

Conseil communal de Lausanne

Rapport de la commission N° 78

chargée de l'examen du Préavis 2025/04 - Prolongation de la zone réservée communale

et du Préavis N° 2025/05 - Chemin Praz-Lau 3 – Lausanne, biens-fonds 14022, 14031 et 14039

Présidence :	M. Louis DANA (soc.)
Membres présents :	Mme Gaëlle MIELI (rempl. Mme Carvalho (soc.)) ; M. Samuel DE VARGAS (soc.) ; M. Musa KAMENICA (soc.) ; M. Valéry BEAUD (Les Verts) ; Mme Marlyse AUDERGON (rempl. Mme Gerber (Les Verts)) ; Mme Feryel KILANI (Les Verts) ; M. Mathieu DELACRETAZ (PLR) ; M. Matthieu CARREL (PLR) ; Mme Coralie DUMOULIN (PLR) ; Mme Lana DAMERGI (rempl. M. Conscience (EàG)) ; M. Vincent VOUILLAMOZ (v'lib) ; M. Valentin CHRISTE (UDC).
Membres excusés :	--.
Représentants de la Municipalité :	M. Grégoire JUNOD, syndic, directeur de CULTURE ET DEVELOPPEMENT URBAIN.
Invité-e-s :	M. Julien GUERIN, chef de Service de l'Urbanisme Mme Clémence BULLIARD, cheffe de projet au Service de l'Urbanisme. Mme Emilie CHAPERON, adjointe du chef de Service de l'Urbanisme. M. Rolf EBERHARD, délégué à la commission immobilière
Notes de séances	Mme Camille LEMERY

Lieu : salle des commissions, Hôtel de Ville

Date : 05.05.2025 - Début et fin de la séance : 08h00 - 08h35

Discussion générale :

Monsieur le chef de service explique que le préavis 2025/04 ne porte que sur la prolongation du délai de la zone réservée qui avait été validée. Elle avait suivi un processus jusqu'au Tribunal fédéral. Il y a besoin d'un délai de 3 ans pour finaliser le Plan d'affectation communal des territoires forains qui, aujourd'hui, fait l'objet d'un examen préalable complémentaire par le Canton. Des modifications sont en cours qui feront l'objet d'une nouvelle enquête publique. Il y a besoin de valider cette prolongation rapidement car le délai de la zone réservée court jusqu'à mi-juin. Le Conseil doit donc approuver la prolongation de la zone réservée avant mi-juin.

Madame la cheffe de projet explique les raisons de la mise en place d'une zone réservée et la procédure de la prolongation. Elle fera aussi un point de situation sur la modification du PGA et du PACom du territoire urbain.

Conseil communal de Lausanne

Rappels : deux régimes d'urbanisation

Le Plan directeur cantonal fixe 2 régimes de développement pour les communes vaudoises selon qu'elles se trouvent en périmètre compact, c'est-à-dire en centre d'agglomération ou à l'extérieur de ces cœurs d'agglomération. La commune de Lausanne avec sa particularité de territoires urbains et territoires forains est soumise à 2 régimes. En l'occurrence le Plan directeur cantonal alloue une croissance moindre pour les territoires forains que pour les territoires urbains, à savoir +0,75% par an de la population de 2015. Le but de la croissance différenciée est d'adapter la zone à bâtir aux besoins. La LAT demande de densifier dans les centres plutôt qu'en périphérie. Cela fait qu'aujourd'hui la zone à bâtir destinée à l'habitation est surdimensionnée par rapport à la croissance allouée par le Plan directeur cantonal ce qui oblige à redimensionner de la zone à bâtir, autrement dit dézoner les parcelles libres de construction. Les 2 régimes distincts ont poussé à traiter la révision du Plan d'affectation communal en plusieurs procédures. Pour les territoires forains, l'enjeu principal est le redimensionnement de la zone à bâtir pour lesquels le Plan directeur cantonal fixait un délai au 20 juin 2022. Ce délai est dépassé. Il y a 2 procédures distinctes. Pour le territoire urbain, les enjeux sont plus liés à l'identité des quartiers et à la préservation du patrimoine. Entre temps, une modification urgente du PGA portait sur certains points du règlement. Il fallait corriger des articles qui ne sont plus adaptés.

2. Rappel : zone réservée communale

La zone réservée communale est prévue par l'art. 46 de la LATC. C'est une mesure conservatoire qui gèle les constructions sur un territoire défini pendant une période de 5 ans. Ce n'est pas une nouvelle affectation, cela vient par-dessus l'affectation en attendant que le nouveau PACom entre en vigueur. C'est une mesure qui a une validité de 5 ans, prolongeable de 3 ans. Cette zone réservée sera levée quand le PACom entrera en vigueur. Si jamais le PACom n'entrait pas en vigueur dans ce délai de 5 ans + 3 ans, c'est l'affectation précédente qui revient automatiquement. La zone réservée concerne différents secteurs des territoires forains : Montblesson, Vers-chez-les-Blanc, Chalet-à-Mathey, Praz-Roman.

Historique de la zone réservée

Cette zone a été mise à l'enquête en 2018 et a fait l'objet d'une procédure classique comparable à celle d'un Plan d'affectation. Elle concerne principalement des terrains pour l'habitation et pas les terrains en zone industrielle ou artisanale ou d'utilité publique.

Règles applicables

Cette zone réservée limite les possibilités de construire. Pour une parcelle entièrement libre de construction, rien n'est possible pendant le temps de la zone réservée. Pour les parcelles déjà construites, de nouvelles constructions ne sont pas possibles hormis de petits agrandissements de maximum 25% surface de plancher ou de 75 mètres carrés (critères cumulatifs) donc de petits agrandissements.

3. Pourquoi prolonger la zone réservée

Pour rappel, la zone réservée a été mise à l'enquête publique en 2018. La particularité de la mesure est qu'elle a été déployée dès qu'elle a été mise à l'enquête publique. Par contre, la validité de 5 ans a commencé à courir son approbation par le Canton le 24.06.2020. Des oppositions ont été déposées sur cette zone réservée et un recours qui est allé jusqu'au Tribunal fédéral, lequel a confirmé les décisions communales.

Conseil communal de Lausanne

4. Prolongation de la zone réservée : durée

La prolongation de la zone réservée est nécessaire car le PACom qui la remplacera n'est pas abouti. Il a été soumis à l'enquête au printemps 2024. Il y a eu 28 oppositions et 2 observations. Toutes les séances de conciliation ont été faites. Suite à ces séances, des modifications du plan, parfois conséquentes, ont été apportées. Cela nécessite une nouvelle enquête publique et un nouvel examen du Canton, actuellement en cours. La réponse est attendue pour cette année pour une mise à l'enquête cette année. Le PACom ne pourra donc pas entrer en vigueur cette année, raison de la nécessité de la prolongation de 3 ans. Les modifications de la zone réservée portent uniquement sur la date de validité. Le périmètre et le règlement sont inchangés. Seul est modifié l'art. 4 pour une prolongation jusqu'en 2028. Deux oppositions ont été déposées, mais pas en lien direct avec cette prolongation, mais les opposants ont été reçus. Concernant la période transitoire, le PACom qui est passé à l'enquête publique et la zone réservée s'appliquent simultanément si une personne fait une demande de permis de construire. Tous les plans s'appliquent mais la plus restrictive, en l'occurrence la zone réservée, prévaut.

Traitement des permis de construire

La modification du PGA est passée à l'enquête publique. Le préavis est en cours de finalisation. Il devrait être adopté par la Municipalité au cours du 2^{ème} trimestre de cette année et sera proposé au Conseil communal d'ici la fin 2025.

5. Point de situation des autres démarches

Quant au PACom des territoires urbains, il est divisé en plusieurs quartiers révisés les uns après les autres. Le premier est en cours d'élaboration et devrait être envoyé pour examen préalable d'ici la fin de l'année.

Discussion générale

Un-e commissaire rappelle que le PGA des territoires forains a été modifié suite à l'enquête publique et que ces modifications n'apportent aucune modification de la zone réservée – autrement dit si des parcelles sont en zones à bâtir et que la Municipalité ne touchent pas aux droits à bâtir existants, celle-ci pourrait profiter de la prolongation pour les sortir de la zone réservée.

Madame l'adjointe du chef de Service explique que dans le cadre de la mise à l'enquête de la zone réservée, personne n'a fait ce type de demande. Parmi les 2 personnes qui ont fait opposition à la zone réservée, l'une des deux n'était pas dans la zone réservée. L'autre personne avait déjà fait opposition au PACom territoires forains et voulait relancer la discussion. Sinon, personne n'a demandé de lever cette zone réservée en attendant le PACom des territoires forains, donc la démarche n'a pas été entreprise.

Monsieur le chef de service dit que les corrections amenées au PACom après l'enquête publique concernent la délimitation fine de la zone constructible, ainsi que des changements d'affectation (entre zone de verdure et zone agricole, pour correspondre à la réalité de l'existant). Suite aux oppositions, des traitements fins de la zone ont été faits. Il y a eu quelques modifications du règlement pour l'adapter aux dernières évolutions de la modification du PGA pour qu'il y ait une mise en conformité avec le PGA

Conseil communal de Lausanne

Madame la cheffe de projet dit que quelques modifications portent sur un projet de renaturation de cours d'eau dont le tracé n'avait pas bien été pris en compte, ainsi que d'autres projets d'intérêts publics liés à la zone d'utilité publique avec des adaptations soit de zone, soit de réglementation.

Monsieur le chef de service dit que le droit des tiers est touché par ces modifications ce qui impose une nouvelle mise à l'enquête.

Discussion particulière P2025/04 (sont mentionnés les chapitres où la discussion est ouverte)

Chapitre 3 : préambule

Un-e commissaire remarque qu'il y a une tendance à dire que la LAT, avec sa votation populaire, a créé un changement de paradigme, il dit qu'en réalité les 15 ans étaient déjà dans l'ancienne loi. Il n'y a pas de changement de paradigme, c'est plutôt qu'ils se sont décidés à appliquer la loi. Avant la révision de la LAT il fallait déjà dimensionner selon les besoins à 15 ans.

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

Un-e commissaire demande pourquoi il y a un manque d'alignement avec les délais du PACom. Il y a un délai de 5 ans pour faire toutes les démarches et une commission se retrouve coincée à devoir adopter un préavis rapidement pour prolonger la zone réservée.

Monsieur le chef de service répond qu'il y a eu un nombre d'oppositions conséquent sur le PACom. La démarche d'élaboration du Plan est relativement longue et a nécessité une année d'examen préalable au Canton. La phase de traitement des oppositions a duré plus de 6 mois. Il a fallu modifier le plan. Les phases de procédures non maîtrisables par la commune prennent beaucoup de temps.

Madame la cheffe de projet ajoute que suivre la même procédure qu'un plan d'affectation en tant que tel, c'est-à-dire tous les échanges avec le Canton, rend le processus lourd et chronophage.

Un-e commissaire relève ce qui a été annoncé : le Conseil doit adopter avant le mois de juin la prolongation de la zone réservée. Le délai concerne l'adoption par le Conseil ou l'approbation par le département ? Est-ce que cela signifie que le délai échu, des personnes pourront déposer un dossier à la commune ? Faudra-t-il les bloquer dans l'attente de l'approbation.

Monsieur le chef de Service dit que le délai concerne l'adoption par le Conseil. La démarche de prolongation de la zone réservée a commencé il y a 2 ans puisqu'il a fallu refaire un examen préalable et une procédure complète, comparable à un plan d'affectation.

Madame la cheffe de projet dit que le processus a été commencé il y a 2 ans en envoyant le dossier à la DGTL laquelle a répondu qu'il était trop tôt pour commencer le processus et a demandé à revenir une année après.

Madame l'adjointe du chef de service dit que si la prolongation est refusée, les propriétaires concernés auraient le droit de déposer une demande d'autorisation de construire et, à partir du moment où elle est conforme au règlement en vigueur et au PACom des territoires forains, le permis devrait être délivré.

Conseil communal de Lausanne

Chapitre 9: Conclusions : (votées en bloc)

Un-e commissaire remarque que le Conseil a déjà voté l'autorisation de plaider à la Municipalité en début de législature.

Monsieur le SYNDIC dit qu'il va vérifier ce point et que, cas échéant, le texte sera amendé.

Un-e commissaire demande si cette démarche de prolongation de la zone réservée est utile alors que les terrains sont déjà assignés au PACom.

Monsieur le chef de Service dit que la démarche est utile et attendue de la part de l'autorité cantonale. Tant que le nouveau plan d'affectation n'est pas en vigueur, c'est aussi un moyen de contrainte de la commune par le Canton. Le nouveau plan d'affectation communal ne peut être appliqué en l'état. Il y a eu une enquête publique, mais c'est toujours l'ancien règlement qui s'applique et est en force. La zone réservée est aussi un moyen d'éviter des constructions qui seraient contradictoires avec l'intention donnée par l'autorité cantonale.

Madame l'adjointe au chef de service ajoute que tant que le PACom TF n'est pas approuvé, les deux plans d'affectation cohabitent, ce qui fait qu'on ne peut pas appliquer tous les points du PACom TF. La Municipalité est donc limitée et si la zone réservée devait être levée, la Ville serait amenée à donner des permis non-conforme au PACom TF ou qui ne vont pas dans le sens du but du PACom TF. Un outil important serait perdu pour s'assurer qu'il n'y ait pas des constructions correspondant à celles attendues.

Monsieur le SYNDIC dit qu'il y a un souci de procédure et de loi cantonale dans tout le canton. Un nombre hallucinant de procédures inutiles sont demandées. Devoir commencer à préparer un préavis 2 ans avant tout en sachant que s'il y a des oppositions cela nécessite une nouvelle enquête publique et, par conséquent, de prolonger la zone, cela est très chronophage. En Valais, il n'y a pas besoin de permis pour des transformations intérieures. A Genève, il y a des procédures accélérées. De gros investisseurs explique qu'en 4 mois ils ont un permis en procédure accélérée. A Zürich, une modification du Conseil d'Etat prévoit de passer des procédures de 4 mois à 3 mois.

Madame la cheffe de projet précise que le fait de pouvoir appliquer aujourd'hui de manière anticipée le PACom soumis à l'enquête publique est permis par la LATC, mais cela a une durée plus courte que la prolongation de la zone réservée. L'effet anticipé des plans est en effet relativement court, si un permis de construire devait être refusé sur la base du PACom seul.

Monsieur le chef de service précise que si la commune devait refuser un permis en invoquant uniquement le PACom soumis à l'enquête publique, le délai fixé par l'art. 49 LATC est de 12 mois pour faire adopter un nouveau plan. Ce délai est très court au vu du nombre d'oppositions. La zone réservée est donc une garantie supplémentaire nécessaire pour faire respecter l'accord qui a été passé avec l'Autorité cantonale.

Vote concl. 1 à 6 : 8 oui 0 non 5 abstentions

Discussion générale

Monsieur le délégué à la commission immobilière explique que la particularité de ce DDP est un terrain coupé en 2, dont l'un a été renouvelé et prolongé en 2007 par le Conseil communal suite à des travaux, et le voisin qui n'a pas fait de travaux et n'a pas été prolongé. C'est du droit privé. La Municipalité a négocié avec ce propriétaire pour ne pas prolonger le DDP sans travaux, parce que cela ferait simplement augmenter la valeur de l'actif. Il a accepté de procéder à des travaux énergétiques ce qui permet d'aligner les échéances des 2 DDP. Par la même occasion, avec le service du cadastre, il est procédé à des ajustements de morcellements parcellaires et d'emprise du droit de superficie avec une négociation du prix du DDP avec un échelonnement sur les 10 premières années pour encourager aux travaux

Un-e commissaire demande si les négociations portent aussi sur le prix du terrain

Monsieur le SYNDIC dit que la valeur de terrain, le taux et la durée sont trois éléments de variables qui permettent de convenir d'un prix avec le propriétaire.

Un-e commissaire revient sur le bien-fonds qui a déjà fait l'objet d'une procédure en 2007. Il demande si à cette occasion, le prix a été porté à 200.- par mètre carré. Dans le préavis 2025/05, il est proposé de le monter à 320 francs. Il demande ce qu'il en est des 200 francs avec l'indexation à l'IPC.

Passage en revue des articles :

Vote sur art. DDP : unanimité OUI

Vote concl. 1 et 2 : unanimité OUI

Le rapporteur :
Louis DANA