



COMMUNE DE SULLENS

Municipalité

Préavis municipal 7/2017 au Conseil communal de Sullens

ADOPTION D'UNE ZONE RESERVEE AU SENS DES ARTICLES 27 LAT ET 46 LATC

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre attention et à votre approbation le préavis municipal relatif à l'adoption d'une zone réservée au sens des articles 27 LAT et 46 LATC.

1 Préambule

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et son Ordonnance révisées (en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014) ont inscrit une série de mesures pour lutter contre le mitage du territoire. L'objectif est de concentrer le développement de l'urbanisation vers "l'intérieur" et de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 1 et 15 LAT).

Ces objectifs sont relayés dans la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et le Plan directeur cantonal (PDCn), tous deux en cours de révision¹. Le Canton doit donc maîtriser le dimensionnement des zones à bâtir afin qu'elles ne dépassent pas les besoins pour les 15 ans à venir. En particulier, la mesure A11 "Zones d'habitation et mixtes" demande aux communes de mettre en conformité leurs planification et de les soumettre à l'approbation du Canton au plus tard le 20 juin 2022.

Selon les lignes directrices cantonales ("redimensionnement des zones à bâtir", octobre 2015), le Service du développement territorial (SDT) préconise la définition de zones réservées afin d'interdire momentanément la création de nouvelles constructions.

Cela permet de procéder aux réflexions de redimensionnement et de changements d'affectation, à réaliser dans le cadre de la révision des plans d'affectations communaux. La LATC (art. 46) prévoit que la commune peut établir une zone réservée, à titre provisoire et pour une durée de cinq ans, pouvant être prolongée de trois ans au maximum. Au terme de ce délai, et sans adoption d'un plan d'affectation ultérieur, la zone réservée retourne à l'affectation antérieure.

¹ Il convient de relever que le PDCn a été adopté par le Grand Conseil en juin 2017.

2 Bases légales (extraits)

2.1 Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 (état au 1^{er} janvier 2016)

Article 27 Zones réservées

« ¹ S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan 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.

² Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus ; le droit cantonal peut prolonger ce délai. »

2.2 Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985

Article 46 Zone réservée

« ¹ La commune ou l'Etat peuvent établir une zone réservée, à titre provisoire, pour une durée de cinq ans pouvant être prolongée de trois ans au maximum lorsque la sauvegarde des buts et des principes régissant l'aménagement du territoire l'exige.

[...] »

3 Historique de la démarche et situation communale

La Municipalité a transmis au SDT l'analyse de ses réserves en zone à bâtir selon la méthode automatique de détermination des réserves (MADR), le 24 mars 2015. Selon cette méthode, la commune présentait à l'époque un surdimensionnement important de ses zones à bâtir (202 habitants)².

Une information publique a été organisée le 22 janvier 2015 afin de sensibiliser les personnes concernées sur les conséquences de cette étude

Suite à l'opposition du SDT du 7 avril 2016 concernant le permis de construire pour la parcelle n° 457, soumis à l'enquête publique du 19 mars au 17 avril 2016, une rencontre entre le SDT et la Municipalité a été organisée le 22 juin 2016. En réponse à la demande cantonale, la Municipalité a initié des réflexions concernant le redimensionnement de sa zone à bâtir et mené une analyse territoriale sur l'ensemble du territoire communal pour déterminer les terrains les plus propices à un changement d'affectation. Conformément à la publication d'un avis dans la feuille des avis officiels (FAO) le 8 juillet 2016, la Municipalité a pris la décision de définir une zone réservée sur une partie du territoire communal, à savoir le seul grand secteur non bâti. Celui-ci mérite en effet une réflexion plus approfondie car il constitue une entité paysagère de taille importante aux abords du noyau bâti historique.

Dans ce cadre, la Municipalité a mis à jour le bilan de ses réserves conformément aux dernières directives à disposition³ et selon les dernières données statistiques cantonales à disposition. D'après ce bilan actualisé, la commune présentait une surcapacité d'accueil d'environ 214 habitants d'ici 2036.

² Année de référence : 2008 ; horizon de développement : 2023 ; taux de croissance : 1.00% ; taux de saturation : 80%

³ Année de référence : 2014 ; horizon de développement : 2036 ; taux de croissance : 0.75% ; taux de saturation : 100%

La vision communale a été présentée au SDT le 24 janvier 2017 et le dossier de zone réservée a été déposé pour examen préalable le 23 février 2017. Le SDT, unique service consulté, a préavisé favorablement la zone réservée par un rapport de synthèse d'examen préalable daté du 29 mars 2017.

En février, dans son bulletin municipal n°1, la Municipalité a informé la population du projet de zone réservée en cours. En date du 26 avril 2017, une séance d'information publique a eu lieu à la grande salle. Toute la population et tous les propriétaires fonciers concernés y ont été conviés.

La zone réservée a été mise à l'enquête publique du 5 mai au 6 juin 2017. Elle a suscité trois oppositions.

Depuis l'enquête publique de la zone réservée, le PDCn a été adopté par le Grand Conseil. Les directives cantonales en matière de dimensionnement de la zone à bâtir ont légèrement évolué⁴. Les données quantitatives ont pu être adaptées et la surcapacité d'accueil passe à 194 habitants d'ici 2036.

Les changements d'affectations définitifs seront définis dans le cadre d'une modification des plans d'affectations en vigueur.

4 **Projet**

4.1 ***Buts et objectifs***

La zone réservée a été établie en tenant compte des principes régissant l'aménagement du territoire (art. 1 LAT) et sur la base de la vision communale définie par la Municipalité en automne 2016. Celle-ci a notamment pris en considération :

- les affectations en vigueur ;
- les réserves à bâtir, issues de la MADR et actualisées aux nouvelles directives cantonales ;
- l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), qui définit notamment une bande de prés et vergers à préserver au lieu-dit "En Jordil", et le recensement architectural du Canton de Vaud (voir en annexe).

Dès lors, la vision communale s'articule autour des enjeux suivants :

- préserver les valeurs paysagères aux abords du village (art. 1 LAT) ;
- répondre aux objectifs fédéraux et cantonaux en matière de dimensionnement des zones à bâtir pour les 15 prochaines années (art. 15 LAT).

La réglementation de la zone réservée prévoit que toute construction nouvelle est interdite dans le périmètre de la zone réservée. Font exception les dépendances de peu d'importance au sens de l'article 39 RLATC.

Elle est établie pour une durée de 5 ans, prolongeable de 3 ans au maximum conformément à l'article 46 alinéa 1 LATC.

4.2 ***Règlement de la zone réservée***

Article 1 **Objet du présent règlement**

Le présent règlement a pour objet l'établissement, sur une partie du territoire communal, d'une zone réservée au sens des articles 27 LAT et 46 LATC.

⁴ Année de référence : 2015 ; horizon de développement : 2036 ; taux de croissance : 0.75% ; taux de saturation : 100%

Article 2 But

La zone réservée, instituée par le présent règlement et le plan y relatif, a pour but de sauvegarder les buts et principes régissant l'aménagement du territoire. Elle doit permettre d'assurer une utilisation rationnelle et cohérente du sol et d'adapter le dimensionnement des zones à bâtir aux besoins, conformément à la LAT.

Article 3 Périmètres

Les périmètres de la zone réservée sont figurés en rose sur le plan.

Article 4 Champ d'application

Toute construction nouvelle est interdite dans les périmètres de la zone réservée pendant la durée prévue à l'article 5, à l'exception des dépendances de peu d'importance au sens de l'article 39 RLATC.

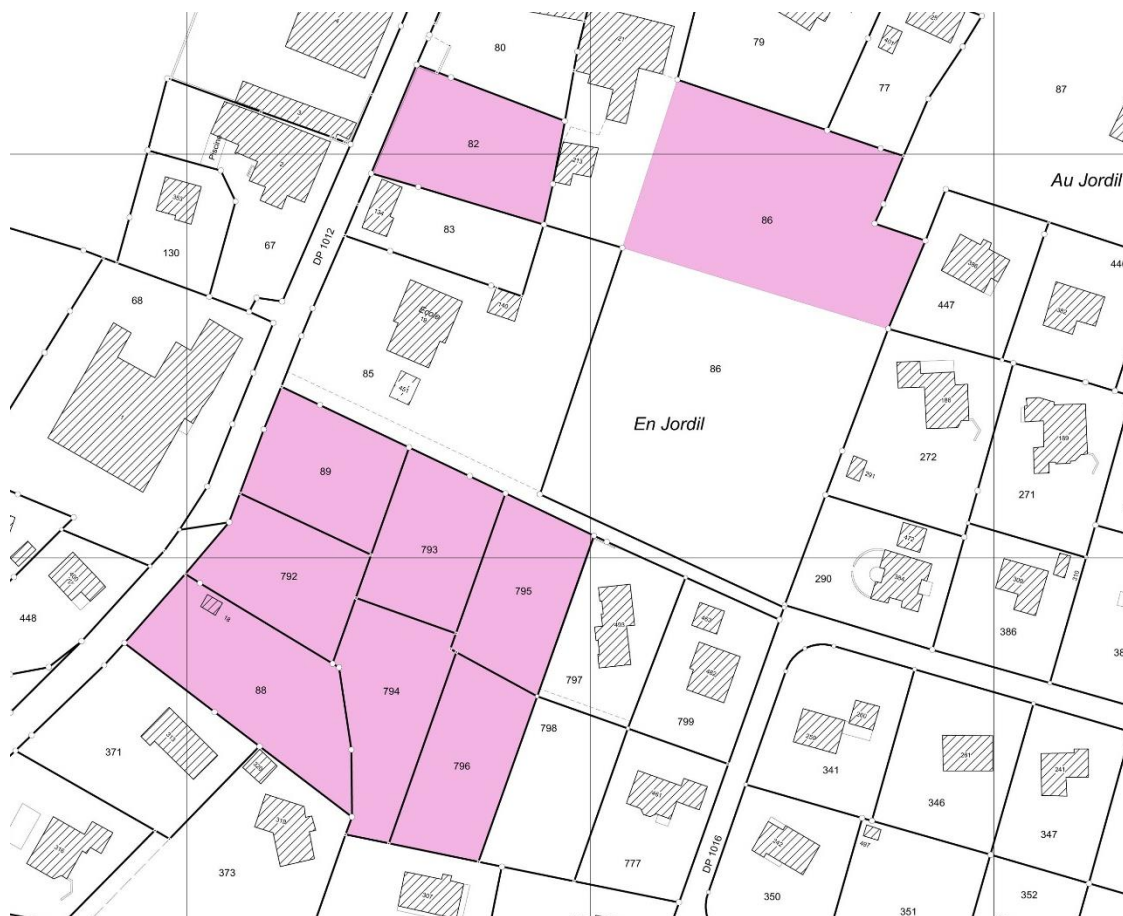
Article 5 Durée

En vertu de l'article 46 alinéa 1 LATC, la zone réservée est établie pour une durée de 5 ans, prolongeable de 3 ans au maximum.

Article 6 Entrée en vigueur

En vertu des articles 46 alinéas 2, 61 et 61a LATC, le présent règlement et le plan y relatif sont approuvés préalablement, puis mis en vigueur par le Département compétent.

4.3 Plan de la zone réservée (extrait)



5 Traitement des oppositions

La zone réservée a été mise à l'enquête publique du 5 mai au 6 juin 2017. Elle a suscité trois oppositions déposées par de M. Eric Dubauloz, Mme et M. Françoise et Jacques Loup et de M. Didier Conti

Des séances de conciliation ont eu lieu le 12 juillet 2017 et le 22 août 2017 avec respectivement M. Eric Dubauloz et M. Jacques Loup, propriétaires. M. Didier Conti, architecte, n'a ni demandé à être entendu ni répondu à la proposition de séance de la Municipalité.

Les séances de conciliation ont été menées par la délégation municipale, composée du Syndic Christian Gozel, et des conseillers municipaux Mme Marie-Christine Pitton et M. Roland Valet. Ils étaient assistés de Me Yves Nicole, avocat conseil de la commune, et de Mme Diane Golay du bureau d'urbanisme GEA Vallotton et Chanard SA.

5.1 *Opposition de M. Didier Conti*

M. Conti s'oppose à la zone réservée pour les motifs suivants :

1. *la population suisse n'a pas voté sur la révision de la LAT en toute connaissance de cause ;*
2. *le Canton de Vaud a choisi de favoriser les centres urbains au détriment des villages, expropriant ainsi les propriétaires concernés sans compensation ;*
3. *en vertu de l'article 26 de la Constitution fédérale, la zone réservée serait dès lors illicite*
4. *il est demandé l'annulation immédiate de la LAT, des zones réservées et l'application des règlements communaux.*

M. Conti s'oppose simultanément à la zone réservée de Sullens, ainsi qu'à celles des communes vaudoises d'Ogens et de Jorat-Menthue. Il adresse également son opposition à différentes instances cantonales et fédérales, notamment le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, le Département Fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, et la Chancellerie Fédérale. M. Conti n'est pas propriétaire foncier à la commune de Sullens et n'est donc pas directement concerné par la présente zone réservée.

Par ailleurs, la zone réservée n'est pas illicite vu qu'elle est prévue par la LAT et la LATC (cf. chapitre 2). La zone réservée est une mesure provisoire et ne détermine pas du statut du sol futur, ce qui ne constitue donc pas une atteinte à la garantie de la propriété. L'opposant demande en particulier la suspension de l'application de la LAT, voire son annulation, et il n'est évidemment pas de la compétence du Conseil communal de prendre de telles mesures.

5.2 *Opposition de M. Eric Dubauloz, représenté par Me Bovay (parcelles n°89, 792, 793, 794, 795 et 796)*

M. Dubauloz s'oppose à la zone réservée pour les motifs suivants :

1. *les calculs présentés dans le rapport 47 OAT ne prennent pas en compte l'évolution récente du PDCn ;*
2. *la zone réservée ne respecte pas le principe de proportionnalité ;*
3. *la zone réservée ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement ;*
4. *les critères choisis ne sont pas clairement explicités ;*
5. *les parcelles de M. Dubauloz sont situées au cœur du village.*

Cette opposition a été confirmée suite à la séance de conciliation du 12 juillet 2017.

Projet de réponse à l'opposition :

1. les calculs présentés dans le rapport 47 OAT sont issus du PDCn déposé au Grand Conseil, dernière version disponible avant l'enquête publique⁵ ;
2. la zone réservée est une mesure provisoire et ne détermine pas du statut du sol futur, elle a été validée par le SDT qui préconise les deux manières de faire dans ses directives (zone réservée ponctuelle ou sur l'ensemble de la zone à bâtir) ;
3. le principe d'égalité de traitement n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration en matière de planification car il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones puisse créer des inégalités et que, le cas échéant, des terrains de mêmes situations et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne leur attribution à une zone déterminée ;
4. le principal critère qui a permis de définir la zone réservée est l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) qui définit sur les parcelles concernées une "bande de prés et vergers légèrement en contrebas de l'agglomération" avec une signification "prépondérante" et un objectif de sauvegarde "a" (sauvegarde de l'état existant). Le contexte bâti a également été pris en considération, d'où la parcelle n°798, propriété de M. Dubauloz, qui n'a pas été intégrée à la zone réservée vu qu'elle est en continuité directe d'une parcelle construite (n°797) ;
5. les parcelles de M. Dubauloz sont situées en bordure de la zone de villas et de Perroset et de la zone mixte d'utilité publique et verdure, au cœur de la "bande de prés et vergers" citée ci-dessus.

5.3 Opposition de Mme et M. Françoise et Jacques Loup, notamment représentés par M. Kaeser (parcelle n°82)

Mme et M. Loup s'opposent à la zone réservée, personnellement et par l'intermédiaire de M. Kaeser, pour les motifs suivants :

1. *la parcelle n°82 a été équipée en 2015 ;*
2. *la parcelle n°82 est entourée de constructions sur trois côtés et bordée par la route à l'ouest ;*
3. *la zone réservée contrevient aux principes de la LAT (densité, compacité, etc.) ;*
4. *la parcelle n° 82 ne peut être considérée comme une surface d'assolement aux yeux de la LAT ;*
5. *la parcelle n°83 adjacente n'a pas été mise en zone réservée ;*
6. *la parcelle n°82 ne peut pas être considérée comme surface d'assolement ;*
7. *la parcelle n°82 n'est pas surdimensionnée et ne porterait pas atteinte au paysage si elle était construite ;*
8. *il s'agit d'une expropriation matérielle, donnant droit à une pleine indemnité selon l'article 26 de la Constitution fédérale ;*
9. *ce dézonage viole le principe des garanties hypothécaires de créances bancaires, garanti par l'article 71 de la Loi sur les améliorations foncières (LAF), et la liberté économique, garantie par l'article 27 de la Constitution fédérale ;*
10. *la parcelle n°82 est intégrée à la zone village et ne participe pas au mitage du territoire, contrairement à d'autres parcelles qui débordent du village en empiétant largement sur des zones qui pourraient être dévolues à l'agriculture car adjacentes.*

Cette opposition a été confirmée suite à la séance de conciliation du 22 août 2017.

⁵ Les données quantitatives ont depuis été adaptées au projet adopté par le Grand Conseil, voir p. 2 du présent préavis

Projet de réponse à l'opposition :

1. la zone réservée est une mesure provisoire et ne détermine pas du statut du sol futur. cf. point 7 ci-dessous ;
2. la parcelle n°82 est située en bordure de la zone village, sans constructions directement attenantes, mis à part des dépendances. Elle est de plus identifiée par l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) qui définit sur les parcelles concernées une "bande de prés et vergers légèrement en contrebas de l'agglomération" avec une signification "prépondérante" et un objectif de sauvegarde "a" (sauvegarde de l'état existant) ;
3. l'article 15 de la LAT demande que « les zones à bâtir soient définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes » et que celles « surdimensionnées soient réduites » ;
4. la zone réservée est une mesure provisoire et ne détermine pas du statut du sol futur. Dans tous les cas, il n'est pas prévu d'affecter cette parcelle en zone agricole pour des surfaces d'assolement ;
5. la parcelle n° 83 est affectée en zone mixte d'utilité publique et verdure et n'est donc pas concernée par des réserves à bâtir pour de l'habitation ;
6. la zone réservée est une mesure provisoire et ne détermine pas du statut du sol futur ;
7. le surdimensionnement de la zone à bâtir se calcule à l'échelle communale, et non parcelle par parcelle ;
8. la zone réservée est une mesure provisoire et ne détermine pas du statut du sol futur, ce qui ne constitue donc pas une atteinte à la garantie de la propriété. Une procédure de demande d'indemnité selon la loi sur l'expropriation pourra être engagée lorsque l'affectation future sera déterminée et légalisée.
9. L'opposant invoque l'article 71 de la Loi sur les améliorations foncières. Cette disposition traite du report des droits de gage après un remaniement parcellaire. Elle n'est pas pertinente dans le cadre de la présente procédure.
10. cf. point 2 ci-dessus.

CONCLUSION

La Municipalité prie le Conseil communal de Sullens de bien vouloir prendre la décision suivante :

Le Conseil communal, dans sa séance du 5 octobre 2017 après avoir :

- vu le préavis municipal n° 7/2017
- entendu le rapport de la Commission chargée de rapporter sur cet objet
- considéré que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

DECIDE

- de lever les oppositions formulées à l'encontre de la zone réservée soumise à l'enquête publique du 5 mai au 6 juin 2017 et d'adopter les projets de réponse aux oppositions figurant dans le préavis de la Municipalité n° 7/2017
- d'adopter la zone réservée et son règlement.

La Municipalité se tient à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 12 septembre 2017

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic :

La Secrétaire :

C. Gozel

A. Ramuz

Annexe :

- recensement architectural du Canton de Vaud et Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS)

Responsable du préavis : M. Christian Gozel, syndic

Commission chargée de rapporter sur cet objet : Mme et MM. François Baudat, Patrick Behn, Sylvie Buffat, Thierry Golay et Pierre-André Keller