

**RAPPORT-PRÉAVIS**  
**N° 220/2020**  
**AU CONSEIL COMMUNAL**

**Réponse à la motion de M. le Conseiller communal  
Pierre Wahlen intitulée « Pour une ville adaptée  
aux enjeux d’aujourd’hui et de demain »**

**Délégué municipal : M. Maurice Gay**

**1<sup>re</sup> séance de la commission**

Date	Lundi 26 octobre 2020 à 19h
Lieu	Salle des maquettes, 3 <sup>ème</sup> étage, place du Château 3

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

## I. Synthèse introductive

---

Par la présente, nous vous soumettons notre réponse à la motion du 26 avril 2019 déposée par Monsieur le Conseiller communal Pierre Wahlen, intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ».

La Municipalité remercie le motionnaire pour le diagnostic qu'il pose sur l'évolution de la Ville. Elle partage notamment son appréciation sur les implications du changement des modes de vies et sur la nécessité d'abandonner un urbanisme fonctionnaliste au profit d'une restitution de l'espace public aux usagers. Elle est évidemment sensible aux changements climatiques et rejoint en ce sens totalement les préconisations du motionnaire.

Si elle partage aussi son avis sur l'obsolescence des instruments légaux actuels, elle estime en revanche qu'ils ne sont que des outils de mise en œuvre technique d'une politique de développement. Or si la vision générale du développement de la ville de Nyon est claire et constante depuis de nombreuses années (notamment dans sa volonté de contention de l'étalement urbain, de l'évitement de « cités dortoirs », de création de mixité sociale et économique, etc.), celle-ci n'a jamais été véritablement formalisée et encore moins débattue.

Ainsi, au-delà des mesures déjà prises, telles que la centralisation des planifications en lien avec le territoire et le renforcement des commissions d'urbanisme, la Municipalité travaille actuellement à l'élaboration d'un Schéma directeur, qui permettra de proposer une vision claire et de débattre du développement futur de notre ville.

**Le lancement de ce projet répond de fait à la Motion de M. Pierre Wahlen, puisque l'élaboration du Schéma directeur est la pierre angulaire de la révision demandée des outils légaux cadrant l'urbanisation du territoire, dont les travaux « n'aboutiront que dans plusieurs années » selon les termes mêmes du motionnaire.**

## 2. Contexte

---

### 2.1 L'instrument de politique territoriale n'est pas le plan d'affectation

Au niveau national, de manière générale, le but principal, pour ne pas dire exclusif, des plans d'affectations (anciennement Plan général d'affectations *PGA* ou plan d'extension *PE*) et de son Règlement sur le plan d'extension (RPE) se limite à octroyer des droits et à fixer des devoirs aux propriétaires qui entendent réaliser des constructions. Hormis de fixer l'affectation des terrains (ses usages possibles), il définit les aspects dimensionnels des constructions. A ce titre, nous relevons que le PGA et le RPE ne traitent pas de la question des espaces publics.

Ces deux instruments traduisent dans une moindre mesure la politique communale exprimée dans son plan directeur.

Si le plan d'affectation règle les modalités d'utilisation sur le terrain privé (autant de tiers que communal), il appartient au plan directeur d'exprimer les intentions, pour ne pas dire les volontés communales du développement sur son territoire. Il précise et oriente l'utilisation du domaine public en particulier.

Le plan d'affectation n'est dès lors qu'un des instruments, au demeurant partiel, de la politique territoriale communale. Son champ est limité. Sa fonction est de régler la relation de l'autorité aux tiers propriétaires. Il s'agit d'éviter l'arbitraire et l'inégalité de traitement dans le rapport qu'entretiennent ces deux acteurs du développement territorial.

## 2.2 Le plan directeur communal, un outil qui peine à jouer son rôle stratégique

En revanche, le législateur, reprenant une pratique déjà ancienne, a doté l'autorité territoriale d'un instrument dans lequel il l'invite à fixer ses intentions politiques concrètes de développement. Au niveau communal, le plan directeur, puisque c'est de lui qu'il s'agit, constitue une sorte de contrat entre le délibérant et l'exécutif communal, auquel est associé le Conseil d'Etat. L'engagement de ce dernier, en système fédéraliste, varie d'un canton à l'autre. Relevons à cet égard que dès l'édiction de la première législation sur l'aménagement du territoire, le Canton de Vaud a adopté une position plutôt réservée vis-à-vis de cet instrument pourtant essentiel.

Dans le Canton de Vaud, le plan directeur communal a, au cours des dernières décennies, subi trois assauts qui l'ont notablement affaibli, sans pour autant lui enlever son sens et sa validité au plan communal.

- a. Le Grand Conseil, au courant de la décennie 90, a reconsidéré la compétence cantonale en matière d'aménagement du territoire. Il a en effet limité le rôle du Conseil d'Etat à l'examen de la légalité des plans que lui soumettaient les communes, en excluant un examen de leur opportunité, notamment stratégique. Ceci a eu pour conséquence de rendre l'aménagement du territoire quasiment sans portée politique. De ce fait, les possibilités de partenariat entre autorités qu'impose un développement coordonné du territoire ont été rendues impossibles. Cette décision du législatif cantonal a mis du temps à se traduire dans les textes. La nouvelle teneur de la législation (LATc) l'a finalement inscrite dans ses dispositions. Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat, son administration en particulier, a longuement et fermement résisté, par tous les moyens, à cette décision du législatif. Dans les faits, le Canton n'avait plus la possibilité de reprendre dans sa planification les options communales pour les intégrer dans sa propre stratégie de développement. L'affaiblissement du plan directeur communal, voire son inutilité dans la relation Canton/Communes, a eu pour effet de renforcer de manière erronée et inadéquate le statut, le rôle et la fonction du plan d'affectation auquel on tente de conférer une portée stratégique et politique qu'il n'a pas.
- b. Le législateur cantonal a, dès l'origine de la loi, restreint l'obligation pour les communes de procéder à l'établissement d'un plan directeur. Seules certaines d'entre elles y étaient assujetties, en fonction de leur taille. On considérait que seules les communes urbaines avaient besoin de développer une stratégie et une politique de développement territorial. L'outil politique de l'aménagement du territoire perdait ainsi, encore une fois, beaucoup de son intérêt. Il faut rappeler à nouveau ici que le plan d'affectation est incapable d'assumer une quelconque vocation politique hormis d'énoncer pour les tiers les conditions d'utilisation de leur terrain, limitées aux aspects dimensionnels des constructions.
- c. Dans la législation actuelle (2018), on notera que l'obligation du plan directeur communal, abandonnée dans la première mouture de révision de la LATc, a finalement été réintroduite. Le Canton s'est en effet vu forcé et contraint de trouver un instrument qui lui permette d'accéder aux moyens fédéraux mis à la disposition des agglomérations en matière de développement coordonné des transports et de l'urbanisation. Le Grand Conseil a dès lors décidé d'obliger les communes inscrites dans un périmètre d'agglomération de se doter d'un plan directeur communal. Nous relevons également que les communes, jusqu'à récemment, ont développé une approche plus administrative que politique de leur développement territorial. Les plans directeurs communaux ont le plus souvent été conçus comme une liste de projets, décrits techniquement et par thématiques. Ils sont de fait souvent peu efficaces pour fixer le cahier des charges des projets stratégiques de développement et de définition des modalités de leur mise en œuvre pour l'administration. La dimension politique y est peu présente. Il n'y a pas d'énoncé d'une quelconque vision, qui, si elle existe, ne trouve sa traduction dans aucun autre document.

### 2.3 Une stratégie de développement gagnante mais lacunaire

Une extension de la zone à bâtir est aujourd'hui devenue très difficile, compte tenu de l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée en 2014 (LAT). Le territoire nyonnais est aujourd'hui enserré dans un étai de Surfaces d'assolement (SDA) dont l'affectation à la construction est pour le moment très difficile.

C'est donc au sein des zones à bâtir actuellement en vigueur que l'avenir du développement nyonnais doit être imaginé, pour les quinze à vingt prochaines années. La Ville va donc occuper les dernières poches libres de construction et procéder à la construction de la ville sur la ville, à l'intérieur du périmètre arrêté en 1949 et confirmé en 1986.

L'urbanisation par la voie de ce que l'on appelait jusqu'à récemment *plan de quartier* a contribué à la densification du territoire urbain. Ce mode de développement est très ancien et classique pour Nyon. La forme qu'a prise cette urbanisation est polymorphe. Elle présente les caractéristiques de l'époque qui a vu l'établissement de ces planifications. Il y a manifestement, dans le résultat obtenu et visible, l'expression des modes et tendances architecturales de différentes périodes, plutôt que l'affirmation d'une volonté politique.

Cette diversité morphologique est le fait de tout développement de ville et n'est pas propre à Nyon. Elle traduit les préoccupations du moment qui voit la voiture privilégiée au détriment de l'espace public. Elle est également due au fait que les grands ensembles d'inspiration fonctionnaliste ont pris le pas sur des approches privilégiant la convivialité et l'urbanité des espaces urbains (approche culturaliste). Faut-il le déplorer ? Cette diversité est un fait, non spécifique à Nyon, qui lui donne son visage actuel.

Très tôt, la Municipalité a opté pour une planification par *plan de quartier*. Actuellement, 63 % du territoire est régi par un tel instrument. À terme, tenant compte des procédures de planification engagée, c'est 75 % de celui-ci qui disposera de règles particulières et spécifiques, taillées sur mesure, différentes d'un plan à l'autre et dont l'harmonisation relève du casse-tête. La planification par plan de quartier, malgré le grand nombre d'instruments produits, respecte l'intention générale de développement fonctionnel et typologique. La diversité morphologique relève plus, comme on vient de le dire, des effets de modes que d'une volonté exprimée. De plus, une révision du PGA n'aurait en aucun cas pour objectif d'harmoniser les plans de quartier aujourd'hui en vigueur.

L'exercice de l'harmonisation des instruments a été tenté dans le cadre de la révision du Plan d'affectation (anc. PPA) de la Vieille-Ville. Il est apparu très rapidement qu'une harmonisation relevait d'une complexité telle qu'elle rendait l'effort disproportionné pour un résultat incertain, et probablement de moindre qualité que la situation qui prévaut aujourd'hui. Elle aurait introduit une incertitude sur la sécurité du droit et aurait constitué très probablement une inégalité de traitement pour des propriétaires qui n'ont pas encore exercé leurs droits à bâtir durant la période de validité des plans. Ce qui vaut pour la Vieille-Ville peut être appliqué à l'ensemble du territoire.

Une planification par *plan de quartier* offre l'avantage d'une meilleure prise en compte des évolutions sociétales, politiques et économiques du moment. Elle correspond à ce qui est aujourd'hui préconisé par bon nombre d'acteurs techniques et politiques de l'urbanisme : la « *Rollende Planung* », dont aucune traduction terminologique francophone n'est proposée, mais que l'on peut traduire grossièrement par « planification roulante » ou « planification dynamique et continue ».

C'est le parti-pris qu'a adopté le Conseil d'Etat dans la nouvelle mouture de la LATc. En effet, en regroupant les instruments – plan général d'affectation, plan partiel d'affectation, plan de quartier -, sous la dénomination unique de plan d'affectation, il introduit implicitement cette approche par la planification dynamique et continue confirmant en ce sens la stratégie communale traditionnelle.

La planification par plan de quartier présente quelques défauts, il ne faut pas le nier, en particulier si elle n'est pas dûment cadrée par l'énoncé de lignes directrices. Les priorités stratégiques du développement territorial doivent être établies, sous la forme d'un cahier des charges de l'action politique. Cette démarche se traduira par l'élaboration d'un document directeur que la Municipalité se doit de partager avec le Conseil communal.

## 2.4 L'urbanisme négocié, un succès continu et non démenti

L'urbanisme négocié introduit à Nyon voilà plus de trente ans a montré toute son efficacité. Il a contribué à une meilleure santé financière de la commune, qui se trouvait alors dans une situation d'endettement très problématique.

Le principe du financement de tout ou partie du développement d'infrastructures induit par celui qui le provoque est à la fois novateur pour l'époque et marqué du sceau du succès. Un bon nombre d'équipements ont été financés, pour une part importante, par la captation d'une partie de la plus-value issue de l'augmentation des droits à bâtir obtenus dans le cadre des plans de quartier.

Malheureusement, l'introduction de la perception de la plus-value dans le droit vaudois, avec un retard de près de 40 ans eu égard au droit fédéral, a, pour le moins, un double effet négatif. Elle réduit la marge des communes qui pratiquent l'urbanisme négocié en même temps qu'elle soustrait à ces communes les moyens de financement des infrastructures et des équipements au service de la population nyonnaise.

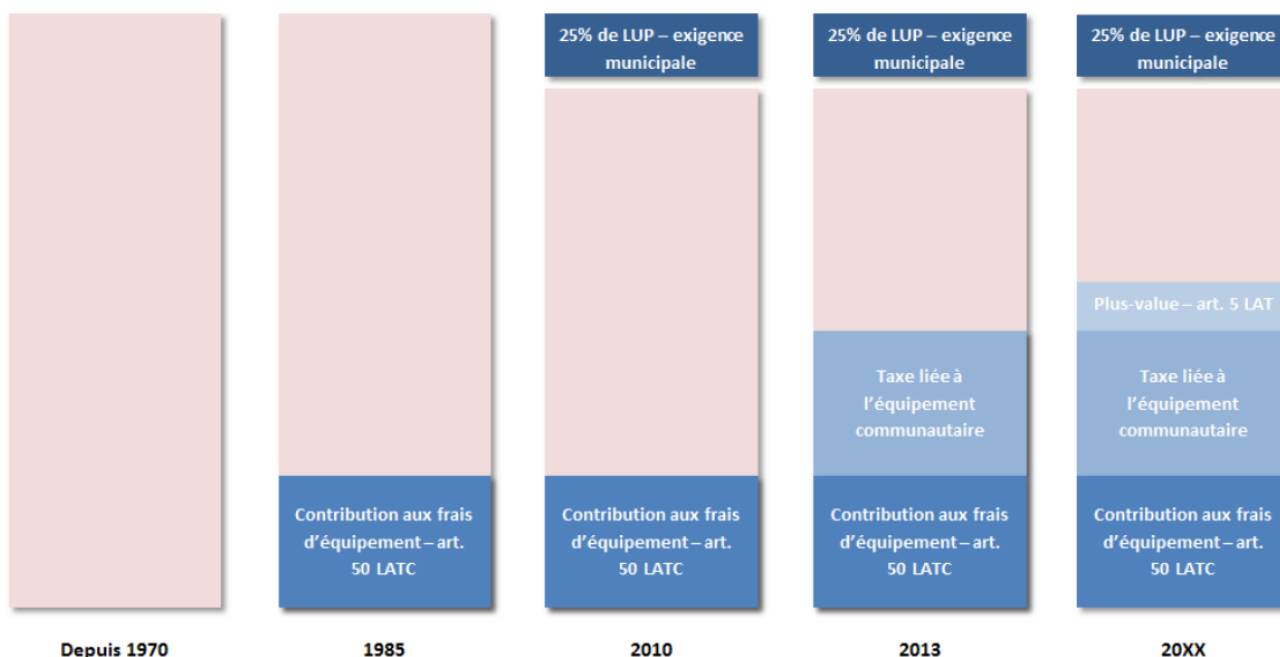


Schéma récapitulatif (la zone rosée signifie la part de ponction de plus-value utilisable pour la Ville. Les différentes parts de chaque barre sont schématiques et non proportionnelles).

Le Canton accaparant une part de la plus-value réalisée par les investisseurs, celle pouvant être négociée par les communes se réduit d'autant. Ceci est d'autant plus rageant que les sommes perçues par le Canton sont mises à son profit pour couvrir les risques d'expropriation matérielle résultant des multiples erreurs qu'il a faites en approuvant des plans d'affectation manifestement surdimensionnés. Aujourd'hui, ce sont les communes ayant fait l'effort de contenir leur développement qui en font les frais, à l'instar de la ville de Nyon.

Nyon peut en effet se prévaloir d'une urbanisation dense, compacte, patiemment développée depuis près de 70 ans, adossée à une vision de développement claire, affirmée et constante. Nyon se bâtit dans des limites arrêtées de longue date, en produisant une ville à taille humaine. Si elle présente plusieurs visages, ils sont l'expression des tendances urbanistiques et architecturales qui ont traversé toute cette période, qui ne lui sont pas spécifiques.

## **2.5 Un développement qui doit intégrer des dimensions non urbanistiques**

L'urbanité de la ville dépend pour partie de sa morphologie. Il en sera fait état ci-dessous. Cependant, cela n'est pas suffisant. Dans le cadre de différentes études, dont celle relative au logement dont le Conseil communal a débattu récemment, il est apparu que la population, pour une part non négligeable, n'était pas ancrée dans la ville.

Ce phénomène contribue à l'altération de l'urbanité de la ville, par la moindre sollicitation que la population fait de l'espace public. Ceci n'est pas spécifiquement attribuable à la qualité de ce dernier, bien que d'importants efforts doivent être fait en la matière. Une étude économique récente portant sur le phénomène de la pendularité, mais non publiée pour l'heure, conforte de manière claire le manque d'ancrage de la population, malgré le volume d'emplois offerts sur le territoire nyonnais.

Il apparaît de plus en plus clairement qu'une action publique affirmée et concertée doit être entreprise par la collectivité, sous peine d'altérer significativement le succès de la croissance enregistrée au fil des dernière décennies. A ce titre, il est nécessaire d'intégrer dans la planification directrice des dimensions sociales, sociétales, environnementales et économiques, entre autres, en sus des aspects classiques de la planification urbaine qui se sont souvent exprimés par la répartition fonctionnelle, la structuration du territoire et la morphologie urbaine.

La Municipalité travaille depuis quelques années déjà à ce qu'elle appelle Nyon 2030, dont une faible mais significative part constitue le projet Cœur de Ville. Elle entend au travers des réflexions en cours développer une politique urbaine intégrée et intégrative.

## **3. Mesures prises et axes de travail**

---

La Municipalité, consciente des déficits dont souffrent tant son plan d'affectation (dénommé selon la loi de 1953 – plan d'extension) que son plan directeur, a pris le soin de développer quatre axes complémentaires.

### **3.1 Centralisation des planifications**

La Municipalité a décidé et engagé, dès 2016 pour les espaces publics et 2017 pour la mobilité, une réorganisation de son administration. Ces deux domaines sont désormais rattachés au Service de l'urbanisme pour tout ce qui relève de la planification, jusqu'à l'étape du permis de construire.

Cette concentration de la planification en un lieu unique offre la possibilité d'appréhender l'espace communal dans sa globalité, par toutes ses composantes physiques, et de développer une approche intégrée et davantage cohérente.

La concentration voulue au sein du service de l'urbanisme ne restreint pas les apports des services de l'administration communale, mais au contraire facilite la coordination et l'intégration des politiques sectorielles et des compétences de chacun.

### **3.2 Renforcement des commissions d'urbanisme**

La Municipalité a aussi souhaité donner une nouvelle dynamique aux commissions en matière d'urbanisme et de police des constructions.

Elle a proposé au Conseil communal qu'il reprenne à son compte et en son sein la Commission d'architecture et d'urbanisme (CAU). Par cette proposition, elle visait à associer plus étroitement le délibérant à la production urbaine. Elle souhaite que cette commission lui fasse part de ses appréciations politiques sur les options retenues à chacune des phases importantes d'un dossier de planification urbaine – de l'établissement du cahier des charges à la mise à l'enquête du projet.

L'activation de cette commission, dans sa nouvelle composition, a aussi pour but d'informer de manière plus intense, suivie et soutenue le Conseil communal des réflexions et études en cours.

Il apparaît, au vu des rapports établis annuellement par la CAU, que l'objectif poursuivi n'est aujourd'hui pas encore atteint. La Municipalité reste convaincue de l'importance de la CAU en tant que lieu de débat politique portant sur les développements urbains de Nyon. Dans cette perspective, elle entend travailler à la recherche d'un fonctionnement satisfaisant pour tous les partenaires. Elle sait l'importance du travail qui peut et doit contribuer à une prise en compte adéquate des composantes sociales et politiques de chacun des projets examinés, autant individuellement que par rapport à l'ensemble de la ville.

### **Commission d'experts en développement urbain**

Parallèlement à la constitution de cette CAU nouvelle formule, la Municipalité a souhaité se faire accompagner par une Commission d'experts en matière de développement urbain CEDU, comme elle l'avait indiqué au Conseil communal. Constituée de spécialistes en matière d'architecture, d'urbanisme, de transport et mobilité, de paysage, de finance et économie immobilière ou encore de sociologie urbaine, elle est appelée à conseiller la Municipalité de manière indépendante de l'administration. Elle émet ses avis sur les dossiers qui lui sont soumis par le service de l'urbanisme. On relèvera, tenant compte de son entrée en fonctions récente, que, pour l'heure, elle n'a pas jugé utile de mettre en doute ou inciter à la révision du RPE.

Les préavis qu'elle a émis à l'attention de la Municipalité portent essentiellement sur des permis de construire réglementaires, mais dont la dimension architecturale mérite une appréciation indépendante et motivée. La CEDU a jugé régulièrement qu'une évolution des projets qui lui étaient soumis devaient être retravaillés, dans le sens d'une meilleure prise en compte du contexte dans lequel le projet s'insère plutôt que par nécessité d'une adaptation réglementaire.

### **3.3 Stratégie de développement**

La Municipalité a engagé depuis plusieurs années une réflexion sur les éléments qu'elle considère comme essentiels pour le développement de l'urbanisation de la ville. Son attention s'est concentrée autant sur les réseaux de mobilité que la structure du bâti. Elle s'est attachée à l'analyse des caractéristiques de la morphologie héritée de son évolution passée. En particulier, elle s'est concentrée sur la capacité qu'a ce bâti de créer un rapport à la rue, son aptitude à générer et animer l'espace public.

Cette démarche a été menée parallèlement à une analyse du réseau de mobilité pour en établir les caractéristiques principales en matière de structuration du développement. Cette analyse tient compte des fonctions que ce réseau a à assumer, et qu'il est à même de prendre en charge.

La Municipalité a ainsi posé les bases d'une stratégie d'urbanisation du territoire nyonnais, fixant les principes d'aménagement de son action en matière de bâti et d'espaces publics. Cette stratégie sera constitutive, pour partie, du futur schéma directeur.

### **Schéma directeur « Nyon 2030 »**

La Municipalité sait aussi que sa capacité d'intervention est actuellement principalement limitée au territoire non bâti ainsi qu'aux opérations ponctuelles de densification. Dans cette double perspective, elle a engagé l'élaboration des lignes directrices du développement de la ville, véritables priorités politiques d'un futur schéma directeur dénommé « Nyon 2030 ».

Or, si ces premiers travaux sur « Nyon 2030 » ont notamment été utilisés pour l'élaboration du Programme de législature 2016-2021 et guident l'action du service de l'urbanisme, la suite du projet a été fortement ralentie en raison des mesures d'économies et de la priorisation effectuée par la Municipalité.

Ainsi, les travaux visant à l'élaboration du schéma directeur – à commencer par l'inclusion de toutes ses composantes sociales, environnementales, économiques, etc. – ont temporairement été mis entre parenthèses jusqu'au début de cette année. La Municipalité estime toutefois être en mesure de définir des lignes directrices pour pouvoir les présenter au Conseil communal d'ici au début 2021.

Ce premier document permettra ainsi au Conseil communal de débattre des grandes lignes du développement futur de la ville, répondant en cela au souhait légitime du motionnaire. Puis, selon les choix retenus et l'ampleur des travaux à mener pour la réalisation du Schéma directeur lui-même, il est fort probable qu'elle soumette dans la foulée une demande de crédit spécifique.

### **3.4 Révision du règlement sur le plan d'extension**

Depuis de très nombreuses années, la Municipalité suit avec attention l'application de son Règlement sur le plan d'extension (RPE). Il s'agit pour elle de s'assurer de la performance des règles édictées depuis l'approbation de son Plan d'extension. L'administration a mis en place un système de fiches de synthèse qui tient compte de la jurisprudence pour l'interprétation des règles et qui décrit « les bonnes pratiques » qu'elle a développées au gré de l'examen des projets et qu'elle applique de manière critique.

La révision en cours de la LATc (pour son deuxième volet) a pour objectif la reprise de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction *AIHC*. L'objectif de cet accord, comme son nom l'indique, est de supprimer les différences de formulation des termes relatifs aux constructions. Le but est de simplifier l'activité des architectes et planificateurs, contribuant ainsi à la réduction des coûts de construction. Le Canton de Vaud a enfin décidé de reprendre à son compte cet accord, plus de dix ans après son entrée en vigueur.

Si, comme on peut s'y attendre, le Grand Conseil approuve cette adaptation de la législation, il sera possible d'engager une révision des règles communales régissant les constructions. En particulier, selon le vœu du motionnaire, le calcul de distance par un angle à 45° sera abandonné et remplacé par une détermination de la distance aux limites parcellaires par rapport à la hauteur autorisée des constructions.

La Municipalité s'engagera dès l'entrée en vigueur de cette législation révisée à la révision de son propre règlement afin d'en assurer la cohérence avec le texte de l'accord intercantonal, adopté en 2005 et mis en vigueur en 2010 par 18 cantons. Tout en tenant compte, bien évidemment, de la stratégie de développement élaborée au travers de son Schéma directeur.



## 4. Conclusion

---

La Municipalité réitère qu'elle partage dans une grande mesure le diagnostic que pose le motionnaire. Elle s'est d'ailleurs engagée dans plusieurs voies, coordonnées entre elles, pour apporter des réponses différenciées, politiquement et juridiquement fondées, consciente qu'elle est des problèmes énoncés par la motion.

La Municipalité considère en revanche, pour les motifs développés ci-dessus, que la révision des instruments d'affectation techniques passe inévitablement, au préalable, par la définition des grands axes de développement souhaités pour notre ville.

L'élaboration d'un schéma directeur – et dans un premier temps de ses lignes directrices – permettra au Conseil communal de débattre au bon niveau de l'avenir de la ville de Nyon, dans ses aspects typologiques, environnementaux, démographiques, économiques, sociologiques ou encore architecturaux. Tout en représentant, de fait, la première étape de révision des instruments techniques de planification, répondant en cela pleinement à la demande du motionnaire.

La Municipalité s'engage par conséquent à soumettre au Conseil communal, d'ici début 2021, les Lignes directrices de son futur Schéma directeur puis, dans la foulée, à lancer les travaux sur ce document fondateur de la vision du développement futur de notre ville.

Ce n'est qu'une fois que ces principes auront été approuvés par votre conseil que leur mise en œuvre pourra être traduite dans des outils légaux modernes, efficaces, juridiquement fiables et pérennes, notamment en regard de l'évolution des législations supérieures.

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

## **Le Conseil communal de Nyon**

**vu** le rapport-préavis N° 220/2020 concernant la « Réponse à la motion de M. le Conseiller communal Pierre Wahlen intitulée : Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain »,

**ouï** le rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

**attendu** que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

### **décide :**

1. d'approuver le lancement des travaux sur le Schéma directeur « Nyon 2030 », en tant que première étape de la révision des outils légaux de planification du territoire au niveau communal ;
2. que le lancement desdits travaux vaut réponse à la motion du 26 avril 2019 de M. le Conseiller communal Pierre Wahlen, intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain » ;
3. de prendre acte que la Municipalité lui soumettra d'ici début 2021, les Lignes directrices du futur Schéma directeur de la Ville de Nyon.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 14 septembre 2020 pour être soumis à l'approbation du Conseil communal.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic :



Le Secrétaire :

Daniel Rossellat

P.-François Umiglia

## **Annexe**

---

- Motion de M. Pierre Wahlen, Conseiller communal, du 26 avril 2019, intitulée « Pour une ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ».

## Motion pour une Ville adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et de demain

Au Conseil Communal de Nyon,

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

### **Préambule**

Un projet politique pour la ville

La Cité témoigne, à travers l'organisation de l'espace urbain, des liens et des relations qui se tissent entre ses habitants. Jusqu'au milieu du XXème siècle, les aspirations individuelles se subordonnaient à un projet qui les dépassaient, soit celui de s'inscrire dans un ordre qui permettait de participer au dessin de la ville : le dessin de ses rues, le dessin de ses places, le dessin de ses squares, cours et jardins.

Avec l'avènement de l'idée que l'individu est plus important que la collectivité, l'urbanisme, dès les années 1950 s'est attaché à offrir à chacun soleil, vue et lumière en oubliant que vivre ensemble, en ville, c'est aussi et peut-être surtout partager les espaces qui appartiennent à tous. Cette ville-là, comme l'idée que l'individu ne doit rien à la collectivité, est sans issue. Le vide, celui qui était le régulateur de la ville, a disparu. Il s'agit aujourd'hui pour la ville comme pour ses habitants de retisser des liens, de construire un projet commun où l'individu est aussi un citoyen qui se préoccupe de construire un avenir commun.

Le plan d'affectation de la Suetz illustre parfaitement d'une part les manquements de l'Urbanisme des années 60, autant que la difficulté de réinventer une autre manière de vivre ensemble. Remplacer des barres par des tours ne fait pas de la ville. Elle remplace une morphologie urbaine par une autre morphologie urbaine sans surpasser d'aucune manière l'impasse dans laquelle la ville et la société se trouvent.

Si la politique organise la vie de la Cité, alors le plan de la ville doit être l'une des priorités des responsables politiques.

Ce « plan » est aujourd'hui subordonné à un plan *général* d'affectation (PGA) qui découpe le territoire en autant de zones que de besoins présumés, et un Règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE) qui fixe les règles à respecter dans les différentes zones définies. Autant ce plan que son règlement ont largement démontré leur incapacité à produire des espaces urbains de qualité. Il s'agit aujourd'hui de les réviser.

### **Un plan général d'affectation (PGA) obsolète**

Le PGA date de 1949 et a subi depuis lors peu de modifications. Ce plan, et c'est là sa plus grande qualité, a permis de contenir l'expansion de la ville dans un périmètre donné, affirmant avec clarté la limite entre ville et campagne sur sa frange nord. Ce document fixe différentes zones (zone urbaine de l'ancienne ville, zone de l'ordre contigu, zone de l'ordre non contigu, zone villas, zone industrielle, zones à développer par Plan de Quartier, etc., etc.).

Cette manière d'envisager le développement urbain est complètement obsolète. Il est issu d'une époque fonctionnaliste où l'on pensait devoir séparer les activités et diviser la ville en zones. La Ville qui en résulte, s'étale au nord des voies et accueille aujourd'hui plus des 2/3 de la population nyonnaise. L'absence de mixité d'activités, de définition de l'espace urbain et les discontinuités des constructions à l'intérieur des zones et entre les

zones a conduit à la réalisation d'une banlieue manquant d'âme, parce que faisant l'impasse sur les espaces qui appartiennent à tous.

Enfin, à toutes les échelles, l'architecture de la ville est faite de mises en relation. Ne rien dire des relations que devraient entretenir les différents morceaux de la ville les uns avec les autres, c'est procéder par collage de morceaux disparates, c'est contredire l'idée même de la ville.

### **Un Règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE) complètement dépassé**

Si le RPE a été adopté en 1984, son contenu a été rédigé dans le milieu des années 1970 et a été approuvé par la Municipalité en décembre 1978, soit il y a plus de 40 ans. Ce texte se fixe les règles applicables aux différentes zones décrites ci-dessus. Lui aussi a démontré ses limites. De l'aveu même de la Municipalité, [...] *le RPE comporte des règles qui ont des effets négatifs sur la structure bâtie de la Ville (par exemple la règle des 45° pour les distances aux limites, qui tend à favoriser la production d'une architecture médiocre et une utilisation du sol sans diversité) et d'autres qui sont obsolètes en termes de densité ou de mixité. Enfin, on peut relever une quasi absence de règles favorisant le développement durable (énergies renouvelables, matériaux, etc.).*<sup>1</sup>

Si ce règlement s'attache avec force détail à décrire comment devaient être les constructions, leurs hauteurs, leurs longueurs, les distances qu'elles devaient observer avec leur voisin, rien dans ce règlement n'est dit à propos des relations que devraient entretenir les constructions avec leur environnement. Non seulement leur environnement construit, mais aussi social ou encore naturel. A l'heure où l'on s'interroge sur la place de l'Homme dans son environnement, sur une nouvelle manière d'intégrer et d'intéresser les citoyens à l'avenir de leur cité, à l'heure où il s'agit d'anticiper les changements climatiques, de prendre conscience que toutes nos ressources sont épuisables et qu'il faut les épargner autant que l'énergie nécessaire à l'habiter, il n'est plus possible d'imposer un règlement rédigé alors que toutes ces questions n'étaient même pas abordées.

### **Bientôt 30 ans !**

C'est en 1991 que le Conseiller Jacques Hanhart déposait une motion pour demander la révision du RPE. Cette motion relevait déjà à l'époque une série d'articles du RPE jugés obsolètes soit en regard de l'évolution de la législation fédérale, d'une vision de la ville et de l'urbain dépassés alors que des orientations politiques en particulier pour tout ce qui se rapporte aux économies d'énergie et d'une manière générale à la protection de notre environnement en étaient absentes. Autant d'éléments qui justifiait aux yeux du motionnaire une révision du règlement.<sup>2</sup> En relisant ce texte, on ne peut que féliciter notre collègue qui faisait preuve d'anticipation et d'une analyse pour laquelle le temps lui a donné raison.

La Municipalité y répondit ... 18 ans plus tard pour indiquer qu'elle allait déposer un préavis courant 2010. La Commission chargée d'examiner cette réponse tardive concluait : *Ces deux révisions [PGA et RPE] sont en effet indispensables pour corriger les défauts qui nuisent à un développement de la ville où il devrait toujours être question de mettre en relation des aspirations individuelles subordonnées à l'idée du "vivre ensemble". Une ville dense, faite de mixité sociale et d'activités, économe de sol et d'énergies. Où l'espace qui appartient à tous - la rue, la place, le square - sera réhabilité, enfin*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2009/08/RM130.pdf>

<sup>2</sup> [https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2010/01/RM130\\_rapport.pdf](https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2010/01/RM130_rapport.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2010/01/RM130\\_rapport.pdf](https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2010/01/RM130_rapport.pdf)

Ne voyant rien venir, le soussigné déposait en mars 2011 une interpellation pour demander à la Municipalité pourquoi la révision du PGA et du RPE promis et tant attendu n'était pas l'étude<sup>4</sup>.

La Municipalité répondait alors le 27 juin 2011 que : « *Il était prévu de déposer un préavis en juin [2011] mais, une analyse plus large des besoins en ressources humaines a obligé de reporter le dépôt à l'automne 2011. Les études devraient se dérouler sur une période d'environ 18 mois jusqu'au dépôt du dossier à l'examen préalable.*

*Nous ne pouvons estimer le temps que prendra la procédure d'adoption car cela dépend des oppositions à traiter »<sup>5</sup>*

Force est de constater que 8 longues années plus tard, et bientôt 30 ans après la motion de notre collègue J. Hanhart, la Municipalité n'a toujours pas entrepris cette indispensable et urgente révision.

### **Des alternatives à la révision ?**

Pour lutter contre les effets négatifs du PGA et du RPE, et en l'absence de la révision tant attendue, la Municipalité tente au gré des opportunités de convaincre les propriétaires de développer des plans d'affectation qui permettent de déroger à la réglementation en vigueur. Le dernier exemple de cette stratégie est l'adoption par notre Conseil du Plan d'Affectation de La Suettaz. S'il est évident que le plan d'affectation que nous avons adopté permet de surpasser l'indigence du règlement actuel, cette manière de procéder est fragile puisque dépendante du bon vouloir des propriétaires concernés. De même, cette manière de maîtriser le développement de la ville par opportunités ne saurait garantir les nécessaires continuités entre les différentes parties qui la constituent.

Les révisions du PGA et du RPE n'aboutiront que dans plusieurs années. Il s'agira dans un premier temps d'étudier, puis de faire approuver cette révision par une enquête publique. Surgiront alors des oppositions de propriétaires qui pourraient se sentir lésés, et puis des recours. Ce n'est pas pour autant que ce long processus doit être abandonné. Dans l'intervalle, la Municipalité pourra toujours tenter de convaincre les propriétaires de procéder à la légalisation de plans d'affectation mais il ne peut s'agir que d'une mesure transitoire, dans l'attente d'un plan pour la ville.

### **Un contenu adapté aux enjeux d'aujourd'hui et de demain**

Avec la révision attendue, il ne s'agit pas de faire un toilettage des outils aujourd'hui légalisés mais de travailler à un véritable changement de paradigme dans tous les domaines.

Ainsi la nouvelle réglementation devra permettre dans le désordre de :

- Dessiner un plan de ville, c'est à dire donner une forme au vide. Ne s'occuper de la forme des constructions que dans la mesure où elle permet de s'inscrire dans un projet plus vaste
- Décloisonner, c'est à dire favoriser la mixité sociale et des activités, gage d'une ville vivante
- Dézoner, c'est à dire renoncer à une juxtaposition de formes et de densité variables, pour privilégier les continuités entre les différentes parties/quartiers
- Intégrer les changements climatiques en favorisant un urbanisme qui permette de lutter contre les îlots de chaleur grâce aux flux d'air naturels, les zones de pleine terre plantées, la présence de l'eau
- Orienter correctement les bâtiments pour maximiser les apports d'énergie passive
- Favoriser la production d'énergies in situ et/ou en mutualisant ces dernières
- Renoncer aux zones de faible densité pour leur préférer une construction dense et de qualité
- Associer les citoyens et les citoyennes au dessin de leur ville
- Favoriser la biodiversité en privilégiant des continuités de nature entre ville et campagne
- Apporter un soin au dessin des espaces publics, à leur arborisation, à leurs aménagements
- Assurer un lien entre les différents quartiers en privilégiant la mobilité douce

---

<sup>4</sup> [https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2011/04/InterpWahlen\\_PGA\\_RPE.pdf](https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2011/04/InterpWahlen_PGA_RPE.pdf)

<sup>5</sup> [https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2011/06/Reponse\\_Wahlen\\_PGA.pdf](https://www.nyon.ch/multimedia/docs/2011/06/Reponse_Wahlen_PGA.pdf)

- Appréhender le renouveau et la mise en conformité des constructions existantes en prenant en compte l'ensemble des paramètres (préservation du patrimoine, des coûts sociaux et environnementaux et économiques)
- Créer les conditions qui permettent aux habitantes et aux habitants de consommer et de travailler sur place
- Organiser les déplacements et les stationnements de manière à favoriser les transports publics et la mobilité douce et la réduction du trafic individuel motorisé

## **Conclusion**

Il y a bientôt 10 ans, nous réagissions au manque de volonté de la Municipalité d'empêcher la révision du PGA et du RPE avec l'intervention suivante :

« Notre Conseil peut sans doute se montrer patient. Pourtant, la ville elle, portera pour des décennies les stigmates de cet immobilisme coupable. Chaque jour qui passe est un jour perdu. Chaque jour qui passe, ce n'est pas la ville qui croît, mais la banlieue, faite de morceaux épars, sans mixité sociale, sans espaces publics de qualité.

Ce n'est pas cette ville là que nous voulons offrir aux habitants de Nyon, ce n'est pas cette ville là que nous voulons transmettre à nos enfants. Cela a assez duré. »

Nous étions en juin 2011. Il est faux de penser que depuis rien n'a changé. Au contraire, les besoins dans tous les domaines évoqués ci-dessus se font de plus en plus pressants et la situation, inexorablement se péjore.

Nous souhaitons donc que la Municipalité entreprenne sans plus tarder la révision du RPE et du PGA et afin de recueillir les suggestions des uns et des autres, nous proposons que cette motion soit renvoyée en commission.

Ainsi fait à Nyon le 26 avril 2019

Pour les Verts  
Pierre Wahlen