



**PREAVIS  
DE LA MUNICIPALITE  
AU CONSEIL COMMUNAL**

**PRÉAVIS MUNICIPAL N° 6 / 2023  
RELATIF À L'ADOPTION DE LA ZONE RESERVEE COMMUNALE SUR LA  
PARCELLE N° 257**

---

**Préavis présenté au Conseil communal en séance du 10 octobre 2023  
Délégué de la Municipalité : Monsieur Lawrence Breitling**

---

**MADAME LA PRÉSIDENTE,  
MESDAMES LES CONSEILLÈRES ET MESSIEURS LES CONSEILLERS,**

**1. PRÉAMBULE**

Le présent préavis a pour objet l'adoption de la zone réservée communale sur la parcelle n° 257, conformément aux art. 27 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et 46 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11).

**2. CONTEXTE**

**2.1 CADRE LÉGAL**

L'art. 15 LAT commande de définir les zones à bâtir en fonction des besoins prévisibles sur quinze ans et ordonne leur réduction en cas de surdimensionnement.

La Commune de Buchillon est considérée comme surdimensionnée au sens de la mesure A11 du Plan directeur cantonal (PDCn). C'est pourquoi elle procède actuellement à la révision du plan d'affectation communal (PACom).

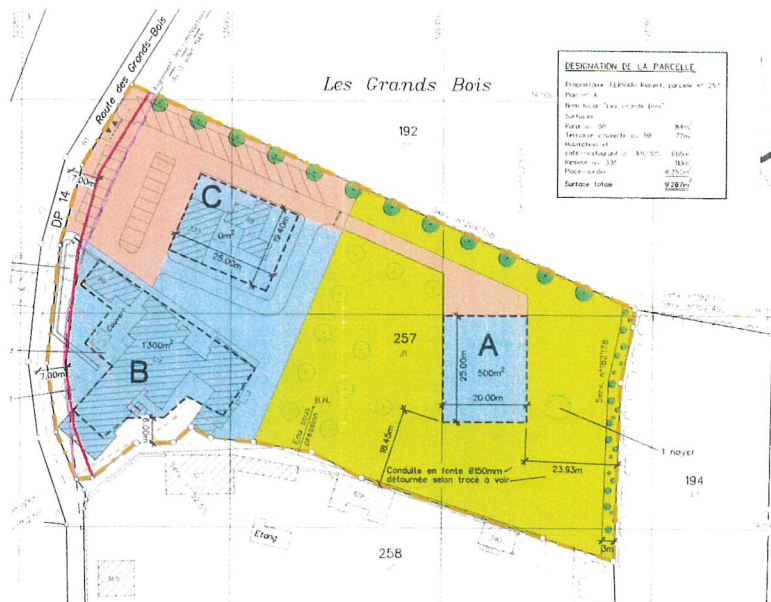
Afin de garantir aux communes la liberté de planifier, de décider et d'éviter que des projets de construction ne viennent entraver cette liberté, les art. 27 LAT et 46 LATC prévoient la possibilité d'instaurer des zones réservées.

Une zone réservée est une mesure conservatoire qui permet de geler provisoirement, soit pour une durée de cinq ans (prolongeable de trois ans), toute nouvelle construction sur un secteur défini, de manière à laisser le temps aux autorités de modifier leurs plans d'aménagement.

La Municipalité de Buchillon a décidé d'instaurer une telle zone réservée sur la parcelle n° 257 après avoir reçu une demande de permis de construire contraire au futur PACom en voie d'adoption.

## 2.2 PARCELLE N°257

La parcelle n° 257 est régie par le plan partiel d'affectation (PPA) « zone hôtelière des Grands-Bois » du 17 janvier 2000. Ce PPA prévoit trois périmètres d'implantation A, B et C, dans lesquels doivent s'inscrire les constructions. Actuellement, il existe quatre bâtiments, dont l'Auberge des Grands-Bois, dans les périmètres B et C, à l'ouest de la parcelle. Le périmètre A, sis à l'est de la parcelle, n'est pas bâti.



Extrait du PPA « zone hôtelière des Grands-Bois »

Le projet de PACom prévoit de réaffecter la quasi-totalité de la parcelle n° 257 en « zone de tourisme et de loisirs 15 LAT », destinée au maintien et au développement hôtelier du secteur des Grands-Bois. Cette modification ne permet plus de nouveaux logements (hormis un appartement de fonction de 25 m<sup>2</sup> au plus) et prévoit la suppression du périmètre d'implantation A. Quant à l'extrémité est du PPA, elle passerait en « zone de verdure 15 LAT ».

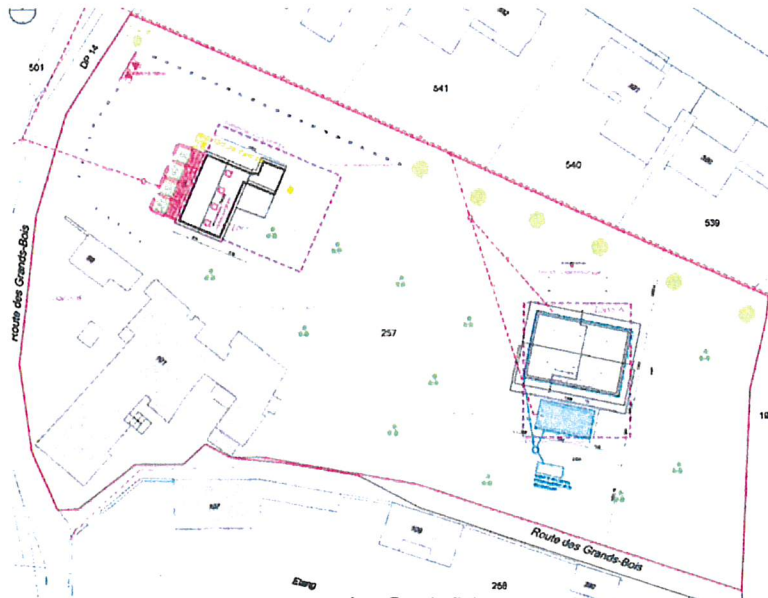


Extrait du projet de PACom (mars 2023)

En d'autres termes, le projet de PACom prévoit de rendre la moitié est de la parcelle n° 257 inconstructible.

## 2.3 Projet de construction

Les propriétaires de la parcelle n° 257 ont sollicité un permis de construire pour, d'une part, transformer deux bâtiments existants à l'ouest de la parcelle et, d'autre part, construire une nouvelle villa de deux logements de service d'une surface d'environ 220m<sup>2</sup> chacun avec places de parc et piscine chauffée manifestement au bénéfice de la villa, sur le périmètre d'implantation A à l'est de la parcelle.



*Plan du projet de construction*

Ce projet est contraire au futur PACom, lequel prévoit comme déjà dit, de limiter la création de nouveaux logements dans cette zone et de rendre inconstructible la moitié est de la parcelle en supprimant le périmètre d'implantation A. La construction planifiée ne s'inscrit pas dans l'optique des activités hôtelières de l'établissement et ne limite donc pas son futur développement.

C'est donc pour éviter que ce projet de construction ne remette en cause le futur PACom en cours d'élaboration que la Municipalité a entrepris d'instaurer une zone réservée sur la parcelle n° 257.

## 3. CHRONOLOGIE

- |                  |  |
|------------------|--|
| 30 avril 2021 :  | La Municipalité de Buchillon transmet le projet de PACom à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) pour examen préalable.  |
| 5 juillet 2021 : | Les propriétaires de la parcelle n° 257 déposent une demande de permis de construire tendant à (1) la transformation de deux bâtiments existants et (2) la construction d'une nouvelle villa de deux logements sur le périmètre d'implantation A à l'est de la parcelle. |

- 14 septembre 2021 : La Municipalité signale aux propriétaires que le PACom est en cours de révision et que leur parcelle n° 257 se trouve en dehors du territoire urbanisé, si bien que leur projet de construction risque d'être refusé. Elle les invite à déposer deux demandes de permis distinctes, l'une pour la transformation des bâtiments existants (1) et l'autre pour la construction de la villa sur le périmètre d'implantation A (2), afin d'éviter que l'ensemble du projet doive être refusé. Les propriétaires déclinent cette proposition.
- 20 décembre 2021 : Afin de ne pas entraver le futur PACom, la Municipalité décide d'établir une zone réservée communale sur la parcelle n° 257 et de mandater le bureau d'architectes ABA Partenaires SA pour rédiger les documents nécessaires à sa constitution.
- 22 décembre 2021 : La Municipalité rend une décision de refus de permis de construire sur la base de l'art. 47 LATC, disposition légale qui permet de refuser un projet de construction compromettant une modification de plan envisagée.
- 14 janvier 2022 : La DGTL rend son rapport d'examen préalable sur le projet de PACom. Il en ressort que les mesures de redimensionnement de la Commune de Buchillon sont insuffisantes, que le surdimensionnement de la zone à bâtir subsiste et que certaines parcelles doivent faire l'objet d'un redimensionnement.
- 31 janvier 2022 : Les propriétaires de la parcelle n° 257 recourent contre le refus de permis de construire au Tribunal cantonal.
- 23 février 2022 : La Municipalité tient une séance de travail et de synthèse, dans le but de procéder aux adaptations nécessaires avant la mise à l'enquête publique.
- 14 mars 2022 : La Municipalité arrête la suite de la procédure à suivre pour l'établissement de la zone réservée (examen préalable, mise à l'enquête publique, traitement des oppositions, préavis du Conseil communal).
- 8 décembre 2022 : La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) rejette le recours des propriétaires et confirme la décision de refus de permis de construire de la Municipalité du 22 décembre 2021, au motif que leur projet de construction est contraire au futur PACom, que l'intention communale d'établir une zone réservée est suffisamment concrète et que la nécessité de planifier est donnée.
- 14 janvier - 12 février 2023 : La zone réservée est mise à l'enquête publique, dans le respect du délai de l'art. 47 al. 2 LATC, soit dans les 14 mois suivant la décision de refus de permis de construire.
- 13 février 2023 : Luigi et Marco Percuoco, propriétaires de la parcelle n° 257, forment opposition à la zone réservée.
- 22 mars 2023 : La Municipalité tient une séance de conciliation avec les opposants (art. 40 LATC).
- Mars 2023 : Le projet de PACom est modifié pour tenir compte des remarques de la DGTL.
- 6 mai – 4 juin 2023 : Mise à l'enquête publique de 30 jours du PACom.

#### 4. ADOPTION DE LA ZONE RESERVEE PAR LE CONSEIL COMMUNAL

Suivant l'art. 47 al. 2 LATC, un projet de zone réservée doit être adopté par le Conseil communal dans les 12 mois suivant la fin de l'enquête publique, soit d'ici au 12 février 2024.

Si ce délai impératif n'est pas respecté, les propriétaires de la parcelle n° 257 pourront renouveler leur demande de permis de construire (art. 47 al. 3 LATC) et il ne sera plus possible de leur opposer la non-conformité du projet au futur PACom.

Etant donné que la révision du PACom n'est pas encore aboutie, que la parcelle 257 présente des enjeux non négligeables en terme de redimensionnement des zones à bâtir et que le projet de construction sur cette parcelle compromet la planification future, la Municipalité estime que l'adoption de la zone réservée est indispensable pour permettre à la Commune de mener à bien sa future planification, dans le respect des exigences du droit fédéral.

Conformément à l'art. 42 al. 1 LATC, la Municipalité transmet donc le dossier au Conseil communal pour adoption, accompagné d'un préavis avec une proposition de réponse à l'opposition ainsi que l'avis de la DGTL selon les art. 36 et 37 LATC.

#### 5. PROPOSITION DE REPONSE A L'OPPOSITION

La Municipalité propose de répondre aux arguments des opposants comme suit.

- a. Les opposants allèguent que la zone réservée serait la seule prévue sur le territoire communal et qu'elle aurait pour but de les paralyser dans leurs affaires hôtelières. Ils en veulent pour preuve que la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) a écrit, dans son avis préliminaire du 10 novembre 2022, qu'il s'agissait d'éviter qu'ils ne renouvellent leur demande de permis de construire au détriment de la future planification communale dans les quatorze mois suivant la décision de refus de permis de construire du 22 décembre 2021.

La zone réservée sur la parcelle n° 257 n'a pas pour but de nuire à l'activité des opposants, mais poursuit un intérêt public, soit celui de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier, de décider et d'éviter que des projets de construction ne viennent entraver cette liberté. Elle vise plus particulièrement à s'assurer que rien ne soit entrepris sur la parcelle n° 257 qui puisse entraver le plan d'affectation en cours d'élaboration, conformément à l'art. 27 al. 1 LAT. C'est ce qu'a confirmé la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal dans son arrêt du 8 décembre 2022 (AC.2022.0026 consid. 3b/cc et 3c), non contesté et donc entré en force.

Or, le futur PACom prévoit de convertir la parcelle n° 257 en zone de tourisme et loisirs et en zone de verdure, soit de rendre inconstructible la partie est de la parcelle et de limiter le développement de logements à 25 m<sup>2</sup> de surface de plancher dans ce secteur excentré. Ces mesures de planification n'ont pas pour but de nuire aux affaires hôtelières des opposants, mais de s'assurer que la création de logements soit strictement limitée à l'exploitation de l'activité sur le site, tout en remédiant au surdimensionnement.

Contrairement à ce qu'allèguent les opposants, il ne s'agit d'ailleurs pas de la seule zone réservée sur le territoire communal, puisque les parcelles n<sup>os</sup> 104 et 351 font l'objet d'une zone réservée cantonale.

Quant aux propos de la DGTL, ils ne font que rappeler qu'en vertu de l'art. 47 LATC, les autorités se doivent d'agir avec diligence, en respectant des délais impératifs fixés dans la loi et destinés à limiter strictement l'effet paralysant des dispositions futures sur les droits des constructeurs, sans quoi ces derniers peuvent renouveler leur demande de permis de construire sans que la future planification puisse de nouveau leur être opposée.

- b. Les opposants arguent que leur parcelle se trouverait dans un environnement déjà bâti, soit entre des logements individuels et résidentiels au nord, l'auberge des Grands-Bois à l'ouest et d'autres constructions au sud. Ils allèguent qu'elle est située dans la zone hôtelière des Grands-Bois, approuvée par le département en 2000, mais qu'elle serait exploitée depuis 1745 déjà. Ils affirment qu'ils n'entendent pas accueillir en principe de nouveaux habitants mais développer une activité économique hôtelière.

La parcelle n° 257 des opposants présente une surface de 8'995 m<sup>2</sup> et comporte quatre bâtiments couvrant 935 m<sup>2</sup> au total, les 8'060 m<sup>2</sup> restants étant libres de construction. Quoiqu'en disent les opposants, elle ne se trouve pas dans un environnement largement bâti, mais au contraire au cœur d'un très vaste secteur non bâti ou très peu bâti, colloqué essentiellement en zone agricole et dans l'aire forestière. Seule la limite nord de la parcelle n° 257 borde un micro-quartier de quinze logements, lui-même isolé dans la zone agricole.

La parcelle des opposants couvre donc non seulement à elle seule une surface importante, dont la majeure partie n'est pas construite, mais elle est de surcroît entourée d'un très vaste périmètre inconstructible, soit hors du territoire urbanisé. Elle est du reste éloignée du centre et en périphérie, puisqu'elle se trouve à la limite du territoire communal. Enfin, la desserte en transports publics y est faible.

Pour le reste, la DGTL a relevé à juste titre que les droits à bâtir conférées par l'actuel PPA « zone hôtelière des Grands-Bois », qui date d'il y a plus de 20 ans, sont clairement surdimensionnés au regard des activités en présence, puisqu'ils permettent de construire un bâtiment de deux logements superposés de 5 à 6 pièces chacun dans le périmètre A en plus de l'habitat correspondant aux besoins de l'hôtellerie dans le périmètre B. A cela s'ajoute que la répartition actuelle des périmètres d'implantation des constructions est fortement dispersée et qu'elle empêche une utilisation optimale et rationnelle du sol.

Compte tenu de ces éléments et de l'obligation de droit fédéral de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT), la restriction des droits à bâtir sur la parcelle n° 257 semble cohérente et justifiée.

Ce d'autant plus que, comme l'a aussi souligné la DGTL, la surface maintenue en zone de tourisme et loisirs 15 LAT, soit 7'635 m<sup>2</sup>, permet la construction de 8 à 12 studios dans le périmètre d'implantation C, ce qui garantit à l'activité hôtelière des opposants de pouvoir se développer raisonnablement dans les quinze prochaines années.

Ces mesures répondent ainsi aux buts de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de créer un milieu bâti compact et d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur (art. 1 al. 2 LAT). Elles contribuent à répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics (art. 3 al. 3 let. a LAT).

- c. Les opposants dénoncent un acharnement à l'égard de restaurateurs hôteliers, qui chercheraient à faire survivre leur exploitation après la crise du Covid.

L'art. 18.1 du règlement du nouveau PACom prévoit au contraire d'affecter le secteur en zone de tourisme et de loisirs, destinée au maintien et au développement hôtelier du site des Grands-Bois. Il n'est donc pas question d'entraver l'activité hôtelière des opposants, mais uniquement de restreindre les possibilités de construire sur la partie est de la parcelle et de s'assurer que les logements soient limités et proportionnés à cette activité, afin de remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir.

La Municipalité avait du reste expressément recommandé aux opposants de scinder leur demande de permis de construire en deux, de manière que le développement de l'activité hôtelière ne soit pas bloqué par un refus d'autoriser de nouveaux logements, proposition que les opposants ont déclinée. C'est ce qu'a récemment confirmé la Conseillère d'Etat Isabelle Moret par lettre du 31 mars 2023 à l'avocat des opposants, dans laquelle elle constate aussi que, « *de manière générale, la commune soutient le projet de développement des activités hôtelières de [ses] clients mais s'oppose à la création de logements, ceci dans l'attente de la révision du plan d'affectation communal* ».

- d. Les opposants demandent à la Municipalité de créer des zones réservées dans des zones vouées à l'habitation et qui sont toujours surdimensionnées, et non pas sur des zones d'activités économiques, qui seraient très limitées sur le territoire communal.

Les activités économiques sont déjà admises dans plusieurs zones du territoire communal, y compris en zone du village. Quoi qu'il en soit, la DGTL a mis en évidence, dans son rapport d'examen préalable du 14 janvier 2022, que les mesures de redimensionnement prises par la Commune de Buchillon étaient insuffisantes, raison pour laquelle plusieurs parcelles devaient encore faire l'objet d'un redimensionnement (cf. aussi l'arrêt de la CDAP précité AC.2022.0026 du 8 décembre 2022 consid. 3b/bb).

Au reste, la Municipalité refusera toute autre demande de permis de construire qui serait aussi contraire au futur PACom.

- e. Enfin, les opposants contestent que le plan de zone réservée respecte les buts et principes fixés par la LAT, sans toutefois motiver leur position.

L'établissement d'une zone réservée répond à un intérêt public lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'aménagement, en particulier pour répondre à l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées prévue à l'art. 15 al. 2 LAT (cf. TF 1C\_218/2020 du 23 juillet 2021 consid. 3.1.1). Or, la CDAP a confirmé, dans son arrêt du 8 décembre 2022, que la Commune de Buchillon est dans une situation de surdimensionnement de sa zone à bâtir, que la nécessité de planifier est ainsi donnée et que la zone réservée sur la parcelle n° 257 répond donc bien à un intérêt public (cf. AC.2022.0026 consid. 3b/bb et 3b/cc). Elle a également jugé que l'intention de la Commune de Buchillon de modifier la planification pour l'adapter aux exigences du droit de l'aménagement du territoire était suffisamment concrète et aboutie (cf. op. cit. consid. 3b/aa).

Au reste, le périmètre de la zone réservée, qui correspond aux limites de la parcelle n° 257, est clairement délimité et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à ne pas entraver le futur PACom en cours d'élaboration.

Pour tous ces motifs, la zone réservée n'apparaît pas critiquable.

## 6. CONCLUSION

Conformément à l'art. 42 al. 2 LATC, le Conseil communal doit statuer sur l'opposition en même temps qu'il se prononce sur la zone réservée.

Suivant l'art. 43 LATC, une fois adoptée par le Conseil communal, la zone réservée doit encore être approuvée par le département. La décision du département et la décision communale sur l'opposition seront notifiées par écrit à la Municipalité et aux opposants, et pourront faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. Enfin, le service en charge de l'aménagement du territoire constatera l'entrée en vigueur de la zone réservée.

Pour tous ces motifs et fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre la décision suivante :

### ***LE CONSEIL COMMUNAL DE BUCHILLON***

- vu le préavis municipal N° 6 / 2023
- ouï le rapport de la commission d'urbanisme
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour

### ***DECIDE***

1. d'approuver le préavis n° 6/2023 tel que présenté ;
2. d'approuver la réponse à l'opposition formulée le 13 février 2023 ;
3. d'adopter la zone réservée communale selon l'art. 46 LATC, telle que soumise à l'enquête publique du 14 janvier au 12 février 2023 ;
4. de proposer au Département cantonal compétent d'approuver la zone réservée communale ;
5. d'autoriser la Municipalité à entreprendre toutes démarches utiles en vue de l'approbation et de l'entrée en vigueur de la zone réservée communale.

**Adopté par la Municipalité dans sa séance du 9 août 2023.**

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

La Syndique



Claudine Gerardi



La Secrétaire



Eliane Roch