

Conseil Communal de Buchillon

Préavis N° 1/2025

Relatif à la révision du Plan d'Affectation Communal (PACOM)

Rapport de la Commission d'Urbanisme

Mesdames et Messieurs,

Pour ce préavis, la Commission d'urbanisme, est composée de:

1. Monsieur Jan Draper, président
2. Monsieur Grégory Beth, membre
3. Madame Monica McDonnell, membre
4. Monsieur Antoine Du Pasquier, suppléant

La Commission d'urbanisme s'est réunie les 22.10.2024, 04.12.2024, 07.01.2025 et 27.01.2025 avec M. le Syndic Jean-Pierre Mitard et M. le Municipal Lawrence Breitling délégués pour l'élaboration et le suivi de ce projet, ainsi que le représentant de ABA partenaires M. Léo Vodoz pour des séances d'échanges et de questions.

Vos serviteurs ont pu poser toutes les questions nécessaires relatives au préavis ; questions auxquelles nous avons reçu des réponses constructives et informatives. Nous remercions vivement Monsieur Jean-Pierre Mitard, M. Lawrence Breitling et M. Léo Vodoz pour les nombreuses heures passées avec la Commission, parfois jusqu'à tard le soir.

La Commission tient à souligner le travail très conséquent et de longue haleine réalisée par la Municipalité, travail qui a commencé sous les législatures précédentes en 2014 et qui représente donc plus de 10 ans de réflexion et d'effort.

Nous soulignons aussi l'abondance de la documentation fournie et nous remercions vivement le Greffe, Mme Roch, pour ce travail important.

La Commission remercie aussi les Conseillers ayant partagé avec elle, de manière formelle ou informelle leurs remarques.

1. Rappel du préavis :

Le présent préavis a pour objet :

- 1) L'adoption par le Conseil Communal du dossier de révision du plan d'affectation communal (PACom), de son règlement, les plans de constatation de nature forestière et le plan de l'espace réservé aux eaux et étendues d'eau.
- 2) L'abrogation du plan général d'affectation et du règlement d'affectation communal du 28 Mars 1990 ainsi que des plans partiels mentionnés dans le préavis.
- 3) De lever les oppositions au PACom et d'adopter les propositions de réponses.
- 4) De donner tout pouvoir à la Municipalité pour poursuivre les démarches en cas de litige consécutif à l'adoption du PACom et du nouveau règlement.

Pour rappel, ce préavis vise à mettre en conformité les outils d'aménagement du territoire de la Commune avec les dispositions de la Loi Fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) entrée en vigueur le 1er mai 2014 et de la Loi Cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) correspondante, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018.

La commune de Buchillon est classée dans la catégorie des territoires hors centre au sens de la mesure A11 du plan directeur cantonal (PDCn), malgré l'opposition de la Municipalité. Le calcul de dimensionnement de la zone à bâtir qui en découle classe la Commune comme surdimensionnée en zones à bâtir de type habitation. De ce fait, les principales mesures et modifications imposées par la LATC ont consisté à dézoner des terrains à bâtir en zone de verdure ou agricole et à limiter l'agrandissement de constructions existantes.

2. Cadre de travail pour la Commission d'Urbanisme

La Commission souligne que les membres impactés par la révision du PACom ou impliqués dans une opposition se sont récusés des discussions les concernant.

Par souci de brièveté et pour éviter des redondances, la Commission n'a pas repris dans son rapport les éléments explicatifs, documents et annexes détaillées fournis à la Commission et également mis à disposition du Conseil et consultables par chaque membre.

La Commission n'a pas pour mission de se prononcer sur la LATC elle-même, ni sur les directives d'application de celles-ci, ou encore sur la validité ou non des décisions cantonales ou fédérales et l'équité des conséquences de cette loi. Nous comprenons bien sûr que le changement de zonage d'une zone constructible à une zone verdure ou agricole a des implications financières significatives pour les propriétaires.

Par conséquent, la Commission ne détaillera pas ici toutes les mesures et modifications imposées par la LATC et sur lesquelles la Municipalité n'a eu aucune marge de manœuvre.

La Commission a décidé de se focaliser sur les décisions de politique générale de la révision, les aspects où la Commune possède, ou a pu acquérir, une marge de manœuvre ainsi que la manière dont celle-ci a été conduite.

Étant donné qu'il s'agit de la mise en œuvre de lois fédérales et cantonales, nous avons veillé à ce que toutes les décisions soient prises de manière cohérente et équitable conformément au cadre légal en vigueur. Il est important de rappeler que la municipalité a dû réduire les zones constructibles sur demande du Canton.

La Commission a examiné les principes de la LAT et de la LATC, les modifications de zonage, les lois régissant ces modifications, les implications des zones vertes par rapport aux zones agricoles, et nous avons passé en revue toutes les oppositions déposées à l'encontre du projet ainsi que la manière dont elles ont été traitées.

En résumé, le rapport de la Commission traite plus particulièrement :

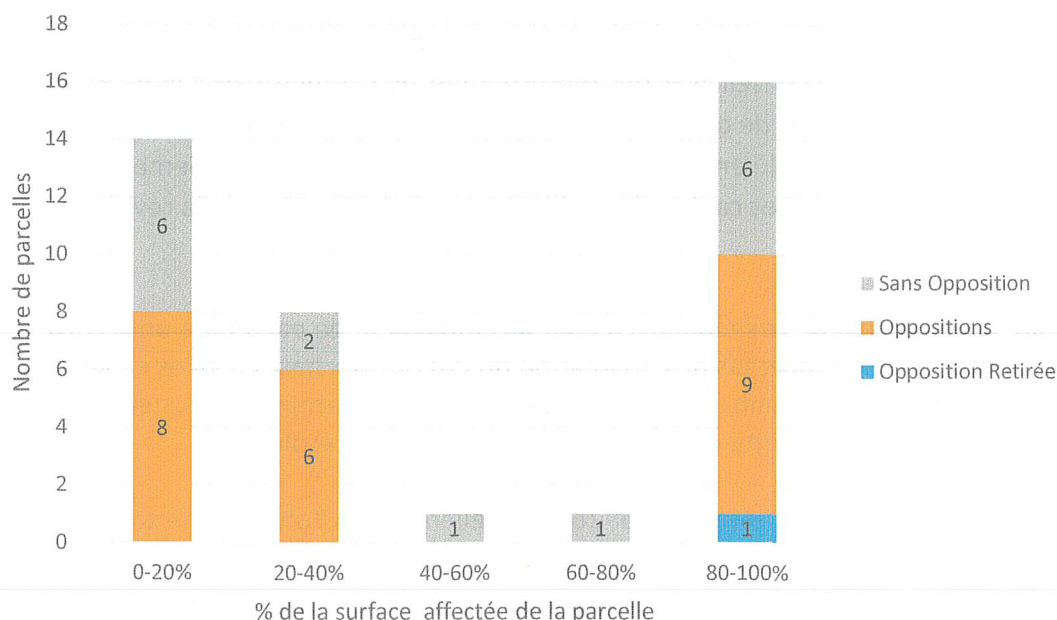
1. Des dézonages
2. De la gestion des oppositions
3. Des parcelles communales
4. Du nouveau règlement

La Commission s'est d'abord inquiétée car l'application de la LATC et son impact sur la révision du PACom est mis au premier plan du préavis et du rapport 47 OAT. Les multiples décisions et médiation de la Municipalité avec le Canton paraissaient passer au deuxième plan.

3. Dézonages

Quarante parcelles sont impactées par un dézonage lors de la révision du PACom afin de rendre le projet conforme aux exigences fédérales et cantonales en la matière. L'impact de cette révision peut être très différent selon la localisation des parcelles, leur taille, la distance des bâtiments existants avec celles des autres parcelles, l'existence ou non d'un permis de construire valable au moment des différentes étapes de la révision.

En résumé, le diagramme ci-dessous illustre le nombre de parcelles affectées par un dézonage lors de la révision du PACom, en mettant en évidence l'étendue du dézonage dans les parcelles touchées et les oppositions reçues.



Sur les 40 parcelles impactées, 24 parcelles ont fait l'objet d'une ou plusieurs oppositions.

La Commission tient également à rappeler la notion de droit acquis, à savoir que toute construction existante, érigée légalement selon l'ancienne planification de Buchillon bénéficie de la situation acquise, même si celle-ci n'est plus conforme au nouveau PACom. Toutefois, toute modification à la construction existante pourrait être refusée si celle-ci contrevient au nouveau PACom et à son règlement.

La marge de manœuvre principale restante de la Commune dans ce processus de redimensionnement de la zone à bâtir a été de défendre certaines parcelles qui devaient passer en zone agricole afin de les maintenir en zone de verdure. Il serait ainsi plus simple de repasser la parcelle en zone constructible lors d'une prochaine révision du PACom dans 15-20 ans si les bases légales applicables sont plus favorables.

La Municipalité a aussi passé en revue avec la Commission de nombreux exemples d'échanges détaillés qu'elle a eu avec les services cantonaux dans la définition des différentes zones et des changements de zonages.

La municipalité a aussi confirmé que la documentation cartographique utilisée pour la révision du PACom était légalement valide, même si des situations de détail sur le terrain pouvaient ne pas avoir encore été notifiées ou reprises.

4. Gestion des Oppositions

La Commission a passé en revue toutes les oppositions soulevées ainsi que la manière dont elles ont été traitées. La Commission regrette cependant que, pour simplifier la compréhension d'ensemble, les motifs généraux des oppositions n'aient pas été repris dans la liste incluse dans le préavis.

Chaque opposition, recevable ou pas, a fait l'objet d'une séance de conciliation entre les opposants et leur éventuel conseil avec des représentants de la Municipalité et du Bureau ABA. L'objectif de ces séances de conciliation n'était pas nécessairement perçu de la même manière des deux côtés, ceci dû en particulier aux contraintes légales ou réglementaires liés à une décision issue d'exigences cantonales et l'impact parfois immense de la révision sur certaines parcelles.

Il en résulte que l'objectif de ces réunions n'était pas forcément de parvenir à un accord mais aussi d'expliquer le processus de l'adaptation du PACom aux bases légales en vigueur aux citoyens. Même si un certain nombre de ces oppositions a permis des ajustements au Règlement du PACom, la majorité des oppositions n'ont pas été résolues.

Il est également important de noter que la "Zone Hôtelière", déjà l'objet d'une zone réservée communale votée par le Conseil en 2023, a été particulièrement contentieuse. Il s'agit des seules oppositions reflétant des points de vue divergents concernant le même objet. La Commission prend note que la Municipalité a décidé d'une approche de compromis entre les intérêts des habitants et ceux d'un développement économique mesuré de la zone, pesée d'intérêt qui n'a pas été nécessairement comprise comme équitable par les habitants du quartier voisin.

La Commission accepte les propositions de réponse de la Municipalité, lesquelles sont dans l'immense majorité des cas dictés directement par la LAT, la LATC et les directives cantonales qui en découlent. Amender ces réponses ne changerait pas le résultat, dans un sens ou dans l'autre. Les opposants qui verront leur opposition levée par le Conseil Communal conserveront tous leurs droits pour engager d'éventuelles suites de la procédure au tribunal cantonal voir fédéral.

La Commission a également partagé avec la Municipalité une ou deux coquilles de numérotation dans des propositions de réponse. Ces coquilles n'impactent en rien le fond et peuvent être corrigées sans amendement.

5. Dézonage des parcelles communales

La commune de Buchillon est propriétaire de plusieurs parcelles qui ont également été impacté par la LATC et qui ont fait sujet de tractations avec le Canton.

Une partie de la parcelle 124, lieu-dit "Le Creu au Loup" initialement ciblée par le Canton pour un dézonage a pu être maintenue en zone d'utilité publique pour réaliser le hangar et la future déchetterie.

La parcelle 72, lieu-dit "La Môlaz", qui appartient à la Commune a dû être dézonée en zone de verdure empêchant toute nouvelle construction car située en dehors du périmètre de territoire urbanisé, sans permis de construire actuel et dont le maintien aurait aggravé la surcapacité de la commune. Une tentative de maintien du potentiel constructible par la commune a reçu un préavis négatif du Canton qui a exigé un dézonage en zone agricole. Une utilisation future comme, par exemple, un parc à chien serait à traiter hors révision PACom.

La Parcelle 49 et 345, lieu-dit "Champ Derrière" a été confirmé en zone d'utilité publique sauf la surface au Nord-Ouest correspondant à l'actuelle déchetterie, le terrain de pétanque et une partie du terrain de football. La réaffectation de cette surface en zone centrale C a été négociée par la municipalité en accord avec les objectifs du plan de législature. Le règlement prévoit pour cette zone la construction de logements d'utilité publique (LUP) ainsi que de l'habitation conventionnel, des commerces et services.

Cette réaffectation en LUP a été acceptée par le canton spécifiquement car il s'agit d'une LUP, et non d'une nouvelle zone d'habitation supplémentaire, qu'elle est située dans la zone centrale du village et affecte dans une mesure moindre la surcapacité de la commune. Aucun dézonage n'a été exigé par le Canton en contrepartie de ce changement d'affectation.

Aucun plan formel pour un futur projet immobilier n'a encore été établi pour cette zone, le PACom laissant seulement l'opportunité de réaliser un projet dans les prochaines années. Tout projet concret devra faire l'objet de préavis à soumettre au Conseil, que ce soit pour un crédit d'étude ou pour un projet final. À ce moment-là, l'impact sur le mini terrain de football et les terrains de pétanque pourra être débattu – la Municipalité ayant aussi confirmé sa volonté de maintenir ces équipements à proximité de leur localisation actuelle.

6. Nouveau Règlement du Plan d'Affectation Communal

La Commission a revu dans le détail le nouveau règlement et l'a également comparé avec le précédent. Un effort conséquent a été apporté pour harmoniser et standardiser les différents plans partiels sur de très nombreux points comme la mesure d'utilisation du sol ou les hauteurs et niveaux maximums. Nonobstant les nouvelles contraintes légales ainsi que la prise en compte des arbitrages décrits précédemment, le nouveau règlement est au minimum neutre ou plus flexible que les règlements actuels.

La Commission s'est étonnée de la présence d'exceptions spécifiques pour certaines parcelles dans le règlement, par exemple les articles 16.4.5 et 16.4.6. Ces exceptions sont reprises des RPPA précédents et doivent être maintenues pour garantir la sécurité du droit. A l'avenir, de telles situations devraient être réglés dans un accord entre privés, éventuellement inscrit sous forme de servitude au Registre Foncier et non pas via le Règlement.

La commission a identifié dans le règlement quelque coquilles à corriger, des détails à clarifier et des articles à encadrer ouvrant potentiellement à de l'arbitraire - par exemple remplacer "la Municipalité peut interdire [...]" par "la Municipalité peut interdire, avec motivation, [...]".

Ces changements ont été discutés avec la Municipalité qui confirme qu'elle les accepte ou ne s'y oppose pas et que ces changements n'impliquent pas de nouvelle mise à l'enquête. Ceux-ci sont détaillés dans les amendements proposés ci-dessous.

7. Conclusion

La Commission souhaite rappeler que ce dossier PACom a commencé en 2014 sous les législatures précédentes et qu'il s'agit certainement du plus gros dossier de cette législature. Un travail énorme a été réalisé au cours de ces dernières années, la Commission a réalisé l'ampleur du projet et remercie vivement la Municipalité pour son travail et le temps passé avec la Commission pour répondre à toutes ses questions.

La Commission regrette la décision politique de la Municipalité ne pas communiquer sur ses prises de positions en cours de projet et de ne pas impliquer la Commission ou une Commission Municipale plus en amont des strictes étapes légales. Cette décision a pu générer la perception, par ailleurs peu justifiée, d'un projet opaque, exclusivement technique avec un guidage politique limité. Elle a aussi eu pour la commission la conséquence d'un travail d'analyse effectué avec des contraintes de temps importantes en regard de la taille et la complexité du sujet.

Même si ce dossier est très technique, une implication plus en amont des parties prenantes ou de la Commission aurait aidé à une compréhension et à une adhésion facilitée au projet. Cela aurait assuré, par ailleurs, une meilleure visibilité du travail de la Municipalité.

Les objectifs imposés à la Commune par la LATC d'ajustement des zones constructibles pour ainsi correspondre à la croissance démographique "autorisée" par le Canton ont été en

grande partie atteints. Il reste encore légèrement trop de terrains constructibles sur la commune, mais les discussions avec ABA Partenaires nous indique que la surcapacité résiduelle après révision est largement incompressible et "suffisamment proche de l'objectif fixé" pour que le canton les accepte.

Pour rappel, la commune de Buchillon est considérée par le Canton comme surdimensionnée en zone à bâtir. De ce fait, les principales mesures et modifications imposées par la LATC ont consisté à dézoner des terrains à bâtir en zone de verdure ou agricole et à limiter l'agrandissement de constructions existantes. Le Municipalité n'a eu que très peu voir aucune marge de manœuvre sur l'application des bases légales cantonales et fédérales en vigueur. Le Canton a été sollicité de nombreuses fois pour limiter ses effets mais le Canton s'est montré inflexible.

La Commission a été pleinement rassurée sur l'application de la LATC, que cela soit dans les directives que la Municipalité a posées pour encadrer le travail d'ABA et dans les échanges avec le Canton. Il apparaît que la Municipalité a défendu les intérêts des propriétaires auprès du Canton en minimisant autant que possible les impacts de la mise en œuvre de la LATC.

La Commission note aussi que la Municipalité a pu exploiter des marges de manœuvre disponibles dans la LATC – que ce soit le reclassement en zone de verdure de surfaces dézonées plutôt qu'en zone agricoles, le maintien d'une légère surcapacité pour préserver l'existant ainsi que d'obtenir la possibilité de convertir la parcelle 49 en zone centrale intégrant des LUP. De même, les oppositions ont été traitées de la manière aussi favorable (ou moins défavorable) que possible tout en restant dans le cadre légal et réglementaire.

Au regard de la qualité du dossier, de la marge de manœuvre très limitée pour des changements positifs, la Commission recommande au Conseil d'approuver le préavis avec les amendements proposés ci-dessous. Cette recommandation tient aussi compte de l'avantage de ne pas geler la situation légale actuelle, d'éviter de nouvelles consultations avec les services cantonaux et une nouvelle mise à l'enquête, prolongeant les études de plusieurs mois voire années pour aller au-delà de l'actuelle législation.

La Commission demande aussi d'accepter les propositions de réponse aux oppositions, aussi pour permettre aux opposants qui le souhaitent de rechercher une résolution avec le Canton via le Tribunal Cantonal ou Fédéral, plutôt que de geler la situation actuelle. Il va de soi que cette approbation, pour les Conseillers éventuellement concernés, n'implique pas leur adhésion à la position de la Municipalité et/ou du Canton mais offre la possibilité d'avancer dans la suite de la procédure.

La Commission propose d'amender le texte des décisions du conseil communal comme suit :

- 1) D'adopter le préavis 1/2025 avec les modifications suivantes au règlement du PACom:
 - Article 2.5.2 : ajouter «de conformité du dossier. » après « à titre de garantie »
 - Article 9.9 : remplacer « balançoires non fixées » par « jeux mobiles, sans fondation telles que balançoires, »

- Article 28.4.4 : Remplacer « balançoires non fixées » par « jeux mobiles, sans fondation telles que balançoires, »
- Article 8.6.3 : remplacer le 2^{ième} « 8.6.2 » par « 8.6.3 »
- Article 9.1.3 : remplacer « perméable » par « imperméable »
- Article 6.1.2 : Remplacer « la Municipalité peut imposer tout type de modification à une construction projetée ou transformée » par « la Municipalité peut imposer, avec motivation, tout type de modification à une construction projetée ou transformée »
- Article 6.1.3 : Remplacer « la Municipalité peut interdire tout élément, qui par ses proportions, » par « la Municipalité peut interdire, avec motivation, tout élément, qui par ses proportions, »
- Article 6.1.5 : Remplacer « la Municipalité peut refuser le permis de construire » par « la Municipalité peut refuser, avec motivation, le permis de construire »

2) Le reste des décisions est inchangé

Buchillon, le 6 février 2025

Jan Draper, président
 Grégory Beth, membre
 Monica McDonnell, membre
 Antoine Du Pasquier, suppléant

