Prolongation de la zone réservée communale selon l'article 46 LATC, concernant les secteurs de Pra Roman, Vers-chez-les-Blanc, Chalet-à-Matthey, Flon Morand, Montblesson

Préavis Nº 2025 / 04

Lausanne, le 6 mars 2025

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Afin de se conformer aux bases légales en vigueur, la Ville doit réduire la surface de la zone à bâtir dans ses territoires forains. En attendant l'entrée en vigueur du Plan d'affectation communal (PACom) « Territoires forains », qui répond à cette exigence, une zone réservée communale a été instaurée conformément aux articles 27 LAT et 46 LATC, gelant temporairement les droits à bâtir des zones résidentielles dans le secteur des « Râpes » (Pra Roman, Vers-chez-les-Blanc, Chalet-à-Matthey, Flon Morand, Montblesson).

Approuvée par le Département cantonal en juin 2020 et valable pour une durée de cinq ans, cette mesure conservatoire arrive bientôt à échéance. Le PACOM « Territoires forains » a été mis à l'enquête publique d'avril à mai 2024, mais n'est pas encore prêt pour sa mise en approbation. Dans ce contexte et conformément aux exigences cantonales, il est nécessaire de prolonger la zone réservée pour une durée de trois ans maximum.

Le présent préavis participe à la mise en œuvre des objectifs suivants du programme de législature :

1. Un développement urbain & des logements de qualité

12. Soigner l'environnement & la biodiversité

2. Objet du préavis

Par le présent préavis, la Municipalité demande au Conseil communal d'adopter la prolongation de la zone réservée communale de trois ans supplémentaires, d'admettre les propositions de réponses aux oppositions et de lui donner les pouvoirs nécessaires pour gérer la suite de la procédure.

3. Préambule

L'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée et son ordonnance d'application (OAT) le 1er mai 2014, constitue un profond changement de paradigme pour l'aménagement du territoire en Suisse. Afin de maîtriser et d'orienter le développement de l'urbanisation, les collectivités doivent désormais faire correspondre leurs zones à bâtir aux perspectives de croissance estimées pour les quinze prochaines années et, cas échéant, réduire les zones excédentaires.

Or, la Ville de Lausanne présente une zone à bâtir destinée à l'habitation surdimensionnée, sur une grande partie des territoires forains (en-dehors du périmètre compact du Projet d'agglomération Lausanne-Morges, PALM), en regard de la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn).

En 2018, en attendant une modification de l'affectation du sol et un redimensionnement de la zone à bâtir par le biais de la révision du Plan d'extension (PE) régissant les territoires forains, la Municipalité de Lausanne a mis à l'enquête une zone réservée sur le territoire des Râpes, afin d'éviter de nouveaux développements dans les secteurs concernés, qui auraient pu entraver la future planification. La zone réservée a été adoptée par le Conseil communal le 28 janvier 2020. Elle a été approuvée par la DGTL en date du 24 juin 2020, marquant le début du délai de validité de cinq ans définit par l'article 46 LATC, soit jusqu'au 23 juin 2025. Les divers recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal et auprès du Tribunal fédéral ont été rejetés, confirmant la décision du Conseil communal.

En parallèle, le dossier de PACom des territoires forains a bien avancé, puisque celui-ci a été soumis à l'enquête publique du 17 avril au 16 mai 2024. Une trentaine d'oppositions ont été déposées, et, après avoir reçu l'ensemble des opposants et examiné leurs griefs, des modifications ont été apportées au dossier. Un nouvel examen préalable complémentaire auprès du Canton est nécessaire, avant une mise à l'enquête publique complémentaire. Une présentation du dossier au Conseil communal pour approbation est envisagée en fin d'année 2025, soit au-delà de la durée de validité de la zone réservée.

Ainsi, par le présent préavis, la Municipalité demande au Conseil communal d'adopter la prolongation de la zone réservée, d'admettre les propositions de réponse aux oppositions et de lui donner les pouvoirs nécessaires pour gérer la suite de la procédure.

4. Enjeux

4.1 Le plan d'affectation communal des territoires forains

Les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées, sont tenues de réviser leurs plans d'affectation, afin de réduire les zones à bâtir excédentaires. Au sens de la mesure A11 du Plan directeur cantonal, la Ville de Lausanne est tenue de redimensionner ses zones à bâtir sur le territoire compris en-dehors du périmètre compact du projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM).

Le nouveau plan d'affectation communal (PACOM) des territoires forains (TF) met en œuvre ces obligations légales, en redéfinissant les contours des zones à bâtir et leur affectation. Une étape importante a été franchie avec sa mise à l'enquête publique en avril-mai 2024. Toutefois, l'entrée en vigueur du PACom ne pourra pas être réalisée avant l'échéance de la zone réservée communale, le 23 juin 2025. La prolongation de la zone réservée communale est donc nécessaire pour ne pas aggraver le surdimensionnement de la zone à bâtir.

D'entente avec la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), la Municipalité a donc décidé de prolonger la durée de la zone réservée communale de trois ans, jusqu'au 23 juin 2028, conformément à l'article 46 LATC, à travers une modification du règlement.

4.2 L'outil de la zone réservée communale

La zone réservée en tant qu'outil de l'aménagement du territoire est décrite dans les articles 27 LAT et 46 LATC. Ces dispositions mentionnent que l'instauration d'une zone réservée par l'autorité compétente vise à sauvegarder les buts et principes de l'aménagement du territoire, lorsqu'une situation l'exige.

La zone réservée n'est pas une nouvelle planification, mais correspond à une affectation temporaire, qui restreint provisoirement les possibilités de bâtir. L'affectation légale du sol n'est pas modifiée et les dispositions en vigueur restent applicables.

L'article 46 LATC précise que la procédure légale pour la mise en vigueur de la zone réservée est identique à celle d'un Plan d'affectation communal (art. 34 et suivants LATC). Au sens du droit cantonal, sa validité est limitée à cinq ans, prolongeable de trois ans. Au-delà de cette durée et sans nouvelle affectation approuvée, l'affectation du sol en vigueur au moment de l'introduction de la zone réservée est automatiquement rétablie.

4.3 La zone réservée communale « Pra Roman, Vers-chez-les-Blanc, Chalet-à-Matthey, Flon Morand, Montblesson »

Le périmètre de la zone réservée communale adopté en 2020 vise à adapter la mesure à la nécessité, en se concentrant sur les secteurs présentant les réserves en zone à bâtir les plus importantes (zone des Râpes, dans les secteurs de Pra Roman, Vers-chez-les-Blanc, Chalet-à-Matthey, Flon Morand, Montblesson) (voir annexe 1, plan de la zone réservée en vigueur).

La zone réservée porte spécifiquement sur des parcelles et portions de parcelles affectées en zones d'habitation et mixtes, selon les plans communaux en vigueur. Seules ces zones présentent en effet un potentiel pour l'accueil de nouveaux habitants au sens de la mesure A11 du PDCn. Le périmètre couvre une surface en zone à bâtir d'environ 76.7 hectares.

4.4 La prolongation de la zone réservée communale

Le plan et le périmètre de la zone réservée communale restent inchangés, englobant les secteurs de Pra Roman, Vers-chez-les-Blanc, Chalet-à-Matthey, Flon Morand et Montblesson.

La prolongation de la zone réservée maintient les dispositions prévues par la zone réservée en vigueur, qui interdisent la réalisation de nouvelles constructions ou densifications sur les parcelles identifiées mais conservent la possibilité de faire évoluer les bâtiments existants (rénovations, transformations, agrandissements mesurés), principalement afin d'en optimiser l'usage.

Dès lors, l'unique modification de la zone réservée porte sur la prolongation de sa durée de validité. Ainsi, seul l'article 4 du règlement est modifié, et prévoit que : « *Conformément à l'article 46 LATC, la zone réservée est prolongée de 3 ans, elle s'applique jusqu'au 23 juin 2028.* »

4.5 Le risque en cas de non-prolongation de la zone réservée communale

Sans prolongation, et en l'absence de mise en vigueur du PACom TF, la validité de la zone réservée communale prendra fin à l'issue du délai de cinq ans prévu par la LATC. Les affectations en vigueur au moment de l'introduction de la zone réservée seraient alors automatiquement rétablies. Les propriétaires pourraient donc sans délai déposer des demandes de permis de construire conformes aux anciennes affectations mais incompatibles avec les règles du futur PACom. Le maintien de la zone réservée communale est donc nécessaire, le temps que les nouvelles dispositions soient pleinement applicables.

5. Procédure

5.1 Procédure de prolongation de la zone réservée

La procédure légale pour la prolongation de la zone réservée se réfère à l'article 46 LATC. Elle est identique à celle de la mise en vigueur d'une zone réservée communale ou d'un plan d'affectation communal, à savoir que la Municipalité transmet le dossier au Conseil communal pour adoption. Ce dernier statue sur les projets de réponse aux oppositions, en même temps qu'il se prononce sur le plan. Le Département cantonal approuve ensuite le plan adopté par le Conseil.

5.2 Chronologie

15 février 2018	Soirée d'information publique sur la zone réservée à Vers-chez-les-Blanc
Du 16 février au 19 mars 2018	Enquête publique de la zone réservée communale
9 mai 2019	Ouverture formelle de la procédure de révision du PACom de territoires forains par la Municipalité
15 mai 2019	Envoi du projet de révision du PACom pour examen préliminaire au Canton
17 octobre 2019	Séance de coordination avec la Direction générale du territoire et du logement (DGTL)
28 novembre 2019	Soirée d'information publique et ouverture de l'exposition sur la révision du Plan d'affectation communal à Vers-chez-les-Blanc
28 janvier 2020	Adoption de la zone réservée par le Conseil communal
24 juin 2020	Approbation de la zone réservée par le Département des institutions et du territoire
18 novembre 2021	Dépôt d'un recours au Tribunal fédéral contre la zone réservée
4 novembre 2022	Recours rejeté par le Tribunal fédéral
21 mars 2024	Soirée d'information sur la révision du Plan d'affectation communal à Vers-chez-les-Blanc avant la mise à l'enquête
Du 17 avril au 16 mai 2024	Enquête publique du PACom des territoires forains
Août 2024	Décision de la Municipalité de prolonger la zone réservée communale et de transmettre le dossier pour examen préliminaire valant examen préalable au Canton
24 septembre 2024	Retour d'examen préalable positif de la DGTL
Du 6 novembre au 5 décembre 2024	Enquête publique de la prolongation de la zone réservée communale
Janvier-février 2025	Traitement des oppositions et séances de conciliation

5.3 Enquête publique

L'enquête publique s'est déroulée du 6 novembre au 5 décembre 2024.

L'enquête a été annoncée avec les moyens d'informations usuels, conformément à l'article 38 LATC (publication officielle, affichage au pilier public, information sur le site internet de la Ville). Pendant la durée de l'enquête publique, le dossier pouvait être consulté auprès du Service de l'urbanisme et sur le site internet de la Ville.

5.4 Oppositions

Durant le délai de l'enquête, le projet a suscité deux oppositions, adressées par courrier à l'administration communale.

Le texte des oppositions (motifs) est résumé ci-après et figure en version intégrale en annexe du présent préavis.

Les opposants ont été reçus pour une séance de conciliations par le Service de l'urbanisme les 12 et 13 février 2025, durant laquelle ils ont pu exposer plus en détail leurs griefs.

5.4.1 Opposition de Mme Danielle Bettems

Mme Bettems, propriétaire des parcelles n°15'038 et 15'075 à Montblesson, représentée par Me Moreillon, exprime les motifs suivants :

<u>Motif 1</u>

La révision en cours des outils de planification supérieurs que sont le PALM et le PDCn démontrent que le contexte a changé. Les projections chiffrées en termes d'habitants et emplois utilisées pour définir le surdimensionnement de la zone à bâtir des territoires forains sont dépassées. La seule densification du milieu urbain ne sera pas suffisante pour répondre à la demande croissante et diversifiée en logements à Lausanne. La croissance actuelle de la région lausannoise justifie que le surdimensionnement soit ré-éxaminé et que la zone réservée soit abandonnée.

Motif 2

La réduction de la zone à bâtir impacte également les projets d'installations d'énergies renouvelables, nécessaires dans les territoires forains au vu de l'absence du chauffage à distance.

Proposition de réponse

Motif 1

Les projections démographiques du PALM sont inscrites dans le PDCn (mesure A11) en vigueur, adopté par le Conseil d'Etat. En l'absence d'une nouvelle planification cantonale en vigueur, ces chiffres restent pertinents pour les planifications locales, notamment la zone réservée communale, sa prolongation et le PACom.

Par ailleurs, conformément au PDCn, le PDCom lausannois prévoit dans le territoire urbain une capacité d'accueil suffisante afin d'absorber la croissance de population prévue, (à l'intérieur du périmètre compact du PALM). Le périmètre compact du PALM a été reconduit dans le PALM 2025, qui sera signé le 28 février 2025 par les partenaires, en vue de son dépôt auprès de la Confédération.

Motif 2

La prolongation de la zone réservée ne gèle que temporairement les droits à bâtir. Les affectations et les règles applicables au territoire sont, elles, définies dans le cadre de la procédure de PACom TF, distincte de celle dont il est question ici. Par ailleurs, selon les dispositions de la zone réservée communale, les constructions de peu d'importance non habitables restent admissibles sur les terrains bâtis (art. 3 du règlement de la zone réservée).

5.4.2 Opposition de IMMO2G SA (M. Steven Gasser)

M. Gasser exprime le motif suivant :

Motif 1

La zone réservée, qui bloque tout projet sur la parcelle n°15'338, est disproportionnée. La parcelle étant bâtie, elle doit rester en zone à bâtir.

Proposition de réponse

Motif 1

Le périmètre de la zone réserve communale, qui est inchangé dans le cadre de sa prolongation, ne s'applique pas à la parcelle n°15338 appartenant à l'opposant. Elle n'est donc pas concernée par la présente procédure.

5.5 Suite de la procédure

Conformément aux dispositions de l'article 43 LATC, après adoption de la modification du règlement de la zone réservée communale par le Conseil communal, le dossier sera transmis à la DGTL en vue de son approbation par le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS).

Le Département notifiera à chaque opposant les décisions cantonales et communales sur les oppositions. Ces décisions sont susceptibles d'un recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

6. Impact sur le climat et le développement durable

La mise en place de la zone réservée communale dans les territoires forains de Lausanne est conforme à la politique de développement territorial de la Suisse, qui vise à densifier les centres les mieux desservis par les transports publics et à limiter le mitage du territoire dans les zones plus périphériques. A ce titre, le présent préavis contribue au développement durable et limite les impacts sur le climat, en favorisant un développement urbain compact, à l'intérieur des territoires déjà bâtis.

7. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

8. Aspects financiers

8.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce préavis n'a pas d'incidence sur le budget d'investissement de la Ville.

8.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce préavis n'a pas d'incidence sur le budget de fonctionnement de la Ville.

9. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2025 /04 de la Municipalité, du 6 mars 2025 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'adopter la prolongation de zone réservée communale selon l'article 46 LATC, concernant les secteurs de Pra Roman, Vers-chez-les-Blanc, Chalet-à-Matthey, Flon Morand et Montblesson ;
2. d'approuver les réponses de la Municipalité aux oppositions déposées pendant l'enquête publique ;
3. de donner à la Municipalité les pleins pouvoirs pour répondre aux actions qui pourraient lui être intentées, l'autorisant à plaider devant toutes les instances, à recourir, à exproprier, à transiger et, le cas échéant, à traiter à l'amiable ;
4. de porter le coût des indemnités éventuelles de la procédure au compte des « dépenses d'investissement du patrimoine administratif » ;
5. de charger la Municipalité de fixer un amortissement annuel à porter au budget de la Direction de la culture et du développement urbain, rubrique n° 1930.331, lorsque les dépenses résultant des pouvoirs mentionnés sous chiffre 3 des présentes conclusions auront été engagées en tout ou partie, cet amortissement devant être incorporé et justifié dans le budget présenté l'année suivante ;
6. de limiter la validité des pleins pouvoirs prévus dans ce préavis à trois ans à partir du vote du Conseil communal, ce dernier étant informé des expropriations ou des achats à l'amiable faits au cours de cette période.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Annexes :
- Plan de la zone réservée communale adopté en 2020
- Règlement de la prolongation de la zone réservée communale
- Rapport selon l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)
- Oppositions complètes