Ville de Lausanne
Municipalité

A Mesdames et Messieurs
les membres du Conseil communal
1002 Lausanne

dossier traité par CD
notre réf IdAff 278945 – sm

Lausanne, le 13 septembre 2018

Résolution de Mme Marie-Thérèse Sangra du 21 novembre 2017 adoptée par le Conseil communal suite à la réponse à l'interpellation de Mme Marie-Thérèse Sangra et consorts : « Campagne de Rovéréaz : faut-il tout saccager ? »

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Lors de sa séance du 21 novembre 2017, dans le cadre du traitement de la réponse à l'interpellation de Mme Marie-Thérèse Sangra et consorts « Campagne de Rovéréaz : faut-il tout saccager ? », le Conseil communal a adopté la résolution suivante de Mme Marie-Thérèse Sangra :

« Le Conseil communal souhaite que la Municipalité le renseigne, avant l'octroi d'un éventuel permis de construire, sur les possibilités de mieux préserver le périmètre de Rovéréaz et d'estimer la faisabilité juridique et financière de ces possibilités ».

Réponse de la Municipalité

Il s'agit dès lors d'étudier les moyens juridiques à disposition de la Municipalité pour conserver au site son caractère agricole. En substance, deux options peuvent être envisagées :

- création d'une zone réservée dans l'attente de changer l'affectation ultérieurement par le biais d'un plan d'affectation ;
- refus de la demande de permis de construire par la Municipalité sur la base des articles 47 et 49 LATC.

Dans les deux cas, il s'agira d'évaluer les conséquences financières de ces options.

a) Situation actuelle

Le plan partiel d'affectation (PPA) n° 713 « Au Château Fallot », approuvé le 23 janvier 2004, et son addenda mis en vigueur le 21 juin 2011, prévoit sur la partie sud du domaine de Rovéréaz (parcelle n° 3779) la possibilité de construire 18 logements dans la zone constructible « B » pour une surface brute de plancher n'excédant pas 4'000 m^2. Une demande de permis de construire trois bâtiments de deux unités accolées, soit 18 logements, a été déposée le 8 mai 2017. Le dossier pour une question de servitude d'accès a été mis en suspens puis réactivé récemment. Il est de nouveau en cours d'examen par les services communaux.

Secrétariat municipal
place de la Palud 2 – case postale 6904 – 1002 Lausanne
municipalite@lausanne.ch

b) Opportunité de créer une zone réservée

Aux termes de l'article 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), si l'adaptation d'un plan d'affectation s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (al. 1er). Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus ; le droit cantonal peut prolonger ce délai (al. 2) – ce que la loi vaudoise révisée (LATC) prévoit à son article 46 en permettant une prolongation de trois ans.

L'instauration d'une zone réservée suit la même procédure que l'adoption d'un plan d'affectation, au sens des articles 34 et suivants LATC. En résumé : élaboration du plan par l'exécutif, enquête publique, approbation par le législatif et approbation préalable et mise en vigueur par le département du territoire et de l'environnement, puis éventuellement recours auprès de la Cour de droit administratif et public et du Tribunal fédéral.

Selon la jurisprudence (rappelée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt CCST.2014.0001 du 3 juillet 2014), l'instauration d'une zone réservée suppose de réunir trois conditions matérielles, soit une intention de modifier la planification, une délimitation exacte des territoires concernés et le respect du principe de la proportionnalité : la délimitation des zones concernées ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire au maintien d'une situation en vue de la nouvelle planification (ATF 138 I 131 consid. 6.2). Dans le périmètre de la zone réservée, on peut interdire toute construction nouvelle, voire toute transformation – si le principe de la proportionnalité est respecté –, ou bien n'autoriser que celles qui ne menacent pas le futur plan d'aménagement (cf. Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n° 460 p. 201/202). En raison de l'importance de la restriction de la propriété que peut représenter l'instauration d'une zone réservée, le principe de la proportionnalité (cf. article 36 al. 3 Cst.) exige que cette mesure provisionnelle ne soit prescrite que pour des périmètres délimités précisément, dans lesquels une adaptation du plan d'affectation se justifie ; d'un point de vue spatial, elle ne doit pas aller au-delà du « territoire exactement délimité » pour lequel elle est nécessaire (cf. Alexander Ruch, Commentaire LAT, Zurich 1999, article 27 N. 31 ; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Handkommentar RPG, Berne 2006, article 27 N. 21).

Plus précisément, il est impératif qu'il existe un intérêt public à la modification du plan d'affectation en vigueur qui prévaut sur l'intérêt privé (en particulier des propriétaires) au maintien du plan existant. La nécessité de l'adaptation du plan doit être impérative, notamment si le plan actuel contredit le mandat d'aménagement. La nécessité d'aménager peut porter sur un redimensionnement de la zone à bâtir, sur la modification de l'affectation et du degré d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir. L'autorité doit pouvoir suffisamment démontrer que la planification en vigueur ne correspond pas (plus) au droit supérieur et que les zones réservées concernent des territoires qui entrent en considération pour la modification de la planification en vigueur. Si l'on n'est pas en présence de circonstances sensiblement modifiées au sens de l'article 21 alinéa 2 LAT, ou que les intérêts de la sécurité du droit et de la confiance dans la stabilité des plans parlent d'emblée contre une modification de la planification, une zone réservée se heurte à l'exigence de la stabilité des plans selon l'article 21 alinéa 2 LAT.

Les autres conditions usuelles relatives à l'activité étatique (proportionnalité en particulier) sont bien évidemment applicables à la procédure de classement d'une parcelle en zone réservée.

Dès lors, l'instauration d'une zone réservée n'est envisageable que pour préserver la poursuite des buts du droit de l'aménagement du territoire, soit en particulier le dimensionnement des zones à bâtir, la prohibition du mitage ou encore le maintien de zones agricoles suffisantes. En revanche, il

semble délicat d'utiliser cet outil pour poursuivre d'autres buts, notamment relatifs à la protection du paysage ou au maintien d'espaces verts.

Outre une éventuelle volonté de limiter les constructions sur la parcelle 3779 pour conserver un espace vert, il n'existe pas d'autres impératifs relevant de l'aménagement du territoire qui puissent justifier le déclassement de la parcelle. En particulier, le territoire de la commune de Lausanne situé à l'intérieur du périmètre compact définit par le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) n'est pas en situation de surdimensionnement des zones à bâtir. Ainsi, compte tenu du caractère relativement récent du plan partiel d'affectation et de son addenda, de l'intérêt public à la construction de logement et au fait que, la préservation d'espaces verts ne peut à elle seule constituer un motif justifiant l'instauration d'une zone réservée, une telle démarche paraît juridiquement risquée.

Elle pourrait apparaître disproportionnée, dès lors, qu'elle serait destinée à mettre en échec un projet de construction réglementaire sans raison suffisante.

En conclusion, le risque juridique que le classement de la parcelle concernée en zone réservée, pour autant qu'il soit approuvé par le Canton, soit attaqué avec succès devant les autorités judiciaires est important.

c) Refus du permis de construire par la Municipalité sur la base des articles 47 et 49 LATC

Saisi d'une demande de permis de construire qui serait conforme au plan d'affectation en vigueur mais qui pourrait entraver une modification projetée, les autorités disposent de différents moyens pour assurer la poursuite des buts de la LAT.

D'autres mesures provisionnelles analogues dans leurs effets à la zone réservée peuvent en effet être instituées par les cantons, pour éviter que ne soit entravé l'établissement ou la révision d'un plan d'affectation. Comme il s'agit de restrictions du droit de propriété, elles doivent être fondées sur une base légale (article 36 al. 1 Cst., en relation avec l'article 26 al. 1 Cst.). En droit cantonal vaudois, les articles 47 et 49 LATC prévoient un "effet anticipé négatif" des projets de plan d'affectation, pouvant entraîner le refus d'un permis de construire pour un projet pourtant conforme au plan et au règlement en vigueur (l'article 47 LATC vise le cas où le nouveau plan est envisagé, mais pas encore mis à l'enquête publique, tandis que l'article 49 LATC s'applique à partir de la mise à l'enquête publique du nouveau plan ou règlement). Ce blocage est temporaire et la combinaison des différents délais impératifs prévus aux articles précités fait que l'« effet anticipé négatif » ne peut pas atteindre la durée de cinq ans prévue pour les zones réservées. Contrairement à la zone réservée, qui est adoptée par l'autorité de planification (cf. article 46 al. 2 LATC, qui renvoie à la procédure pour l'adoption des plans d'affectation) et qui a une portée générale, la mesure provisionnelle desdits articles est appliquée par la municipalité dans des cas concrets, lorsqu'elle doit statuer sur une demande de permis de construire ; elle ne vise donc qu'un projet déterminé (à ce propos, cf. notamment Waldmann / Hänni, op. cit., article 27 N. 36; Raymond Didisheim, Le permis de construire face à l'adaptation des plans et règlements en droit vaudois de la construction, RDAF 2010 I 1 ss). Le droit cantonal vaudois de l'aménagement du territoire ne connaît pas d'autre instrument permettant un blocage des demandes de permis de construire ou un moratoire, en vue de garantir la révision des plans et règlements d'affectation.

En l'espèce, c'est l'article 47 LATC qui s'applique. Selon son alinéa 2, le plan (ici, qui prévoirait l'instauration d'une zone réservée) doit être mis à l'enquête publique dans les huit mois qui suivent le refus d'octroi du permis de construire, puis le projet adopté par le délibérant dans les six mois qui suivent la fin de l'enquête publique (al. 3). Ces délais peuvent être prolongés de six mois chacun. Il s'agit de délais impératifs.

Un refus fondé sur l'article 47 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. L'application de l'article 47 LATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation, au moins sous la forme d'études préliminaires. La révision doit de surcroît répondre à un réel besoin de planification (arrêts TF 1C_696/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2 ; 1C_22/2012 du 30 août 2012 consid. 7). Compte tenu des concepts juridiques largement indéterminés utilisés par l'article 47 LATC, la municipalité qui applique cette disposition, jouit d'une grande latitude de jugement (cf. arrêts CDAP AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2b ; AC.2015.0326 du 7 juin 2016 consid. 3b ; AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2e/aa ; AC.2011.0111 du 27 février 2012 consid. 3b/aa). La municipalité dispose donc d'un pouvoir d'appréciation qui lui permet notamment de délivrer le permis de construire alors même que le projet serait contraire à la réglementation future envisagée (cf. arrêts CDAP AC.2015.0049 du 22 novembre 2016 consid. 2b ; AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2e/aa ; AC.2011.0256 du 21 mai 2013 consid. 3c).

En d'autres termes, outre les délais précités, et en particulier celui de huit mois pour mettre le projet à l'enquête publique, un refus d'octroi du permis de construire en application de l'article 47 LATC doit au moins pouvoir se fonder sur une volonté claire de la Commune de modifier les plans, reposant sur une préparation sérieuse de la révision. La jurisprudence exige notamment que la commune indique dans les grandes lignes quels sont les problèmes d'affectation qui se posent et comment elle entend les résoudre. Un début de concrétisation de la modification du plan doit être établie, et cette modification doit être objectivement fondée – et ne pas seulement relever d'une intention abstraite. En d'autres termes, il faut prouver que l'intention de modifier le plan est concrète et motivée de manière objective.

La jurisprudence constante (cf. pour un arrêt récent, arrêt CDAP AC.2016.0456) estime qu'un refus de permis de construire fondé sur l'article 47 LATC doit être appuyé par un début de concrétisation de l'intention de réviser la réglementation en vigueur, au moins sous la forme d'études préliminaires.

En l'espèce, il n'existe pas de réelle étude ou document permettant d'établir la volonté de la Commune de procéder à la modification de l'affectation de la parcelle concernée. Une simple déclaration d'intention sans autre forme de preuve (mandat attribué à un tiers pour examiner le cas, document de travail au sujet de cet environnement en vue de le déclarer inconstructible, etc.) pourrait rendre un éventuel refus d'octroi du permis difficile à soutenir devant l'autorité de recours.

d) Conséquences financières

Refus du permis de construire fondé sur l'article 47 LATC

Un refus de permis fondé sur l'article 47 LATC ouvre la voie à l'indemnisation prévue par l'article 48 LATC. Selon cette disposition, l'autorité qui refuse un permis de construire répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais, notamment d'architecte ou d'ingénieur, pour établir un projet conforme à la réglementation existante. L'action, introduite au lieu de situation de l'immeuble, est soumis à la procédure en matière d'expropriation matérielle; elle se prescrit par un an dès l'approbation du nouveau plan.

Ainsi, une première indemnité devrait être versée pour replacer le propriétaire dans la situation où il n'aurait pas engagé de frais de bonne foi en se fondant sur la réglementation en vigueur. Compte tenu de l'ampleur du projet, cette indemnité peut être estimée à quelques centaines de milliers de francs au maximum.

Classement d'une parcelle constructible en zone réservée

Les zones réservées sont des restrictions de droit public à la propriété. Si leurs effets équivalent à une expropriation au sens de l'article 26 alinéa 2 de la Constitution, une pleine indemnité est due. Ce n'est le cas que s'il s'agit d'une atteinte particulièrement grave à la propriété. A priori, une zone réservée ne peut entraîner d'expropriation matérielle, comme le ferait une restriction définitive à la propriété, si au moment de l'entrée en force de la zone réservée, il n'y avait pas de plan d'affectation général incluant le droit de construire sur la parcelle en question, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans cette mesure, les possibilités légales d'utilisation ont aussi une portée pour la zone réservée. Cela dit, le plan d'affectation projeté n'est pas déterminant pour la question de l'indemnisation. Peu importe donc que la mesure de planification définitive soit motivée par des mesures de police et doive donc être acceptée sans indemnisation.

Une zone réservée ne peut entraîner d'obligation d'indemnisation de la collectivité pour expropriation matérielle que si l'interdiction provisoire de transformation a pour effet une atteinte grave à la propriété. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les zones réservées représentent des restrictions à la propriété limitées matériellement et dans le temps, qui n'entraînent en règle générale pas d'obligation d'indemnisation. On demande simplement au propriétaire de suspendre les éventuels projets de construction qui pourraient compliquer l'élaboration et l'adoption d'un plan d'affectation, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce dernier. Il faut rappeler que le propriétaire ne peut pas compter avec le fait que la situation légale applicable à sa parcelle en matière de construction ne subisse aucune modification.

Ainsi, en tant que mesure temporaire, le simple classement d'une parcelle en zone réservée n'ouvre pas le droit à une indemnité sauf circonstances particulières. En revanche, il va de soi que le classement définitif de la parcelle en zone non constructible pourrait donner lieu à une pleine indemnisation, qui pourrait atteindre la différence entre la valeur vénale du terrain constructible et celle d'un terrain nu, soit, dans le cas présent, probablement quelques millions de francs.

e) Conclusions

Tenant compte de ce qui précède, à savoir que :

1. le plan partiel d'affectation « Au Château Falllot » a été mis en vigueur le 21 juin 2011 ;
2. le classement en zone réservée de la parcelle en cause doit pouvoir se fonder sur la poursuite de buts intrinsèquement liés au droit de l'aménagement du territoire, soit en particulier la nécessité de redimensionner les zones à bâtir, ce qui n'est pas le cas du secteur à l'étude. Dès lors, l'affectation de la parcelle en cause en zone réservée au sens de l'article 27 LAT ne se justifie pas juridiquement ;
3. un refus du permis de construire sur la base de l'article 47 LATC doit être motivé par une volonté établie et conforme au droit de l'autorité communale de modifier concrètement et à relativement brefs délais la réglementation du plan partiel d'affectation en vigueur, ce qui n'a pas été entrepris jusqu'à maintenant ;
4. un refus de permis fondé sur l'article 47 LATC ouvre la voie à une indemnisation des frais engagé pour le projet en cause. La simple collocation en zone réservée ne donne en général pas lieu au versement d'une indemnité pour expropriation matérielle – qui pourrait en revanche être admise en cas d'attribution définitive de la parcelle en zone non constructible.

La Municipalité considère que sa marge de manœuvre est limitée et qu'en cas de refus du permis de construire demandé les risques de devoir verser une indemnité sont importants.

En vous priant de bien vouloir prendre acte de la présente communication, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

MUNICIPALITÉ DE LAUSANNE

Le secrétaire
Simon Affolter