



Zone réservée communale selon l'article 46 LATC concernant l'îlot « place de l'Ours - rue du Bugnon – rue Mathurin-Cordier - avenue de Béthusy »

Préavis N° 2026 / 24

Lausanne, le 28 mai 2026

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Le présent préavis participe à la mise en œuvre de l'objectif suivant du programme de législation :

1. Un développement urbain & des logements de qualité

Choisissez un élément.

2. Objet du préavis

Par le présent préavis, la Municipalité demande au Conseil communal d'adopter la zone réservée communale concernant l'îlot « place de l'Ours - rue du Bugnon - rue Mathurin-Cordier - avenue de Béthusy », d'admettre les propositions de réponses aux oppositions et de lui donner les pouvoirs nécessaires pour gérer la suite de la procédure.

3. Préambule

Depuis 2018, de nombreuses discussions ont eu lieu entre la Commune de Lausanne et des propriétaires au sujet de projets de construction devant prendre place dans l'îlot bâti sis entre la place de l'Ours, la rue du Bugnon, la rue Mathurin-Cordier et l'avenue de Béthusy. La Municipalité a été amenée à refuser à plusieurs reprises des permis de construire, ce qui a donné lieu à des litiges devant le Tribunal cantonal, notamment liés à la préservation du bâtiment de l'Hôtel de l'Ours. Ces échanges et procédures ont montré qu'il est particulièrement difficile d'assurer le développement d'un projet de qualité sur les parcelles concernées dans le respect des règles du Plan général d'affectation (PGA) en vigueur.

En effet, il apparaît que les règles de l'affectation actuelle en zone urbaine (notamment concernant l'ordre contigu, la distance aux limites et les hauteurs) ne sont pas adéquates pour élaborer un projet de qualité qui tienne compte des spécificités du tissu bâti existant et de ses qualités patrimoniales. L'enjeu consiste également à pouvoir traiter de manière adaptée les éventuelles futures constructions au Nord et au Sud de l'îlot, ainsi que de permettre une amélioration des aménagements extérieurs en son centre.

La Municipalité estime que le strict respect des règles constructives du PGA en vigueur entraînerait, dans ce cas spécifique, une atteinte disproportionnée au patrimoine et à l'esthétique du quartier. Dans cette configuration très particulière, les règles actuelles qui régissent ce secteur ne permettent pas d'élaborer des projets constructifs atteignant une qualité et une intégration suffisantes.

La Municipalité a donc décidé, dans sa séance du 15 mai 2025, d'établir une zone réservée communale afin de suspendre la constructibilité du site en prévision d'un changement de l'affectation et des règles constructives de cet îlot par le biais de la révision du Plan d'affectation communal (PACom) en cours d'élaboration.

4. Enjeux

4.1 Les qualités patrimoniales de l'îlot

Le périmètre concerné par l'instauration de la zone réservée concentre d'importants enjeux en termes de patrimoine bâti. En effet, la plupart des bâtiments ont reçu une note *3* au recensement architectural. En outre, le site est compris dans le secteur ISOS n° 73, qui couvre une portion de la ville dont le tissu bâti est homogène et significatif de son époque. L'ISOS attribue ainsi au secteur un objectif de sauvegarde B.

Style architectural : La majeure partie des bâtiments a été construite dans les années 1930 dans un style typique de l'entre-deux-guerres à Lausanne. Du côté de la rue du Bugnon, quelques bâtiments plus anciens se distinguent par leur langage néoclassique, et d'autres, plus tardifs, par leurs façades structurées par des loggias. Bien que présentant une qualité architecturale plus modeste, ces derniers reprennent les gabarits des bâtiments voisins. De ce fait, l'ensemble conserve une forte unité architecturale.

Hôtel de l'Ours : Sis à l'angle Sud-Ouest du site, l'Hôtel de l'Ours se distingue du reste du secteur par son petit gabarit et par sa toiture à demi-croupes. Ce bâtiment est présent depuis le début du XIX^e siècle et marque une ancienne entrée de la ville, tout en affirmant un caractère résolument rural : celui d'une maison avec son propre espace de respiration. La Commission consultative d'urbanisme et d'architecture (CCUA) estime qu'il est un élément emblématique du quartier et que sa valeur historique et symbolique dépend directement du maintien de ses caractéristiques principales. Il a reçu la note *3* au recensement architectural du canton de Vaud.

4.2 Les règles en vigueur

L'îlot bordé par les rues Ours/Bugnon/Mathurin-Cordier/Béthusy est constitué de 12 parcelles. Parmi celles-ci, les parcelles comprenant le plus de potentiel de construction sont les parcelles n° 3065 et 3066.

Au vu de la configuration des parcelles de l'îlot, et particulièrement de celles qui font l'objet de projets potentiels, la contiguïté obligatoire et le retrait de 12 mètres exigé par le Règlement du Plan général d'affectation (RPGA) ne sont pas adaptés. L'analyse des services communaux et de la CCUA, qui a traité les projets à plusieurs reprises, a confirmé la difficulté de construire des projets cohérents et qualitatifs sur le bas de l'îlot, tout en maintenant le bâtiment de l'hôtel de l'Ours et un certain dégagement autour de celui-ci.

Dans son arrêt AC.2023.0182 du 3 octobre 2024, le Tribunal cantonal a de surcroît mis en évidence à quel point la réalisation d'un projet exploitant au maximum les possibilités constructives était problématique, en raison des différences de hauteur et de largeur par rapport à l'Hôtel de l'Ours. Les dimensions admissibles pour les immeubles situés en bout d'îlot – avant l'Hôtel de l'Ours – constituent ainsi également un enjeu sensible.

En outre, les règles liées à la contiguïté imposent la réalisation de façades pignons borgnes, ce qui, dans le cas d'espèce, nuirait à la mise en valeur du bâtiment de l'Hôtel de l'Ours, lequel possède des qualités patrimoniales importantes.

4.3 L'effet de la zone réservée communale

En résumé, les éléments patrimoniaux décrits ci-dessus, les particularités esthétiques de l'ensemble du secteur, ainsi que la situation très particulière et exposée de l'Hôtel de l'Ours, rendent le développement d'un projet qualitatif particulièrement difficile dans le cadre du PGA en vigueur et justifient la création de règles spécifiques à ce site.

L'instauration d'une zone réservée permet de suspendre les demandes de permis en cours qui sont de nature à compromettre les qualités bâties et patrimoniales de l'îlot et de prévoir un changement d'affectation à terme par le biais de la révision du PACom. Afin de permettre une unité urbanistique cohérente, la zone réservée porte sur l'entier de l'îlot.

Suite aux oppositions reçues et aux séances de conciliation, la Municipalité a assoupli le règlement de la zone réservée communale, en particulier l'article 3 alinéa 2. En effet, tel que rédigé dans la version mise à l'enquête publique, cet alinéa empêchait toute transformation ou rénovation des bâtiments existants. Or, ce n'était pas l'objectif de la présente planification. La Municipalité a dès lors effectué la reformulation suivante :

« Aucun permis de construire ne peut être délivré dans ce périmètre, même si l'enquête publique de la demande de permis a eu lieu avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée. Font exception les travaux de transformation ou de rénovation ne modifiant pas les gabarits existants et ne portant pas atteinte aux qualités patrimoniales du bâtiment et du secteur .»

La zone réservée en tant qu'outil de l'aménagement du territoire est décrite dans les articles 27 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et 46 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (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.

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.

4.4 La révision du plan d'affectation communal

Le PACom est aujourd'hui en cours de révision. Cette révision s'effectue par étapes et par secteurs. Cette stratégie vise à mieux prendre en compte l'identité et le caractère des secteurs et à mettre en œuvre une densification différenciée sur le territoire communal. Au total, le territoire urbain lausannois est découpé en 6 secteurs de révision. La priorité de révision est accordée à ceux présentant les enjeux les plus complexes, caractérisés par une forte demande en matière de permis de construire, des transformations territoriales significatives et une pression élevée sur le patrimoine bâti et les espaces verts.

La démarche propose de réviser dans un premier temps le PACom du Nord-Est, couvrant notamment les quartiers de Chailly, de Victor-Ruffly, du CHUV, de la Sallaz, de Vennes et de Praz-Séchaud.

4.5 Le plan d'affectation communal du Nord-Est

Les nouvelles règles pour l'îlot bâti concerné par la zone réservée seront établies dans le cadre du PACom de secteur Nord-Est. Ce secteur de PACom est développé en priorité ; son envoi à l'examen préalable auprès du Canton est prévu courant 2026 et sa mise à l'enquête en 2027.

La présente zone réservée permet ainsi de préserver la situation, afin que le PACom Nord-Est permette de définir des règles adéquates, répondant aux enjeux particuliers de ce secteur.

5. Procédure

5.1 Procédure d'adoption de la zone réservée

La procédure légale pour l'adoption de la zone réservée se réfère à l'article 46 LATC. Elle est identique à celle de la mise en vigueur d'un plan d'affectation, à savoir que la Municipalité transmet le dossier au Conseil communal pour adoption. Ce dernier statue sur les oppositions (sur la base des propositions de réponses de la Municipalité contenues dans le présent préavis), en même temps qu'il se prononce sur le plan. Le Département cantonal approuve ensuite le plan adopté par le Conseil. Le Département notifie ensuite l'ensemble des décisions aux opposants, qui disposent d'un droit de recours au Tribunal cantonal.

5.2 Chronologie

En mars 2017, une première demande de permis de construire est déposée pour la construction d'un immeuble sur les parcelles n° 3'064 et 3'065. Simultanément, une demande est déposée pour la démolition partielle de l'hôtel de l'Ours et la construction d'un immeuble sur la parcelle n° 3'066.

En juillet 2020, la Municipalité refuse d'octroyer les permis pour l'ensemble des parcelles concernées. Sur recours des propriétaires, le Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public (CDAP), estime que la décision municipale repose sur une motivation insuffisante, et renvoie le dossier à la Municipalité pour nouvelle décision reposant sur une pesée des intérêts complète (arrêts AC.2020.0276 et AC.2020.0223 du 18 mars 2021).

Plusieurs projets sont alors développés par les requérants, mais reçoivent des préavis négatifs de la commission consultative d'urbanisme et d'architecture (CCUA).

Sur la parcelle n° 3'066, le propriétaire (STM Immobilier S.A.) maintient son projet initial, qui est à nouveau refusé sur la base d'une décision municipale complétée. Saisi d'un second recours, le Tribunal cantonal juge que le projet est inadapté à la situation particulière de la parcelle et confirme le refus de permis de construire (arrêt AC.2023.0182 du 3 octobre 2024).

Sur la parcelle n° 3'065, le propriétaire (Entreprise générale Bernard Nicod S.A.) décide de modifier son projet dans une certaine mesure tout en maintenant sa demande de permis de construire.

Compte tenu de l'arrêt de la CDAP d'octobre 2024 et des recommandations de la CCUA, la Municipalité décide alors d'engager une procédure de zone réservée communale.

Le 10 juillet 2025, la direction générale du territoire et du logement (DGTL) rend un examen préliminaire valant examen préalable positif (en application de l'article 36 alinéa 3 LATC) à l'instauration de la zone réservée.

5.3 Enquête publique

La Municipalité a soumis le projet à l'enquête publique du 2 septembre au 2 octobre 2025.

L'enquête a été annoncée avec les moyens d'information usuels, conformément à l'article 38 LATC (publication officielle, affichage au pilier public, information sur le site internet de la Ville). Un courrier recommandé a également été adressé à l'ensemble des propriétaires de l'îlot pour les informer de la mise à l'enquête.

5.4 Oppositions

Le projet a suscité trois 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 par le Service de l'urbanisme dans le cadre de séances de conciliation entre novembre et décembre 2025, durant lesquelles ils ont pu exposer plus en détail leurs griefs.

5.4.1 Opposition de Fondation Fernando et Rose Inverni-Desarzens

La Fondation Fernando et Rose Inverni-Desarzens, propriétaire de la parcelle n° 3'064, représentée par M. Michel Gallay et Me Henri Laufer, exprime les motifs suivants :

Grief 1

L'opposant indique qu'aucune réponse n'a été donnée à son opposition du 27 novembre 2023 contre le projet de démolition-reconstruction sur la parcelle voisine n° 3'065 (n° CAMAC 207984).

Réponse au grief 1

Il n'a pas encore été répondu à cette opposition car il n'y a pas eu de décision sur le permis de construire, en raison de la procédure de zone réservée et des discussions avec le constructeur.

Grief 2

L'opposante veut se préserver de l'impact potentiellement défavorable que pourrait avoir la modification des règles actuelles, sans qu'un traitement préalable de son opposition contre la demande de permis de construire (cf. ci-dessus) ait eu lieu, en tous les cas en ce qui concerne la préservation de la servitude d'interdiction de bâtir.

Réponse au grief 2

La réponse à l'opposition sera traitée dans le cadre de la procédure y relative, lorsque la décision sur le permis de construire aura été rendue. Par ailleurs, la servitude de hauteur est une problématique de droit privé, qui ne relève pas de la compétence de la Municipalité.

5.4.2 Opposition de Entreprise générale Bernard Nicod S.A.

L'entreprise générale Bernard Nicod S.A., propriétaire de la parcelle n° 3'065, représentée par Me Daniel Guignard, exprime les motifs suivants :

Grief 1

L'instauration de la zone réservée réduirait à néant les efforts fournis par la propriétaire depuis plusieurs années pour développer un projet en étroite collaboration avec les services communaux, projet qui mettrait à disposition des surfaces d'habitation dont la population lausannoise a grandement besoin.

Réponse au grief 1

Les différents projets qui ont été développés sur la parcelle n° 3'065 ont montré que les règles actuelles du PGA n'étaient pas adéquates pour ce secteur. En particulier, le préavis de la Commission consultative d'urbanisme et d'architecture (CCUA) concernant le projet sur la parcelle n° 3'065 a confirmé que les règles actuelles de la zone urbaine ne permettent pas de développer un projet de qualité.

Grief 2

La zone réservée n'est pas justifiée, tout comme les futures règles annoncées. La quasi-totalité des parcelles comprises dans le périmètre concerné par la zone réservée sont déjà construites. Les bâtiments existants respectent l'ordre contigu, comme prévu par les règles actuelles de la zone. Il n'est donc pas compréhensible d'instaurer un traitement différencié pour la parcelle n° 3'065. L'ordre contigu doit également prévaloir pour cette parcelle, avec les règles applicables à la zone urbaine.

Réponse au grief 2

La situation particulière de la parcelle n° 3'065, entre un front bâti et l'hôtel de l'Ours (bâtiment au bénéfice d'une note *3* au recensement architectural) nécessite un traitement particulier au vu des enjeux patrimoniaux et d'intégration urbaine. Toutefois, outre les aspects liés au périmètre ISOS, la présence d'une observation spécifique à l'alignement des bâtiments au Nord, ainsi que les nombreux bâtiments recensés qui pourraient être amenés à évoluer, complexifie également le traitement du secteur. La zone réservée se doit ainsi d'être établie sur l'îlot dans son entier, afin d'assurer une cohérence d'ensemble.

5.4.3 Opposition de Société Rue du Bugnon 2 S.A.

Société Rue du Bugnon 2 SA, propriétaire de la parcelle n° 3'066, représentée par M. Guy Bardet et Me Marc-Etienne Favre, exprime les motifs suivants :

Grief 1

La nécessité à cet endroit d'une mesure aussi lourde que la zone réservée prohibant tout permis est contestée, dès lors que la réglementation actuelle donne déjà à la Municipalité tout un arsenal pour préserver les constructions existantes jugées dignes d'intérêt et

conserver au quartier ses qualités essentielles. La Municipalité pourrait aussi refuser un permis de construire selon les conditions de l'article 47 LATC et ne pas avoir à recourir à une zone réservée très restrictive. Elle ne doit pas non plus recourir à l'outil de la zone réservée pour éviter de faire une pesée des intérêts dans le cadre d'une procédure de permis de construire.

Réponse au grief 1

Dans ce cas précis, il a été estimé que les conditions restrictives de l'article 47 LATC (état d'avancement du projet de planification et délai pour mettre à l'enquête puis adopter celui-ci) ne permettraient pas de manière réaliste de refuser un potentiel permis de construire (position que l'opposante aurait très probablement soutenue également, si le permis avait été refusé sur cette base). On rappellera que le PACom Nord-Est couvre une portion importante du territoire et présente des enjeux nombreux et délicats.

La zone réservée est proportionnée car elle est par nature temporaire. Elle donne à la Commune le temps indispensable pour élaborer cette planification complexe de manière cohérente et réfléchie.

Grief 2

Le règlement de la zone réservée prévoit une zone « strictement inconstructible » et empêche la délivrance de tout permis, quel que soit son objet, sa portée et son impact sur le développement de la zone, y compris des aménagements intérieurs, changements d'affectation, rénovation énergétique, etc.

Cette limitation porte gravement atteinte aux droits acquis, à la garantie de propriété et au principe de proportionnalité.

Réponse au grief 2

L'objectif de la zone réservée n'est effectivement pas d'empêcher les rénovations des bâtiments existants. Dès lors, une légère adaptation du règlement a été effectuée suite à l'enquête publique.

Il a ainsi été précisé dans le règlement de la zone réservée que : « Aucun permis de construire ne peut être délivré dans ce périmètre, même si l'enquête publique de la demande de permis a eu lieu avant la mise à l'enquête publique de la zone réservée. Font exception les travaux de transformation ou de rénovation ne modifiant pas les gabarits existants et ne portant pas atteinte aux qualités patrimoniales du bâtiment et du secteur. »

5.5 Suite de la procédure

Conformément aux dispositions de l'article 43 LATC, après adoption 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 l'îlot « place de l'Ours - rue du Bugnon - rue Mathurin-Cordier - avenue de Béthusy » permet de planifier un développement urbain harmonieux et de qualité dans un centre-ville densément bâti et avec des qualités patrimoniales reconnues. A ce titre, le présent préavis contribue au développement durable, en préservant un cadre de vie de qualité aux habitants et habitantes.

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° 2026 /26 de la Municipalité, du 28 mai 2026 ;

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 zone réservée communale selon l'article 46 LATC, concernant l'îlot « place de l'Ours - rue du Bugnon - rue Mathurin-Cordier - avenue de Béthusy » ;
2. d'approuver les réponses proposées par la Municipalité aux oppositions déposées à l'encontre de la zone réservée ;
3. de lever les oppositions déposées à l'encontre de la zone réservée ;
4. de donner à la Municipalité tous 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 ;
5. de porter le coût des indemnités éventuelles de la procédure au compte des « dépenses d'investissement du patrimoine administratif » ;
6. 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 4 des présentes conclusions auront été engagées en tout ou partie, cet amortissement devant être incorporé et justifié dans le budget présenté l'année suivante ;
7. de limiter la validité des pouvoirs prévus dans ce préavis à cinq 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 et règlement de la zone réservée communale
 Rapport selon l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)
 Oppositions