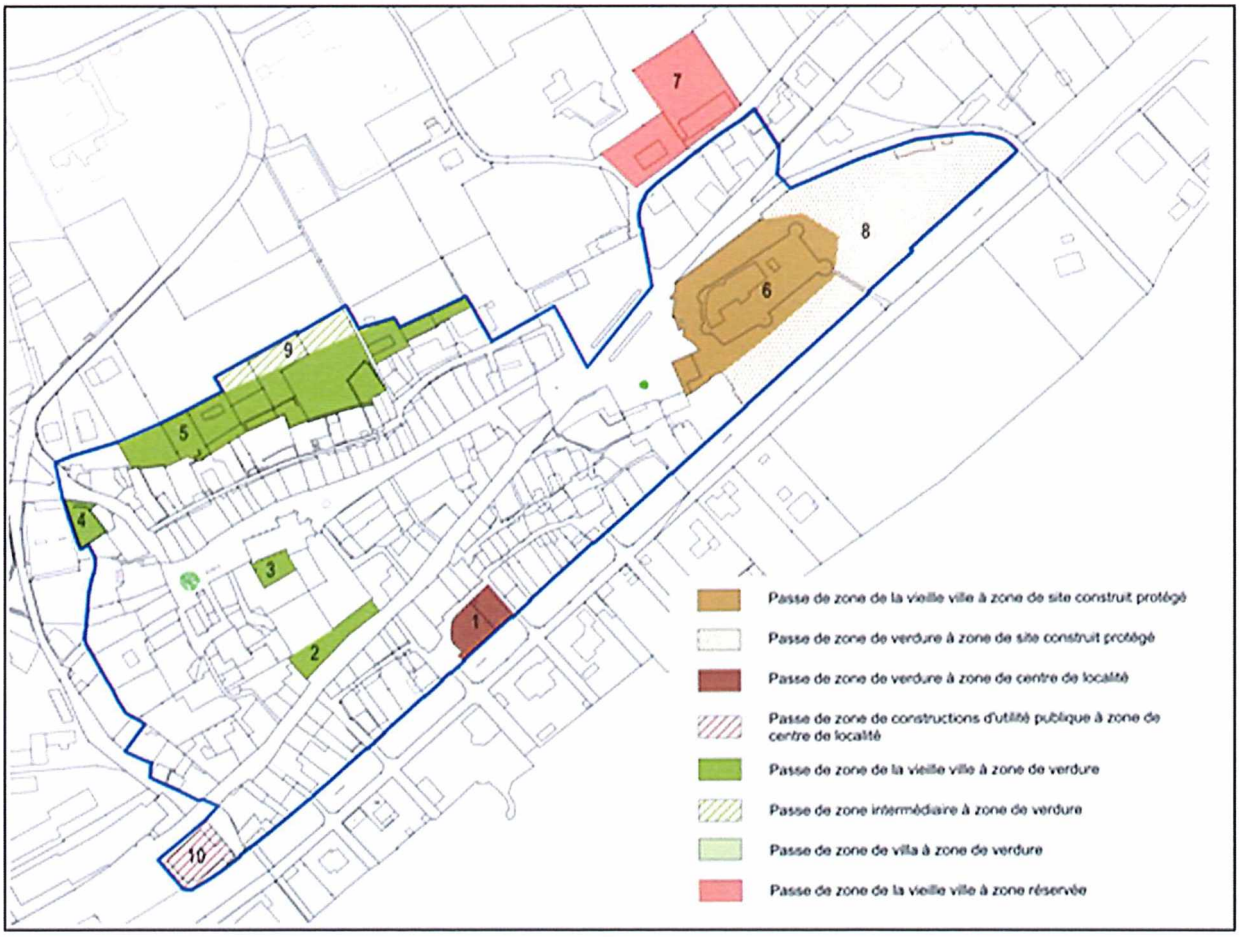
d'entente avec la DGIP (anciennement SIPAL), à l'ajout de l'article 37 alinéa 2, libellé comme suit « (Leur) La localisation des places de parc d'intérêt public est indicative et pourra être précisée ou modifiée, sous réserve de l'approbation du projet par la Commission de construction du château de Grandson ». De petites corrections de forme (acronyme) et de numérotation (en rouge dans le texte) ont également été apportées au règlement dans sa forme définitive qui vous est soumise.

4. Plan et règlement

Le plan de détail et son règlement définissent les éléments suivants :

- Le périmètre du PA qui se calque sur le parcellaire, à l'exception de la parcelle RF n° 5, dont la partie aval intègre le PA en « espace tampon » de la zone de verdure.
- La région archéologique au sens de l'art. 67 LPNMS.
- Les bâtiments classés monuments historiques.
- Les bâtiments inscrits à l'inventaire.
- La zone de centre de localité déclinée en 11 catégories et une sous-catégorie pour les aires de dégagement et transition comportant les espaces de murs, de braies et les espaces de fossé. Les catégories principales portent sur les bâtiments à conserver, les bâtiments maintenus, les bâtiments existants et les aires d'implantation des nouvelles constructions, ainsi que les surfaces dévolues au prolongement de l'habitat.
- La zone de site construit protégé pour le château de Grandson.
- La zone de verdure déclinée en aire de verdure et en espace tampon.

La lecture du plan nous montre clairement la volonté d'avoir sur tout le pourtour du périmètre de la vieille ville des espaces tampons, de verdure et de dégagement, protégeant la caractéristique de bourg médiéval. Un grand espace de verdure est maintenu au centre du bourg sous le Cloître, ajoutant un élément d'importance à la conservation du milieu naturel.



Pour les bâtiments à conserver, dont la grande majorité des bâtiments compris dans le périmètre du PA est concernée, le règlement est assez strict car ce sont pour l'essentiel des bâtiments classés ou à l'inventaire et qui incarnent la substance, la consistance et l'âme du bourg.

Pour les bâtiments maintenus, les règles sont légèrement moins contraignantes. Toutefois, comme pour les bâtiments à conserver, les gabarits existants doivent être maintenus et aucun niveau habitable supplémentaire n'est autorisé.

Le chapitre 3 traite des bâtiments existants, de moindre importance, qui peuvent être entretenus et réparés, à l'exclusion de tout agrandissement. Le changement d'affectation est autorisé sauf à destination de l'habitat. Dans ce chapitre est également abordé le cas du secteur au nord du château avec des règles contraignantes spécifiques.

Le chapitre 4 définit les règles qui s'appliquent aux nouvelles constructions, essentiellement sur la parcelle RF n° 106, et indique l'aire et le front d'implantation obligatoires.

Un alinéa, spécifiquement dédié au secteur derrière l'église formé par la parcelle RF n° 65, définit les droits à bâtir, l'aire et le front d'implantation obligatoires.

Le corps du règlement traite des règles générales des constructions, des espaces extérieurs, de prolongement de l'habitat, de dégagement et transition et des zones de verdure.

Les dispositions finales traitent des enquêtes, des autres législations, des dangers naturels et de dérogations.

Une attention particulière s'agissant des questions d'intégration dans le site a été apportée en définissant les matériaux appropriés, en interdisant les antennes, en réglementant les toitures, en réglant la question des dépendances, ceci dans un souci du maintien de la qualité architecturale et patrimoniale du bourg historique.

En termes d'énergies renouvelables, l'article 4 incite à atteindre des objectifs élevés en matière de performance énergétique, ainsi les capteurs solaires sont autorisés à l'art. 25. Toutefois la pesée d'intérêt entre les intérêts patrimoniaux et ceux de l'efficacité énergétique sera à effectuer dans le cadre de chaque projet. La DGIP, qui a participé de manière intensive à l'élaboration de ce plan d'affectation, restera attentive en la matière.

5. Financement

Le préavis n° 489 du 17 mars 2010, adopté par le Conseil communal dans sa séance du 6 mai 2010 prévoyait un cadre financier de CHF 105'000.- pour le coût total des études jusqu'à l'approbation par le département. Ce montant comprenait les honoraires d'architecte-urbaniste, de géomètre et de spécialistes selon d'éventuels besoins spécifiques, ainsi que des émoluments administratifs et de divers et imprévus.

L'état de la situation financière des travaux du PA de la « Vieille-Ville » présente un montant de dépenses de CHF 172'000.-, soit un dépassement de CHF 67'0000.-. Ce montant important doit être relativisé en considération du temps écoulé entre la mise en chantier du PA et le préavis présenté aujourd'hui, soit neuf longues années, en comparaison du planning initialement prévu qui tablait sur deux ans de travaux. La Municipalité a suivi les demandes fractionnées au cours des années de réévaluation des mandataires engagés, mais a préféré présenter à l'aboutissement de la procédure la consolidation financière auprès du Conseil communal. Au travers des comptes annuels celui-ci en a été constamment documenté.

Les demandes complémentaires successives et en cascades des différents services du Canton lors des examens préliminaires, ainsi que la révision du PDCn et de la LAT, ont impacté le budget dévolu à ce plan d'aménagement du territoire, en augmentant de manière significative les heures consacrées par les différents mandataires à l'élaboration du dossier.

De plus les lenteurs de la procédure administrative et les nombreux changements du personnel de référence, n'ont pas contribué à la stabilisation des coûts.

Ceci amène la Municipalité à compléter le présent préavis par une demande de crédit complémentaire de CHF 67'000.- afin de couvrir les coûts totaux du Plan d'affectation communal « Vieille-Ville ».

6. Conclusions

La mise en vigueur de ce plan mettra enfin un terme à plus de trente ans de précarité du droit sur la zone de la vieille ville. Elle permettra à la Municipalité de disposer d'un règlement approuvé, conforme et adapté aux spécificités de notre bourg historique pour les années à venir, en assurant ainsi le maintien de la qualité patrimoniale de ce site d'importance nationale tout en lui permettant d'évoluer dans un cadre clairement défini. La Municipalité vous propose donc de valider les conclusions suivantes :

LE CONSEIL COMMUNAL DE GRANDSON, sur proposition de la Municipalité, entendu le rapport de la Commission permanente d'urbanisme, considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

d é c i d e :

Article 1 : **d'adopter** le plan et le règlement du Plan d'affectation communal « Vieille-Ville » selon le présent préavis;

Article 2 : **l'entrée en vigueur** du Plan d'affectation communal « Vieille-Ville » interviendra dès son approbation par la Cheffe du Département compétent, sa signature étant réservée;

Article 3 : **d'adopter** le plan et le règlement de la zone réservée selon le présent préavis;

Article 4 : **l'entrée en vigueur** de la zone réservée interviendra dès son approbation par la Cheffe du Département compétent, sa signature étant réservée;

Article 5 : **d'accorder** un crédit complémentaire de CHF 67'000.- afin de couvrir les dépenses engagées;

Article 6 : **de financer** ce montant par la trésorerie courante;

Article 7 : **d'amortir** cet investissement, soit CHF 67'000.-, par le compte n° 420.331 sur une durée de 10 ans, la première fois au budget 2021.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic	Le Secrétaire
François Payot	Eric Beauverd

MUNICIPALITE DE GRANDSON

Annexes : Plan et règlement PA
Règlement PA annoté
Rapport 47 OAT
Plan et règlement zone réservée