

Yann Jaillet

Rue du Casino 1
Case postale
1401 Yverdon-les-Bains
Tél. 024 420 11 18
yann.jaillet@etudecasino1.ch

Secrétariat

etude.jaillet@etudecasino1.ch

Municipalité de Romanel-sur-Morges

Place du Cotterd 5

1122 Romanel-sur-Morges

Yverdon, le 23 mai 2024

PACom

Madame la Syndique, Madame et Messieurs les Municipaux,

Nous référant à nos divers échanges et aux documents que vous nous avez transmis, je vous prie de trouver ci-après mon analyse juridique.

Problématique

Dans le cadre de de la révision de son plan d'affectation communal, le Conseil général s'est prononcé lors de sa séance du 17 janvier 2024. A cette occasion, l'article 2.9 du projet de règlement communal a été modifié par l'amendement suivant :

Texte actuel :

- 1. Dans le but d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir et conformément à l'art. 52 LATC, un délai de 12 ans est imparti aux propriétaires des parcelles non bâties identifiées sur le plan pour réaliser les constructions admises par le présent règlement. Ce délai court dès l'entrée en vigueur du plan d'affectation communal.*
- 2. En cas de non-respect de ce délai, l'article 52 al. 4 et suivants LATC sera appliqué par la municipalité.*

Texte proposé par amendement :

- 1. Dans le but d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir et conformément à l'art. 52 LATC, la commune conclut des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité avec les propriétaires des parcelles non bâties*

identifiées sur le plan pour réaliser les constructions admises par le présent règlement. De tels contrats prévoient au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai.

2. [Supprimé].

A raison de cet amendement, la procédure implique que la municipalité soumette cette modification à un examen préalable complémentaire, accompagné des contrats de droit administratif signés. Alors, la mise à l'enquête public de la disposition en question modifiée et des contrats signés sera initiée à nouveau.

Par l'intermédiaire de ses mandataires, la municipalité a soumis trois questions à l'Etat de Vaud, ainsi que deux pistes pour aboutir rapidement à l'approbation du PACom. Deux questions méritent d'être reprises ici.

Question 1 : Un changement du taux de la taxe peut-il être réalisé ? Par exemple, à travers la définition d'une taxe fixe plus basse, sans majoration annuelle, au lieu de la taxe au sens de l'alinéa 4 (alinéa auquel la lettre c ne fait pas de renvoi !) ?

Question 3 : Dans le cas de la parcelle 103, au moment de l'examen préalable, une demande de permis de construire, voire d'habiter sera en cours. Une dispense/dérogation de contrat peut-elle être prévue pour cette situation ?

L'Etat de Vaud a répondu aux questions de la manière suivante :

Réponse 1 : Les contrats de droit administratif ne doivent pas avoir des conditions plus favorables que l'article 52 al. 2 let. b LATC. Ainsi, un taux de taxation moins élevé est impossible.

Réponse 3 : Pour une parcelle faisant l'objet d'une demande de permis de construire, la conclusion d'un contrat de droit administratif est nécessaire. En revanche, si un permis d'habiter est délivré, un tel contrat de droit administratif serait inutile.

Le canton a encore précisé que la municipalité ne pouvait forcer un propriétaire à signer un tel contrat de droit administratif. Or, si la disponibilité en question n'est pas assurée, le canton ne pourra approuver le PACom.

Ainsi, la Commune de Romanel-sur-Morges se heurte à l'absence de conséquence en cas de refus du propriétaire concerné de signer un contrat de droit administratif. A noter que cette problématique ne concerne que deux parcelles, soit les numéros 103 et 200.

Dispositions applicables

Selon la jurisprudence, l'art. 15a al. 1 LAT impose aux cantons de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation. Le choix des mesures est cependant laissé à l'appréciation des cantons, avec à titre d'exemple le remembrement parcellaire, seule d'entre elles expressément mentionnée. Il peut s'agir de mesures foncières, de la conclusion de contrats de droit administratif, d'une mise en zone conditionnée à une obligation de construire dans un certain délai, éventuellement assortie d'un droit d'emption ou d'un retour en zone non

constructible (affectation limitée dans le temps) ou d'autres mesures de nature fiscale telles qu'une taxe d'incitation ou une imposition de la valeur vénale des parcelles non construites (ATF 143 II 476 consid. 3.2). Dans la doctrine, on mentionne encore d'autres mesures qui peuvent être prévues par les cantons dans le cadre de l'art. 15a al. 1 LAT, notamment l'expropriation (cf. Heinz Aemisegger / Samuel Kissling, in Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation, 2016, N. 46 et 71 ad art. 15a LAT). On peut aussi concevoir une procédure de droit public de suppression ou de libération de servitudes, lorsque des restrictions de droit privé (servitude de non-bâtir, servitude limitant la hauteur d'un bâtiment sur un fonds voisin) font obstacle à une densification de la zone à bâtir, conformément au principe énoncé à l'art. 3 al. 3 let. a bis LAT qui charge les autorités de "prendre les mesures propres à assurer une meilleure utilisation dans les zones à bâtir des friches, des surfaces sous-utilisées ou des possibilités de densification des surfaces de l'habitat". La libération des servitudes, qui équivaut à une expropriation de droits réels restreints, peut être prévue par le législateur cantonal pour concrétiser l'art. 15a al. 1 LAT (cf. à ce sujet Urs Hofstetter-Arnet / Domino Hofstetter / Stefan Mundhaas, Verdichtet bauen – Dienstbarkeiten beseitigen, RSJ 115 (2019) p. 335 ss).

L'article 52 LATC dispose notamment ce qui suit :

Art. 52 Disponibilité des terrains

¹ La commune assure la disponibilité des terrains affectés en zone à bâtir. Elle détermine les mesures.

² Pour assurer la disponibilité des terrains, la commune peut :

a. soumettre une nouvelle mise en zone à bâtir liée spécifiquement à la réalisation d'un projet défini à la condition que la demande de permis de construire soit déposée dans les trois ans dès l'entrée en force de la décision d'approbation et prévoir, si cette condition n'est pas remplie, que le terrain retourne à son affectation initiale, sans autre procédure. La municipalité peut prolonger le délai de deux ans ;

b. lorsque l'intérêt public le justifie, notamment en cas de pénurie, imposer, dans son règlement, et pour une parcelle non bâtie, un délai de construction de 7 à 12 ans, et en cas d'inexécution, décider soit de déclasser le terrain concerné, soit de prendre les mesures fiscales prévues à l'alinéa 4 ;

c. conclure avec les propriétaires des contrats de droit administratif fixant les modalités de disponibilité. De tels contrats prévoient au moins le délai pour construire ainsi que les conséquences d'un non-respect de ce délai.

Dans les contrats de droit administratif, un délai pour la construction de la parcelle peut être fixé. Les parties contractantes prévoient ensuite la sanction qui doit prendre place si le délai de construction n'est pas respecté. Il peut s'agir d'un droit d'emption, un appel d'offre public, un déclassement sans indemnisation et/ou une amende conventionnelle. Le droit cantonal devrait créer des bases légales nécessaires pour de telles solutions contractuelles et veiller à ce que le principe constitutionnel concerné (égalité de droit, interdiction de l'arbitraire, principe de la bonne foi, etc.) soit respecté.

Pour que de tels contrats voient le jour, il faut en principe une prestation complémentaire de la commune, c'est-à-dire, une plus-value pour le propriétaire foncier concerné. Cela peut être le cas autant lors de la mise en zone à bâtir que lors d'augmentation des possibilités de construire ou de changement d'affectation. Pour qu'un contrat aboutisse, l'accord des deux parties au contrat est nécessaire. Si l'accord n'aboutit pas, une règle légale, comme la connaît le canton de Lucerne, serait d'un grand secours, ainsi, à Lucerne, s'il n'est malgré tout pas possible de parvenir à un accord contractuel, la commune obtient le droit d'emption pour les parcelles sur lesquelles la construction n'est pas encore réalisée 8 ans après l'entrée en vigueur de l'article de loi ou après la mise en zone à bâtir (cf. Aemisegger/Kissling, Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation, 2016, nos 43 et 45 ad article 15a LAT).

L'administration cantonale interprète cette mesure en ce sens que, cette façon d'assurer la disponibilité des terrains peut être appliquée aux parcelles libres de constructions et aux parcelles déjà partiellement construites. Dans ce cas, la convention doit prévoir au moins un délai de construction et une sanction en cas de non construction. Ni les sanctions, ni le délai de construction ne sont prévus par la loi, la commune disposant d'une certaine marge de manœuvre. Pour être conforme à la LAT, le délai ne doit toutefois pas dépasser 15 ans (horizon de planification). En ce qui concerne les sanctions, la commune peut notamment prévoir une pénalité financière ou un droit d'emption aux conditions du code des obligations (art. 216 ss CO).

Perspectives

Dans la situation actuelle, plusieurs situations sont envisageables :

1. Conclusion des contrats de droit administratif

La négociation et la signature de contrats de droit administratif avec les propriétaires des parcelles concernées constitueraient la solution la plus respectueuse de la volonté du Conseil général.

Elle rallongerait toutefois la procédure, puisqu'elle nécessiterait de soumettre ces contrats au Canton dans le cadre d'un examen préalable complémentaire, avant de procéder à une mise à l'enquête complémentaire du PACom, puis de repasser devant le Conseil général.

Il serait bien entendu nécessaire de définir les clauses de ces contrats, en se fondant sur les diverses possibilités évoquées ci-dessus, puis de les négocier avec les propriétaires concernés.

Cette solution générerait également des coûts supplémentaires.

Puisque les contrats auraient été signés, il importe peu d'examiner la question des conséquences de l'absence signature d'un tel contrat.

2. Absence d'un contrat de droit administratif

Le refus d'un seul propriétaire concerné suffit pour que l'amendement voté par le Conseil général soit paralysé.

En effet, le règlement modifié ne prévoit aucune conséquence à l'absence de conclusion d'un contrat de droit administratif. Or, la LATC ne contient aucune disposition qui s'appliquerait directement par défaut dans un tel cas de figure.

Pour remédier à cette lacune, il incomberait à la Municipalité d'ajouter une clause au projet de règlement, de le soumettre préalablement au Canton, puis de procéder à une nouvelle mise à l'enquête, avant de repasser devant le Conseil général.

Cette voie génèrerait également des coûts supplémentaires.

3. Renonciation à l'amendement

L'amendement ne peut être annulé par les autorités cantonales, ni une autorité judiciaire, car il a été adopté valablement. Le seul moyen de le rendre caduc est de respecter le principe du parallélisme des formes, c'est-à-dire de tenter d'obtenir une nouvelle décision de la part du Conseil général.

Il s'agirait d'approcher l'auteur de l'amendement pour lui expliquer les complications financières et temporelles que génèrent son amendement, et les risques que celui-ci entraîne dans le cas où un contrat de droit administratif ne pourrait être signé. En outre, on peut ajouter que ces démarches sont disproportionnées puisqu'elles concernent deux parcelles seulement, dont l'une fait déjà l'objet d'une mise à l'enquête. Enfin, on précisera que selon l'interprétation des services cantonaux, le contrat de droit administratif ne permet pas d'améliorer la situation du propriétaire concerné.

Ainsi, en convainquant en amont l'auteur de l'amendement et une partie des membres du conseil général qui l'ont soutenu, il serait possible de faire annuler cet amendement et de revenir à la proposition initiale du projet de règlement communal.

Cette façon de procéder, plutôt politique et pragmatique, est la plus directe et la moins coûteuse.

Toutefois, le fait de relancer cet objet lors d'un prochain conseil pourrait pousser l'auteur de l'amendement ou un autre membre à suggérer le maintien du système de contrat de droit administratif en y ajoutant une disposition applicable en cas de défaut de signature du propriétaire. Vous seriez à nouveau dans l'obligation de soumettre ces modifications avec les contrats de droit administratif à l'approbation préalable du canton.

Nous restons bien entendu à votre entière disposition pour tous renseignements complémentaires.

Veuillez agréer, Madame la Syndique, Madame et Messieurs les Municipaux, nos salutations très distinguées.

Charles Munoz, av.

Yann Jaillet, av.