

Rapport de minorité N° 2022/41

Adoption de la zone réservée « À la Billettaz »

Nyon, le 14 juin 2022

Au Conseil communal de Nyon

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

La Commission chargée de l'étude du préavis mentionné en titre s'est réunie le 31 mars 2022. Étaient présents Mesdames Laetitia Hediger et Laure Damtsas (présidente et rapportrice) ainsi que Messieurs Damien Andrievici, Vincent Buccino, Mathieu Farine, Jacques Hanhart, Willy Nicole, Olivier Stalder, Bernard Ueltschi et Julien Urfer. La Municipalité était représentée par Madame Stéphanie Schmutz accompagnée par Madame Giovanna Ronconi, Cheffe de service du Territoire et de Madame Bussard Kornaros. Nous les remercions pour leur présence, leur exposé et les réponses données à nos questions.

Une nouvelle réunion a eu lieu le mercredi 4 mai. Étaient présents Mesdames Laetitia Hediger et Laure Damtsas (présidente et rapportrice) ainsi que Messieurs Damien Andrievici, Vincent Buccino, Jacques Hanhart, Willy Nicole, Olivier Stalder, Bernard Ueltschi et Julien Urfer

POUR RAPPEL :

Ce préavis concerne l'adoption, ou non, de la zone réservée « À la Billettaz ». Cette zone en entrée de ville se situe à l'est de la Route de Saint Cergue, sous l'implantation de la future RDU et au bord de l'Asse. Elle fait environ de 45 000m². Sur ces 45 000m², il y a une parcelle qui représente 80% de la zone et qui appartient à la société Orllati.



Définition d'une zone réservée prévue à l'article 46 de la LAT : Une zone réservée est une mesure qui permet aux autorités de geler provisoirement, et pour une durée maximale de 5 ans (extensible pour 3 ans de plus), toute nouvelle construction dans ce secteur. Elle équivaut à une affectation temporaire. En d'autres termes, l'affectation future de la zone est encore inconnue et elle pourra subir un destin aussi varié qu'un changement d'affectation, une mise en attente (15 ans ou plus) ou un dézonage.

La mise en place d'une zone réservée **ne peut être prise à la légère puisque c'est une restriction de droit public à la propriété privée** donc son adoption doit en particulier répondre à l'exigence d'un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité.

En complément, les conditions pour définir une zone réservée sont définies ci-dessous (*doc. Fiche d'application – plan d'affectation communal Mesures conservatoires (zone réservée) – Canton de Vaud, janvier 2022 voir annexe*

« La zone réservée n'est admissible qu'aux conditions suivantes :

- les buts et les principes régissant l'aménagement du territoire l'exigent
- un intérêt public prépondérant le justifie (implique une sérieuse volonté d'aménager et présuppose l'admissibilité du projet d'aménagement futur) ;
- les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement sont respectés. »

Objectifs de la commune : la Municipalité souhaite geler tout développement de la zone, en ne délivrant dans le périmètre, plus aucun permis de construire, tant qu'une nouvelle planification n'est pas légalisée. - Elle souhaite réfléchir à l'avenir du secteur et légaliser une planification ad hoc. En résumé « se donner le temps ».

PROCÉDURE ET ÉTAT DES LIEUX :

De l'aveu de la Municipalité, **cette mise en zone réservée a été déclenchée par la volonté de la société Orllati, propriétaire de la parcelle 1250 de 36 000m², de la développer. Nous exposons donc ci-dessous les procédures passées et en cours liées à cette parcelle :**

- En 2018, le propriétaire a demandé un plan d'affectation spécifique pour construire des immeubles => refusé par la commune.
- En 2020, il a demandé une autorisation préalable pour la construction de 19 villas mitoyennes => refusé par la commune, mais fait l'objet d'un recours.
- Aujourd'hui, il a déposé une demande préalable d'implantation pour 17 villas mitoyennes le 6 avril 2022, disponible sur le site de la CAMAC, dossier 188152. Ces villas ont les gabarits prévus par le règlement actuel des constructions et sont uniquement implantées dans la zone à bâtir de la zone villas.



Figure 1: implantation des villas mitoyennes (en rouge) et aménagements projetés sur la parcelle n° 1250. Les cercles bleus mettent en évidence les maisons que l'étude biologique du bureau A. Maibach Sàrl propose de supprimer.

Crédit : modifié d'après extrait du plan de situation n°1033 hkd Géomatique du 18 septembre 2019

Dans le dossier mis à l'enquête, deux études sont disponibles.

- ⇒ La première a conduit à la gestion des eaux claires avec la création d'un système de stockage de l'eau et la suppression de deux villas du projet initial pour la préservation des milieux naturels.
- ⇒ La deuxième étude a été conduite pour minimiser les atteintes biologiques et paysagères et exige un certain nombre de mesures, notamment :
 - Le canal qui traverse la parcelle sera conservé et mis en valeur avec un chemin distant de 3 mètres de part et d'autre pour conserver la végétation marécageuse
 - La zone de verdure devra être modifiée en zone agricole avec un entretien en prairie extensive
 - Des structures devront être mises en place pour la petite faune
 - Le renforcement du cordon boisé de l'Asse est aussi prévu
 - Garder la majeure partie des arbres présents et la plantation d'une haie d'espèces indigènes et arbres fruitiers en haute tige.

La question de la préservation du canal et des activités de pisciculture a été relevée pendant la commission et la Municipalité nous a répondu que les activités de pisciculture seront conservées.

En général, la procédure d'une zone réservée est la même que pour tout PGA c'est-à-dire : 1- une mise à l'enquête publique, puis 2- l'adoption par le Conseil communal, 3- voie de recours.

Dans le cas d'espèce, la mise à l'enquête publique de la zone réservée de A la Billetaz date du 12 juin au 11 juillet 2021. À ce jour, il y a 2 oppositions :

- 1- Madame et Monsieur Zanchiello (parcelle 943) – souhaitent démolir et reconstruire leur maison
- 2- La société Orllati qui a un projet de 17 villas mitoyennes (parcelle 1250)

Les oppositions seront remises dans le rapport en annexe pour rappel et vous êtes invités à les lire au regard des explications qui suivent.

ARGUMENTAIRES :

Cette commission a été plutôt mouvementée. La Municipalité nous a demandé de nous prononcer uniquement sur la mise en suspens de cette zone et non son devenir.

C'était un exercice périlleux puisque d'abord la société Orllati a déposé un permis de construire en cours pour 17 villas mitoyennes. Ensuite, elle est à l'origine de cette subite volonté de la part de la Municipalité de geler la zone". Enfin, la parcelle concernée est à hauteur de 80% du périmètre de la zone de la Billetaz, donc on peut dire que c'est la Billetaz.

L'objectif annoncé de la commune est de « réfléchir sereinement aux possibilités de développement de la ville et du secteur, en fonction du contexte, d'éviter les coups partis qui pourraient préfigurer de l'avenir d'un secteur, de maîtriser les dimensions de la zone à bâtir ».

Sans partir dans un argumentaire sur le type de propriétaire ou le type de logements que chacun imaginait sur ce terrain lors de la commission, voici les arguments des signataires.

ARGUMENTS DES SIGNATAIRES :

1- La zone réservée et LAT :

- **L'adoption de cette zone en zone réservée ne correspond pas à l'esprit de la LAT.** Comme cela a été avancé par la Municipalité, l'esprit de la LAT est de lutter contre le mitage du territoire. Mettre des terrains en zone réservée dans une ville de l'importance de Nyon, soit la plus importante du district, est contraire à cet esprit parce que LAT privilégie clairement la densification dans les villes et la préservation des villages contre le mitage.

De plus, la mise en œuvre de la LAT datant de 2014, on peut aussi se demander pourquoi avoir attendu aussi longtemps pour mettre une zone réservée unique sur la ville de Nyon ?

- **La zone réservée est une restriction de la propriété privée**, quelle que soit la nature du propriétaire – propriétaire privé, société ou collectivité. Ces terrains sont constructibles depuis toujours et les propriétaires ont acquis les terrains constructibles.
Qu'en serait-il s'ils n'étaient plus constructibles à l'issue de la zone réservée ?
L'argument a été avancé que le canton indemniserait les propriétaires concernés.
Mais il faut être clair là-dessus : cela ne crée aucune valeur pour la ville et ses habitants puisque rien ne serait construit, à vendre ou à acheter, c'est juste de l'impôt que nous payerons tous un jour. L'argent du canton ne vient pas d'une autre poche que la nôtre !

Et de la possibilité de faire un plan de quartier et de densifier ? Cela a déjà été refusé par la Municipalité en 2018.

2- La zone réservée et la réalité de Nyon :

Quand on regarde certains projets concomitants dans la ville, on ne comprend pas bien pourquoi mettre une zone réservée à cet endroit :

- La zone passe sous la RDU, elle est alignée à la petite prairie et en cela elle se situe clairement dans la ceinture construite de la ville.
- Les terres ne sont pas bonnes pour la culture, elles sont plutôt marécageuses et en pente. La Petite Prairie 3 aurait fait de bien meilleures terres de culture !
- Disposer d'une zone villas en entrée de ville est idéal et c'est le cas tout autour du centre.
- L'outil « zone réservée » sert à redimensionner **la zone à bâtir dans le futur** quand le quota d'habitants est excédé dans un village. On voit mal comment le quota de Nyon peut être excédé. Il a été en effet avancé par le service du territoire pendant la commission qu'un nombre de 30 000 habitants serait planifié en 2030, nombre qui est contredit dans un autre préavis par le SELOC en cours qui avance le chiffre de 28 000 habitants pour la même année.
- **On ne parle que de 17 villas sur une parcelle de plus de 36 000m² !** – c'est très minimal !
Pour rappel : le projet au-dessus de la promenade du Mont-Blanc (mis à l'enquête en décembre 2019) a octroyé la construction dans une zone villas de 3 bâtiments de 49 logements et 68 places de parc sur 11 000m² et ce, dans une impasse !

En aout 2020, la Municipalité a en plus, accordé sur une parcelle de la zone A la Billetaz, la construction de 4 villas à un promoteur, Aurea réalisations, qui sont en construction actuellement.

- Depuis 2018, quand la société Orllati a souhaité développer sa parcelle, la commune avait tout le temps de proposer un projet, plan d'affectation ou autre. Ça fait 4 ans.
- Le projet mis à l'enquête par le propriétaire est plutôt bien ficelé et séduisant parce qu'il impose beaucoup de mesures en faveur de la faune et de la flore. Plutôt que de passer cette zone en zone réservée, ça serait plutôt le moment de négocier !
- Enfin, est ce que la renaturation de l'Asse aura un impact sur cette parcelle ? C'est possible le long du cours d'eau mais pas sur la zone forêt qui est cadastrée ni sur la zone verdure. Il faut aussi souligner le fait que l'Asse est vraiment en contrebas du terrain.
- Au demeurant, certains commissaires trouvent qu'une ville **se doit d'être pour tous et que cela passe aussi par un habitat varié**. Il y a un marché pour les familles avec enfants qui souhaitent bénéficier d'un jardin, surtout après la crise sanitaire. Le prix par m² n'est pas

déconnecté du marché global et c'est évident que si on construit des villas, le prix par m² sera meilleur marché pour ce type de biens que ce qu'il est aujourd'hui. Cela redonnera du souffle au marché de la villa qui correspond à une demande.

- Attendre, c'est un manque à gagner pour la commune : un manque à gagner pour l'encaissement des impôts, un manque à gagner pour les taxes qui en résultent et les entreprises et employés qui travaillent à la construction.

POUR CONCLURE :

La Municipalité a déclenché cette mise en zone réservée à la suite de la volonté du propriétaire de la parcelle 1250 de la développer.

La zone réservée est, ne l'oublions pas, une restriction de la propriété privée. Pour les signataires, cette atteinte n'est pas assez justifiée par la Municipalité. En effet, mettre des terrains en zone réservée dans une ville de l'importance de Nyon (soit la plus importante du district) est contraire à cet esprit de la LAT qui privilégie la densification dans les villes et la préservation des villages, contre le mitage.

Le propriétaire a déposé une autorisation pour 17 villas mitoyennes. Ces villas ont les gabarits prévus par le règlement actuel des constructions et sont uniquement implantées dans la zone à bâtir de la zone villas. Dernièrement, le propriétaire a revu son projet avec deux études qui maximisent la préservation du site et de la pisciculture et minimise les atteintes biologiques et paysagères avec la mise en place d'un certain nombre de mesures dont il ne pourra pas se soustraire. Ce projet s'inscrit dans un quartier de villas existant en entrée de ville comme c'est le cas dans la plupart des villes.

Pour quoi mettre cette zone en zone réservée - construire plus ? La densification a été refusée en 2018. On voit mal un revirement de situation.

Ne pas construire sur cette parcelle ? Cela nous coûterait cher en manque à gagner d'impôts et compensation et cela n'a pas de sens puisque cette parcelle est incluse dans le tissu urbain.

Eviter les coups partis ? C'est déjà le cas puisque hormis la parcelle Orlati, il y a d'autres propriétaires de villas qui vont aussi être impactés par cette mesure.

Attendre la renaturation de l'Asse ? Cela n'a pas d'impact sur les droits de cette parcelle.

Est-ce que les buts et les principes régissant l'aménagement du territoire l'exigent ? Cela n'a pas été démontré par la municipalité

Est-ce qu'un intérêt public prépondérant le justifie ? Pas vraiment non plus.

Est-ce que les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement sont respectés ? Nous ne connaissons pas la jurisprudence en la matière, mais des projets actuels dans la ville nous semblent comparables. Par exemple, le projet au-dessus de la promenade du Mont-Blanc (mise à l'enquête en décembre 2019) qui a octroyé la construction dans une zone villas de 3 bâtiments de 49 logements et 68 places de parc sur 11 000m² et ce, dans une impasse ! ou encore en aout 2020, l'accord sur une parcelle de la même zone A la Billetaz, pour la construction de 4 villas qui sont en construction actuellement.

L'objectif annoncé par la Municipalité est « se donner le temps de la réflexion ». Aujourd'hui, le propriétaire présente un beau projet, il faut être lucide. C'est le moment de négocier si on le souhaite, attendre 5 ou 8 ans ne sert à rien.

Ce projet de 17 villas sur une parcelle de 36 000m², nous paraît le plus juste et le plus judicieux pour respecter à la fois, les intérêts privés du propriétaire, les intérêts de la pisciculture, la protection de la flore et la faune, les intérêts des habitants à avoir une offre variée d'habitats et les intérêts de la ville à avoir une ville dynamique et pour toutes et tous.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, les Conseillères et Conseillers, de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal de Nyon

vu le rapport municipal N° 2022/41 concernant l'adoption de la zone réservée « À la Billettaz »,

ouï les conclusions du rapport de la commission chargée de l'étude de cet objet,

attendu que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide :

1. De refuser la zone réservée « À la Billettaz » et son règlement.

La minorité de la Commission :

Laure Damsas (présidente et rapportrice)
Vincent Buccino
Jacques Hanhart
Willy Nicole

ZONE RESERVEE « A LA BILLETTAZ »

Synthèse des oppositions et propositions de réponses

Contenu

1. Opposition de Mme et M. Zanchiello, propriétaires de la parcelle N° 943..... 1
2. Opposition de la société Orllati Real Estate SA, propriétaire de la parcelle N° 1250..... 2

I. Opposition de Mme et M. Zanchiello, propriétaires de la parcelle N° 943

Cosimo et Giulia Zanchiello, propriétaires de la parcelle N° 943, font opposition à la zone réservée « A la Billettaz » par courrier du 5 juillet 2021.

Ils ont été reçus par la cheffe de projet et le responsable de la police des constructions le 11 novembre 2021.

L'opposition porte sur les points décrits ci-dessous.

Les propriétaires ont un projet de démolition-reconstruction de leur villa depuis deux ans. Or, leur projet sera bloqué par la zone réservée, qui entend principalement stopper le développement de la parcelle N° 1250. Les propriétaires estiment qu'il s'agit d'un abus de droit qui a pour conséquence une perte de la valeur foncière et une perte de jouissance de leur bien-fonds.

En conséquence, ils demandent que la Ville renonce à intégrer leur parcelle dans la zone réservée.

Proposition de réponse :

Les propriétaires, via leur architecte, ne sont venus se renseigner sur leur projet de démolition-reconstruction qu'en 2020. Le Service du territoire les avait alors informés des réflexions en cours et de l'impossibilité de délivrer un permis pour leur bien-fonds. Aucun autre contact n'avait été pris au préalable.

Il est juste que la zone réservée a été initiée suite à la demande de permis de construire de la part du propriétaire de la parcelle N° 1250, comme le permet l'article 46 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC).

Le périmètre de toute planification doit être défini par des éléments structurants, permettant ainsi d'éviter une planification sur un secteur très réduit et sans logique territoriale. Le périmètre de la zone réservée se justifie par les limites de la route de Saint-Cergue, du chemin du Groseiller, du cordon boisé de l'Asse et de la zone agricole.

La zone réservée permettant de réfléchir à l'avenir du secteur, il n'est pas possible à ce jour de connaître les droits à bâtir futurs des propriétaires. Aussi, il n'est pas possible de prétendre avant toute planification à une diminution de la valeur des biens-fonds.

2. Opposition de la société Orllati Real Estate SA, propriétaire de la parcelle N° 1250

La société Orllati Real Estate SA (ci-après Orllati), propriétaire de la parcelle N° 1250, fait opposition à la zone réservée « A la Billettaz » par courrier du 9 juillet 2021.

Un représentant d'Orllati, Monsieur Ohl, et son avocat-conseil, Me Kirschmann, ont été reçus par la Municipale en charge du territoire, la cheffe de service ad intérim ainsi que la cheffe de projet le 29 novembre 2021.

L'opposition porte sur les points décrits ci-dessous.

L'opposante rappelle que la Municipalité a refusé le lancement d'une procédure d'affectation, sans que la constructibilité de la parcelle ne soit remise en cause. Or, la justification de la zone réservée précise qu'il s'agit de vérifier le maintien du secteur de la Billettaz en zone à bâtir.

Selon l'opposante, la zone réservée serait contraire à la planification directrice pour cette zone, qui propose une densification du secteur. Or, la légalisation d'une zone réservée contraire à une planification directrice est une mesure illicite.

L'opposante mentionne une inégalité de traitement avec le secteur de la Petite Prairie 2. En effet, ce secteur, pour lequel la planification a légalisé une forte densité, se situe à proximité de la zone de la Billettaz, dont la constructibilité pourrait être remise en cause.

La loi sur l'aménagement du territoire (LAT), dans sa teneur entrée en vigueur en 2014, impose une réduction des zones à bâtir surdimensionnées. Or, la zone réservée intervient très tardivement après la mise en vigueur de la LAT et alors que les circonstances n'ont pas évolué.

N'ayant jamais remis en cause la constructibilité de la zone dans les démarches antérieures, la zone réservée violerait le principe de bonne foi pour l'opposante.

La parcelle se situant, selon le plan d'extension en vigueur, en zone à bâtir, une demande de permis de construire a été déposée. La légalisation de la zone réservée semble être une tentative opportuniste en réaction au refus de permis par la Ville et à la procédure de recours à la Cour de droit administratif et public (CDAP) y relatif et toujours en cours.

Finalement, l'opposante rappelle qu'une indemnisation au titre des frais engagés de bonne foi pour établir un projet conforme à la réglementation est prévue par l'article 48 LATC en lien avec un refus de permis et à laquelle le propriétaire pourrait prétendre.

Proposition de réponse :

Le refus par la Ville d'initier une planification afin de densifier le bien-fonds de l'opposante en 2018 a fait l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public (CDAP). Dans le cadre des réponses déposées au Tribunal par la Ville, cette dernière annonçait que le développement du secteur ne pourrait pas être imaginé sans une réflexion à plus large échelle sur le territoire communal.

Dans son arrêt concernant le refus de réaliser une planification sur la parcelle N° 1250 (AC.2018.0279 du 07.06.2019), la CDAP a par ailleurs relevé que la parcelle de l'opposante présentait des particularités qui pourraient amener à revoir sa constructibilité dans le cadre d'une planification générale. La zone réservée permet de donner le temps à la Municipalité de lancer les réflexions sur sa vision générale du développement de la Ville et du secteur de la Billettaz en particulier.

L'égalité de traitement, invoquée par l'opposante, est un principe qui n'a qu'une portée réduite en aménagement du territoire, dont le but est précisément de distinguer des zones de territoire par rapport à d'autres (exception faite de distinctions de nature arbitraire et non justifiables). S'agissant de la comparaison avec le secteur de la Petite Prairie, l'arrêt de la CDAP précité a au demeurant noté qu'à l'examen de la cartographie, il apparaît que les parcelles de ce secteur se distinguent essentiellement de la parcelle N° 1250 par leur topographie. Il s'agit de parcelles présentant des surfaces constructibles plus importantes que la parcelle de l'opposante, en forme de rectangle et parfaitement planes. Elles sont contiguës à des secteurs de plan de quartier déjà légalisés et destinés notamment à l'habitation. A l'inverse, et toujours selon l'arrêt cité, la parcelle

N° 1250 présente une configuration plus "difficile" et en pente. Une grande partie de la parcelle n'est au demeurant pas constructible (zone de verdure et forêt).

La loi sur l'aménagement du territoire, dans sa teneur entrée en vigueur en 2014, dispose que les zones à bâtir doivent être définies pour répondre aux besoins prévisibles pour les 15 prochaines années. Le plan directeur cantonal vaudois reprend cette condition dans sa fiche A11 (zones d'habitation et mixtes). Il fixe un potentiel de croissance démographique pour le Grand Genève. Les Communes du Grand Genève, auquel appartient la Ville de Nyon, ne peuvent dépasser ce potentiel.

Le plan directeur cantonal prescrit également une densification des centres bâtis. Or, la densification doit être adaptée au contexte et des mesures de promotion de la qualité de l'urbanisation doivent être prises. En application de ce dernier point, toutes les parcelles en zone à bâtir encore libres de construction ne doivent pas faire l'objet d'une densification. Le développement doit être examiné en fonction de la localisation et du contexte bâti des parcelles. Ainsi, la logique territoriale est prépondérante. La situation de la parcelle N° 1250, en limite du tissu bâti et sujette à des contraintes importantes (route de distribution urbaine, ligne haute tension, cordon boisé notamment) justifie pleinement la mise en zone réservée.

La zone réservée est une mesure d'urgence qui permet à la Commune de réfléchir au devenir au secteur, notamment en lien avec les contraintes fortes du site. Aussi, il n'est pas possible à ce jour de connaître les droits à bâtir futurs des propriétaires.

Les réflexions sur l'avenir du secteur de la Billettaz se feront en parallèle à l'établissement de la révision du plan directeur communal et du plan d'affectation communal (anciennement le plan général d'affectation).

La Municipalité relève que c'est uniquement après avoir légalisé la planification à venir sur le secteur, et en fonction de l'affectation retenue que pourra être examinée par un tribunal une éventuelle demande d'indemnisation de la part de l'opposante, en application de l'article 48 LATC.