

**PRÉAVIS AU CONSEIL COMMUNAL
N° 21-2025**

SÉANCE DU 19 NOVEMBRE 2025

Adoption de la zone réservée communale et de son règlement

Responsabilité(s) du dossier :

- Direction de l'urbanisme et de l'environnement
M. L. Girardet, Conseiller municipal

TABLE DES MATIÈRES

1.	Objet du préavis	3
2.	Préambule.....	3
2.1.	Contexte.....	3
2.2.	Enjeux et objectifs	3
3.	La zone réservée.....	4
3.1.	Périmètre	4
3.2.	Dispositions relatives à la pleine terre	7
3.3.	Dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti	10
3.4.	Dispositions finales	12
4.	Procédure.....	12
4.1.	Examen préalable	12
4.2.	Enquête publique et séances de conciliation.....	12
4.3.	Réponses aux oppositions	12
5.	Développement durable.....	17
6.	Communication	17
7.	Programme de législature.....	17
8.	Conclusions.....	18

Monsieur le Président,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers communaux,

1. Objet du préavis

Par ce préavis, la Municipalité soumet à l'adoption du Conseil communal, conformément à l'article 42 de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après LATC), la zone réservée communale.

Elle répond ainsi au postulat N° 11 (2021-2026) de monsieur le Conseiller Patrick du Bois et consorts « *Vers un moratoire partiel sur les constructions par l'établissement de zones réservées* » du 22 mars 2023, renvoyé à la Municipalité par 61 oui, 25 non et 3 abstentions.

2. Préambule

2.1. Contexte

En mars 2023, le Conseil communal renvoyait très largement deux motions et deux postulats à la Municipalité demandant de prendre des mesures pour limiter et encadrer le développement urbain de la commune en attendant la révision du plan directeur communal (ci-après PDCom) et du plan d'affectation communal (ci-après PACom).

En mai 2023, il adoptait les crédits d'études pour permettre à la Municipalité de réviser le PDCom et le PACom. Lors de cette séance, la Municipalité informait le Conseil communal qu'elle allait mettre en place une zone réservée communale. Elle donnait les intentions sur son contenu et sur la possibilité de l'appliquer de manière anticipée, comme le prévoit la LATC.

2.2. Enjeux et objectifs

Les demandes formulées par le Conseil communal, par le biais des deux motions et des deux postulats déposés en mars 2023, rendent compte d'une volonté de limiter la densification urbaine et de mieux protéger les qualités du territoire communal, notamment en matière de patrimoine, de sol, de biodiversité et de paysage.

L'article 46 LATC, qui se fonde sur l'art. 27 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LAT), offre la possibilité aux communes et à l'Etat d'établir des zones réservées. Ces zones permettent d'interdire ou de limiter temporairement la constructibilité de terrains pendant une période de cinq ans, prolongeable trois ans. Au contraire des plans d'affectations de détail ou communaux, la zone réservée, comme son nom l'indique, revêt un caractère conservatoire. En ce sens, les dispositions qui y figurent visent à éviter, dans un court délai, toute intervention qui puisse entraver ou aller à l'encontre de l'établissement desdits plans d'affectation en cours d'élaboration. Leur contenu ainsi que leur formulation sont donc par nature plus généraux et contraignants.

Dans le canton de Vaud, la zone réservée est généralement utilisée par les communes dont la zone à bâtir est trop importante par rapport aux besoins estimés à 15 ans et doit donc être réduite pour se conformer à la LAT. Dans ce cas, la zone réservée gèle complètement la constructibilité des parcelles concernées. Pully ne se trouve pas dans cette situation car son territoire est compris dans le périmètre compact du plan d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Ainsi, la mise en place d'une zone réservée communale stricte, comme le souhaitent les postulants, serait contraire à la législation fédérale.

Cette possibilité n'étant pas envisageable, la Municipalité a donc opté pour un projet de zone réservée communale qui permet d'encadrer la constructibilité des terrains sans toutefois l'empêcher. Cela se concrétise par deux nouvelles dispositions, complémentaires au règlement actuel, issues directement des motions du Conseil communal du 22 mars 2023 : un coefficient de pleine terre et la protection du patrimoine bâti d'importance locale. Comme évoqué plus haut, ces dispositions ont un caractère conservatoire et temporaire en vue d'établir une réglementation spécifique et plus détaillée dans le futur PACom.

3. La zone réservée

3.1. Périmètre

Les enjeux de protection de la pleine terre et de conservation du patrimoine bâti local concernent l'ensemble des zones à bâtir sises sur le territoire communal, à l'exception de la zone d'utilité publique, afin maintenir la possibilité de répondre aux besoins d'intérêt général par la construction de bâtiments à vocation publique. En effet, la ville étant largement bâtie, et la Commune ne possédant que peu de foncier libre de construction, il est important que la Municipalité puisse faire une pesée des intérêts en vue de densifier un site d'utilité publique déjà existant.

Le périmètre de la zone réservée comprend ainsi toutes les zones du plan général d'affectation, à l'exception de la zone de construction d'utilité publique, selon l'art. 40 du Règlement communal sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après RCATC), la zone de verdure (art. 51 RCATC), la zone viticole (art. 52 RCATC) et l'aire forestière (art. 55 RCATC).

Un des objectifs poursuivis par le futur PACom sera de réduire le nombre important de plans d'affectation de détail (ci-après PA) en vigueur sur le territoire communal. En attendant cet important travail, les critères suivants ont été appliqués pour déterminer les PA à exclure du périmètre de la zone réservée communale :

- Affectation : En vertu du principe de nécessité, et par analogie à ce qui est prévu pour les zones à bâtir régies par le plan général d'affectation en vigueur, les PA destinés majoritairement à la zone d'utilité publique ou à la zone de verdure sont exclus du périmètre de la zone réservée communale ;
- Ancienneté : en vertu du principe juridique de stabilité des plans (art. 21 LAT), les PA entrés en vigueur il y a moins de 15 ans ou en cours d'approbation sont exclus de la zone réservée communale ;
- Localisation : les PA de détail situés au centre-ville sont exclus de la zone réservée. Le centre de Pully est composé du bourg ancien et d'une partie moderne, bâtie à la fin des années 80, en grande partie sur dalle, qui est en cours de restructuration et de développement. Ces secteurs se caractérisent par la contiguïté du bâti et par une proportion importante des constructions (en surface et/ou en sous-sol) par rapport à la taille de la parcelle. Pour ces raisons, les PA en vigueur dans le centre ne peuvent pas respecter les mesures définies par la zone réservée communale. Leur intégration au périmètre reviendrait ainsi à limiter – voire empêcher – la réalisation des droits à bâtir existants ce qui, comme on l'a vu précédemment, serait contraire au cadre légal. En outre, le bourg bénéficie d'ores et déjà de mesures de protection du patrimoine particulières et détaillées. Son intégration au périmètre de la zone réservée communale apparaît dès lors disproportionnée et peu pertinente.



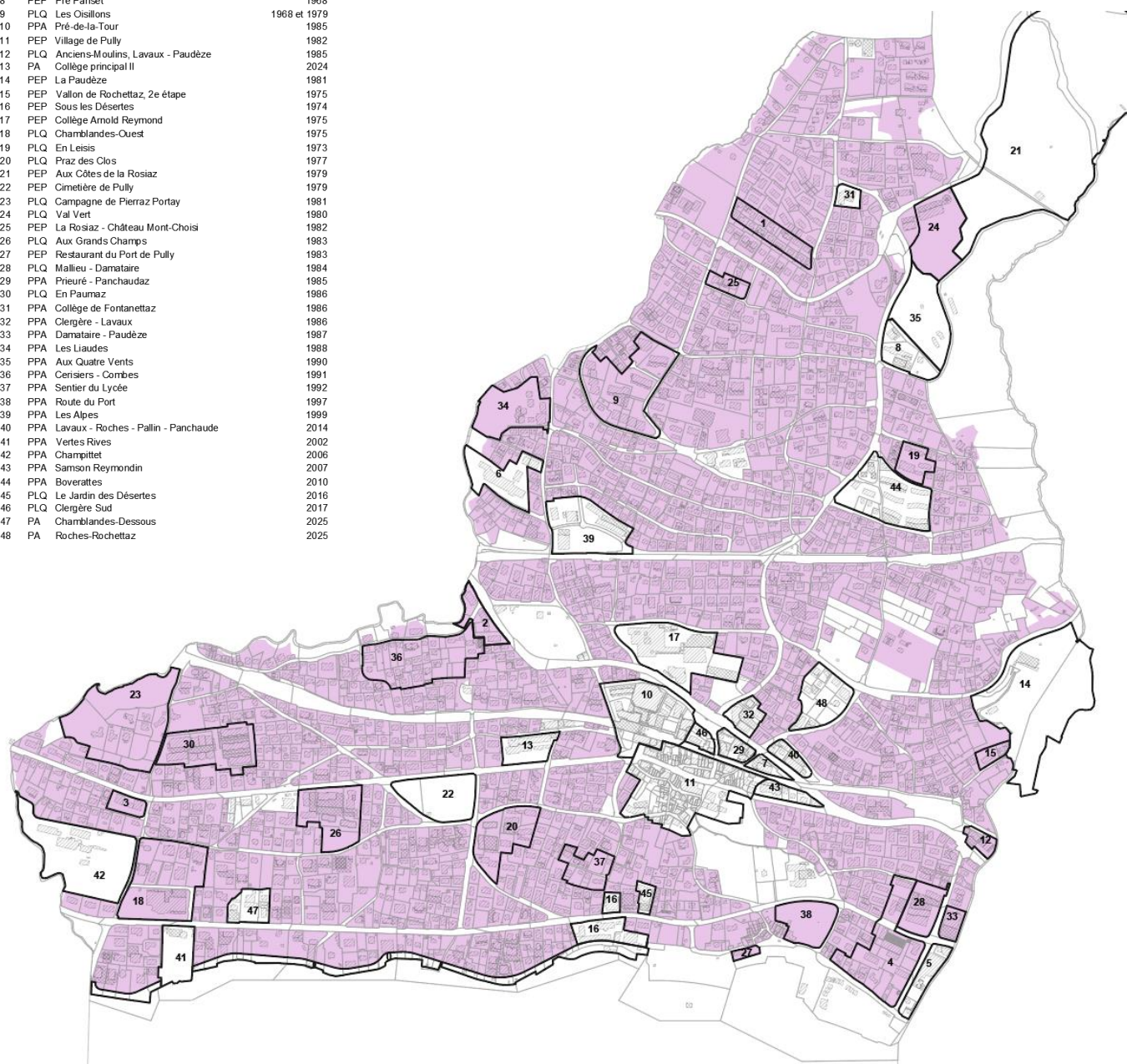
Illustration de l'importance du bâti par rapport au parcellaire dans le bourg



Illustration de la contiguïté des constructions dans le centre

Plans d'affectation de détail (à titre indicatif)

0	PEC	Zone de verdure le long de la rive du Lac	(N°236)	1971
1	PLQ	A la Rosiaz		1954
2	PLQ	La Perraudettaz		1954
3	PLQ	La Métaïne		1956
4	PLQ	En Mailieu Dessous et En Mailieu Dessus (partie Ouest)		1960
5	PEP	Gais Collages		1965
6	PA	La Roseraie II		1966
7	PLQ	Clair-Fontaine		1968
8	PEP	Pré Paniset		1968
9	PLQ	Les Oisillons	1968 et	1979
10	PPA	Pré-de-la-Tour		1985
11	PEP	Village de Pully		1982
12	PLQ	Anciens-Moulins, Lavaux - Paudèze		1985
13	PA	Collège principal II		2024
14	PEP	La Paudèze		1981
15	PEP	Vallon de Rochettaz, 2e étape		1975
16	PEP	Sous les Désertes		1974
17	PEP	Collège Arnold Reymond		1975
18	PLQ	Chamblandes-Ouest		1975
19	PLQ	En Leisis		1973
20	PLQ	Praz des Clos		1977
21	PEP	Aux Côtes de la Rosiaz		1979
22	PEP	Cimetière de Pully		1979
23	PLQ	Campagne de Pierraz Portay		1981
24	PLQ	Vai Vert		1980
25	PEP	La Rosiaz - Château Mont-Choisi		1982
26	PLQ	Aux Grands Champs		1983
27	PEP	Restaurant du Port de Pully		1983
28	PLQ	Mailieu - Damataire		1984
29	PPA	Prieuré - Panchaudaz		1985
30	PLQ	En Paumaz		1986
31	PPA	Collège de Fontanettaz		1986
32	PPA	Clergère - Lavaux		1986
33	PPA	Damataire - Paudèze		1987
34	PPA	Les Liaudes		1988
35	PPA	Aux Quatre Vents		1990
36	PPA	Censiers - Combes		1991
37	PPA	Sentier du Lycée		1992
38	PPA	Route du Port		1997
39	PPA	Les Alpes		1999
40	PPA	Lavaux - Roches - Pallin - Panchaude		2014
41	PPA	Vertes Rives		2002
42	PPA	Champillet		2006
43	PPA	Samson Reymondin		2007
44	PPA	Boverattes		2010
45	PLQ	Le Jardin des Désertes		2016
46	PLQ	Clergère Sud		2017
47	PA	Chamblandes-Dessous		2025
48	PA	Roches-Rochettaz		2025



Zone réservée communale



PA en vigueur ou en cours d'approbation

Plan du périmètre de la zone réservée (réduction de l'annexe A)

3.2. Dispositions relatives à la pleine terre

La durée de formation d'un sol est un processus très long. Par conséquent, il est en principe considéré que cette ressource est non renouvelable. Lorsqu'un sol est construit, en sous-sol ou en surface, il ne peut plus remplir d'autre fonction que celle à laquelle il a été dédié, c'est-à-dire de support à la construction. Ce sol construit, même s'il est recouvert d'une certaine épaisseur de terre, n'est plus en mesure d'absorber les eaux de pluie, de stocker du CO₂ ou d'accueillir des arbres majeurs capables de développer de grandes couronnes végétales et de larges systèmes racinaires. A long terme, cela peut engendrer diverses conséquences telles que l'augmentation du ruissellement, des risques d'inondation ou de glissement de terrain, la disparition de la biodiversité ou l'appauvrissement des sols, l'augmentation des îlots de chaleur urbains ; etc.

Dans un territoire propice à la densification comme celui de Pully, particulièrement soumis aux aléas de ruissellement, aux dangers d'inondations, mais aussi aux effets d'îlots de chaleur engendrés par les canicules, la disparition de la diversité des fonctions des sols est un enjeu central. Il apparaît donc essentiel d'introduire des mesures pour les préserver. En effet, le RCATC en vigueur ne limite pas les constructions souterraines, ce qui a permis à certaines parcelles d'atteindre des pourcentages de 80 à 90 % d'imperméabilisation de leur surface.

3.2.1. Principe

Afin de préserver les sols existants et d'en limiter l'imperméabilisation en attendant la définition de dispositions dans le futur PACom, la zone réservée communale introduit un coefficient minimal de 50 % de pleine terre devant être maintenu lors de toute nouvelle construction ou de tout agrandissement d'un bâtiment existant impliquant une emprise au sol supplémentaire.

Le RCATC fixe un coefficient maximal d'occupation du sol de 20 % pour les constructions hors sol, et ce pour l'ensemble des zones constructibles. En revanche, les constructions souterraines ne sont pas limitées. L'introduction d'un coefficient de pleine terre n'influence ainsi pas la constructibilité des parcelles en surface et laisse une marge de manœuvre aux projecteurs pour implanter les constructions et les dispositifs d'accès.

Esquisse du principe de la zone réservée de Pully

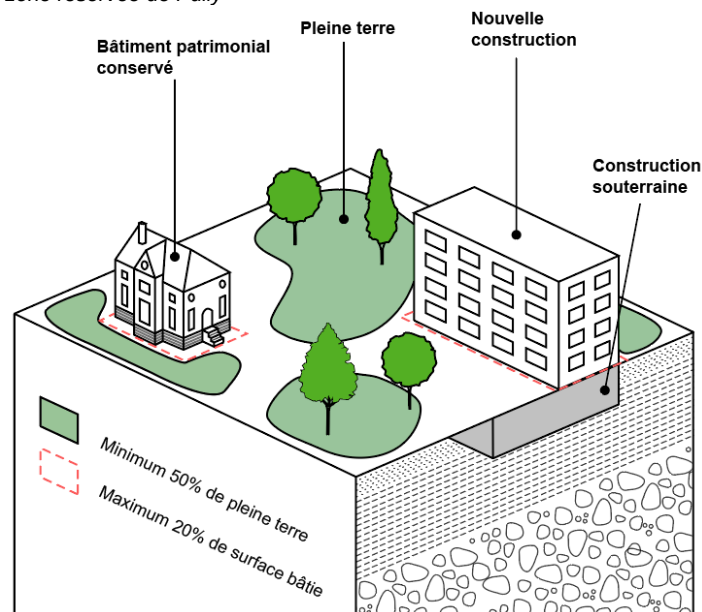
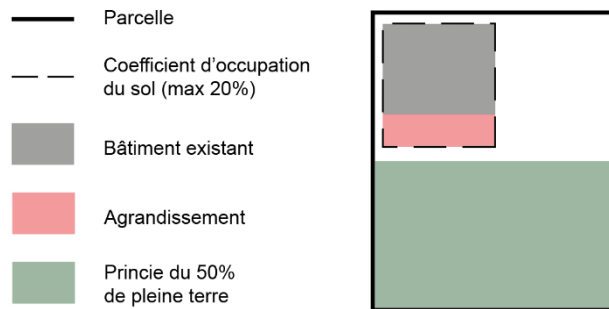
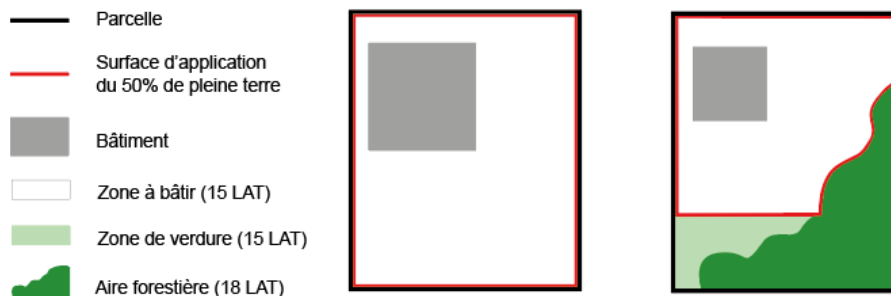


Schéma en plan (1)



De manière analogue à la détermination des droits à bâtir, la surface déterminante considérée pour calculer le taux de pleine terre est la partie de la parcelle située en zone à bâtir, à l'exclusion de la zone de verdure qui est inconstructible.

Schéma en plan (2)



Le cas des parcelles déjà bâties où le pourcentage de pleine terre n'est pas respecté à l'entrée en vigueur de la zone réservée communale est réglé par l'art. 80 LATC. Conformément à cet article, l'entretien et la réparation de ces bâtiments, leur transformation dans les limites des volumes existants, voire leur agrandissement, sont possibles lorsqu'ils n'aggravent pas la situation. En cas de démolition-reconstruction, le nouveau bâtiment doit se conformer aux dispositions de la zone réservée communale.

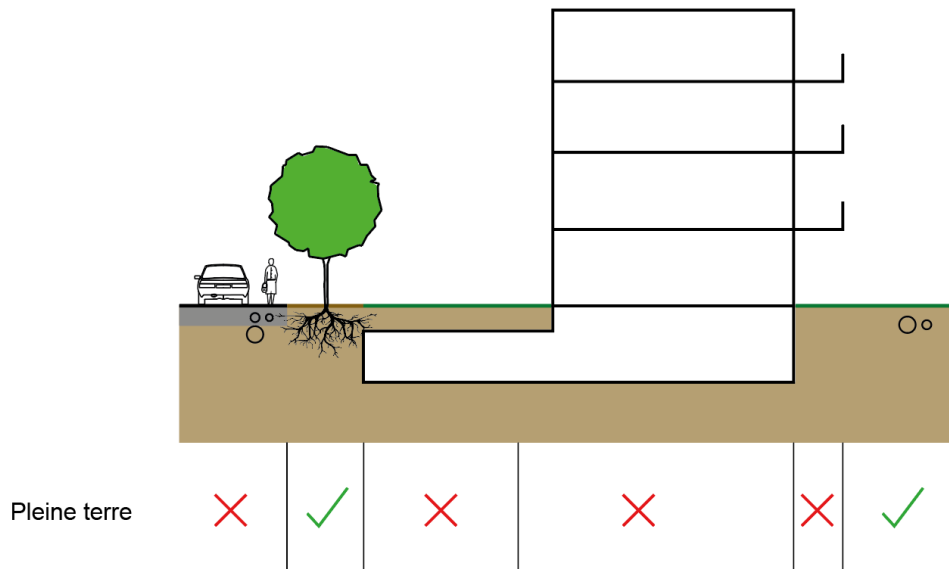
3.2.2. Définition de la pleine terre

S'agissant d'une mesure conservatoire, qui a pour but de laisser une marge de réflexion à la Municipalité dans le cadre de la révision de ses outils de planification communaux, la pleine terre a été définie de manière stricte comme étant la partie de la parcelle dont le sol est :

- libre de toute construction en surface ou en sous-sol ;
- libre de revêtement perméable ou imperméable tel que bitume, dalles, gravier, grilles-gazon, à l'exception de chemins piétonniers secondaires d'une largeur maximale de 1,2 mètres ;
- non couvert par une structure hors-sol (porte-à-faux, balcons, etc.), à l'exception des avant-toits usuels des bâtiments.

Les réseaux souterrains d'équipement (eau, électricité, gaz, fibre) ne sont pas pris en considération lors du calcul du pourcentage de pleine terre car ils n'ont, a priori, pas d'impact significatif sur les fonctions des sols citées précédemment.

Schéma en coupe



L'approche choisie pour garantir la préservation de la pleine terre dans le règlement de la zone réservée communale est quantitative. Lors de la révision du PACom, les dispositions y relatives seront complétées pour prendre en compte également les aspects qualitatifs (sols, végétation).

3.2.3. Exceptions liées au coefficient de pleine terre

Constructions d'utilité publique

Le régime de la zone réservée communale mis en place à Pully doit maintenir la possibilité de répondre aux besoins d'intérêt général par la construction de bâtiments à vocation publique. La ville est largement bâtie et la commune possède peu de foncier libre de construction. En règle générale, lorsqu'elle prévoit un nouvel équipement public, comme par exemple un bâtiment scolaire ou administratif, elle doit densifier un site existant.

Ainsi, le dispositif réglementaire qui accompagne le plan de la zone réservée communale prévoit que les constructions nouvelles destinées à satisfaire des besoins d'utilité publique mais situées hors d'une zone de construction d'utilité publique (lesquelles sont exclues du périmètre de la zone réservée communale) peuvent faire exception au régime instauré par la zone réservée communale. La Municipalité appréciera dans quelle mesure la construction répond bien à un besoin effectif, ainsi que la nécessité du programme présenté.

Les logements d'utilité publique (ci-après LUP) au sens de l'article 27 de la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) ne sont pas admis dans les zones d'utilité publique. Les constructions comprenant des LUP doivent, à ce titre, se conformer aux dispositions de la zone réservée communale.

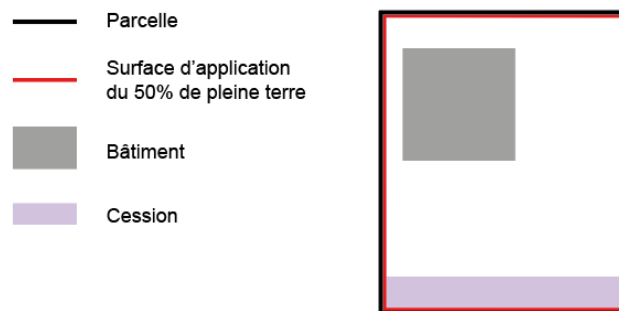
Cessions gratuites

Les cessions de terrains à la Ville réalisées en vue de la correction ou de l'élargissement d'une voie publique s'opèrent sur la base de l'art. 13 du RCATC. Cette base légale permet de garantir la constructibilité des bien-fonds privés en cas de cession n'excédant pas 10 % de la surface de la parcelle. Cette pratique courante et constante a été confirmée par les tribunaux.

L'introduction d'une mesure limitante liée à la surface du bien-fonds (50 % de pleine terre) se doit de respecter les mêmes principes, soit de ne pas péjorer les possibilités de bâtir du fait d'une cession de terrain requise par la Ville. Par analogie, le règlement de la zone réservée communale prévoit que si, lors de la construction, de la correction ou de l'élargissement d'une voie publique, le terrain nécessaire est cédé gratuitement à la commune, selon l'art. 13 RCATC, la surface ainsi cédée continuera à être prise en considération comme surface répondant aux exigences de l'art. 3, al. 2 du règlement de la zone réservée communale dans le calcul du pourcentage de pleine terre de la parcelle cédante, et ce même si la commune y réalise un aménagement qui imperméabilise le sol.

Cette faculté n'est toutefois applicable qu'à des cessions n'excédant pas 10 % de la surface originale de la parcelle.

Schéma en plan (3)

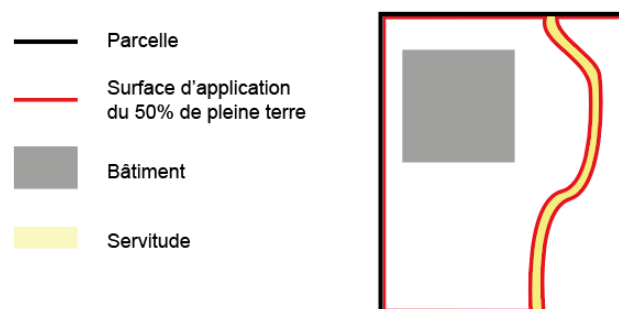


Servitudes et passage mutualisés existants

Les parcelles grevées de servitudes privées ou publiques, garantissant l'accès à d'autres parcelles adjacentes, pourraient être très fortement péjorées lors de l'application du coefficient de pleine terre.

Le règlement de la zone réservée communale offre la possibilité à la Municipalité de considérer que l'emprise imperméabilisée ou construite de servitudes de passage nécessaires, ou de passage public garantissant l'accès à d'autres parcelles, est exclue de la surface déterminante considérée pour calculer le pourcentage de pleine terre du fonds servant.

Schéma en plan (4)



3.3. Dispositions relatives à la protection du patrimoine bâti

La ville de Pully dispose d'un patrimoine bâti riche, reflet de sa situation et de son développement, qui participe grandement à la qualité et à l'attractivité de son territoire. Dans le canton de Vaud, l'identification et la description du patrimoine incombe à la Direction cantonale des monuments et sites, qui attribue une évaluation sous forme de note comprise sur une échelle de 1 à 7. Les objets recensés en note *1* (monuments d'importance nationale) et *2* (monuments d'importance régionale) sont protégés par la Loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (ci-après LPrPCI).

En revanche, les objets en notes *3* (objet d'importance locale) et *4* (objet bien intégrés) ne sont pas protégés par des mesures cantonales. Il appartient donc aux communes d'en édicter, comme le prévoit l'article 8, al.1, let. a de cette loi.

Actuellement, la Municipalité ne dispose d'aucune disposition réglementaire spécifique pour la protection du patrimoine bâti dans son règlement sur les constructions. Seul le PA du « Village de Pully » permet une protection du patrimoine dans le bourg. Il y a par conséquent très peu de moyens pour protéger des objets recensés d'intérêt local en dehors du bourg et éviter leur démolition. Cela a pour conséquence un appauvrissement progressif de ce patrimoine bâti sur le territoire.

3.3.1. Principe

Afin de remédier à ce manquement, la zone réservée communale intègre un article pour la conservation des sites et des bâtiments recensés en note *3*, ce qui permettra d'éviter une trop grande atteinte à ce patrimoine en attendant la révision du PACom et de son règlement. Une nuance est tout de même apportée pour les sites dans lesquels la Municipalité peut autoriser des constructions, pour autant que les qualités qui ont justifié leurs notes ne soient pas altérées.

Concernant les bâtiments recensés en note *4*, la Municipalité a estimé qu'il était excessif de leur étendre la protection stricte, contrairement à ce que demandait la motion N° 2 (2021-2026) de Monsieur le Conseiller Frédéric Bründler et consorts « *Quelques adaptations complémentaires et capitales du RCATC* » du 22 mars 2023.

3.3.2. Révision du recensement architectural du Canton de Vaud

En 2021, le canton a initié la révision du recensement architectural sur le territoire communal dans le but d'identifier précisément le patrimoine bâti pulliëran. Le dernier recensement date de 2001 et ne concernait, à l'époque, qu'une partie congrue des bâtiments.

Aujourd'hui, grâce au développement d'outils numériques, la direction cantonale en charge du recensement architectural a une approche plus exhaustive. Ce travail méticuleux prend néanmoins du temps. La démarche n'étant actuellement pas encore terminée, la Municipalité a sollicité, par souci de transparence et de célérité, un recensement provisoire afin de distinguer les bâtiments potentiellement concernés par les dispositions de la zone réservée communale.

Ce travail inédit a consisté en une analyse succincte de tous les bâtiments du territoire communal, par le service cantonal compétent, dans le but de leur attribuer une note provisoire. Cette note provisoire permet d'alerter les propriétaires qui souhaiteraient développer un projet que leur bâtiment pourrait être concerné par l'article 4 de la zone réservée communale. Dans ce cas-là, la Municipalité enjoint les propriétaires à attendre l'évaluation définitive avant d'aller de l'avant avec les études de projet.

La note provisoire doit être confirmée par une analyse détaillée qui doit intervenir d'ici la fin de l'année 2025. En vue du traitement des oppositions, les propriétaires ayant fait opposition à l'enquête publique de la zone réservée communale et dont le bâtiment était provisoirement noté *3* ont reçu la note définitive de la part du canton au début du mois d'octobre.

3.4. Dispositions finales

3.4.1. Application anticipée des dispositions de la zone réservée communale

Dans la pratique et conformément à l'art. 47 LATC, la Municipalité applique depuis le mois de juillet 2023 les dispositions prévues par la zone réservée communale dans le cadre des demandes d'autorisation de construire.

Cette application anticipée a permis de vérifier la faisabilité desdites dispositions, notamment en matière de préservation de la pleine terre, et d'en mesurer les effets dans le cadre de projets concrets. Elle a ainsi démontré leur pertinence et leur proportionnalité au regard des enjeux et objectifs visés.

3.4.2. Approbation, durée et abrogation

La zone réservée communale est approuvée par décision du Département compétent pour la période prévue par l'art. 46 LATC, à savoir 5 ans, prolongeable 3 ans au besoin. Pendant sa durée de validité, elle prime sur toutes les dispositions antérieures, notamment celles des règlements communaux qui lui sont contraires. Son effet prend fin, dans tous les cas, avec l'entrée en vigueur du nouveau PACom.

4. Procédure

4.1. Examen préalable

Le projet de zone réservée communale a été soumis à un examen préliminaire, valant examen préalable, en 2024 auprès de la Direction générale du territoire et du logement (ci-après DGTL).

En juin 2024, cette dernière a émis un préavis négatif assorti de plusieurs demandes de modifications et de compléments. Une séance de coordination a été nécessaire avec la DGTL afin de clarifier les intentions du projet et convenir de la manière de répondre à leurs demandes. Celles-ci ont ensuite été intégrées au dossier et, en novembre 2024, la DGTL a émis un deuxième préavis, positif.

4.2. Enquête publique et séances de conciliation

La zone réservée communale a été soumise à l'enquête publique entre le 7 juin et le 7 juillet 2025 et a suscité 8 oppositions.

Comme le prévoit l'art. 40 LATC, la Direction de l'urbanisme et de l'environnement (DUE) a organisé 7 séances de conciliation avec tous les opposants concernés.

A l'issue de ces séances, la Municipalité a décidé de ne pas effectuer d'adaptations à la zone réservée communale. Elle juge en effet que les arguments apportés par les opposants ne sont pas de nature à remettre en cause la manière dont le périmètre et le règlement de la zone réservée communale sont définis, pour les raisons exposées dans ses déterminations ci-après.

4.3. Réponses aux oppositions

Conformément à l'art. 42 LATC, le Conseil communal statue sur les réponses motivées aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du projet. Le chapitre qui suit présente une synthèse des motifs des oppositions ainsi que les propositions de réponses de la Municipalité.

Les oppositions abordent de manière récurrente les mêmes thèmes. La Municipalité propose, au chapitre 4.3.1 ci-dessous, une réponse « globale ». Cette réponse est complétée aux chapitres 4.3.2 et suivants s'agissant de points particuliers soulevés de manière individuelle et nécessitant une réponse spécifique.

4.3.1. Réponse de la Municipalité aux griefs récurrents des opposants

4.3.1.1. Non-respect des planifications supérieures

La conformité aux planifications supérieures est démontrée dans le rapport 47 OAT qui accompagne le plan et le règlement de la zone réservée communale lors de l'enquête publique. Elle a été vérifiée par les services cantonaux lors des examens préalables et le sera une dernière fois au moment de son approbation.

Certains opposants relèvent en particulier que la zone réservée communale ne permet pas de densifier les centres, comme le prévoit notamment le plan directeur cantonal (ci-après PDCn) et, par conséquent, de répondre à la pénurie actuelle de logements.

La zone réservée communale est prévue dans la LAT et la LATC. Son but est d'instaurer un régime transitoire dans le cadre de la révision de la réglementation sur l'aménagement du territoire et les constructions. Contrairement à une zone réservée stricte, qui est employée dans les cas de redimensionnements de la zone à bâtir, le projet de la Municipalité n'empêche pas a priori la réalisation de nouvelles constructions et l'utilisation par les propriétaires de l'ensemble des droits à bâtir conférés par le plan d'affectation communal en vigueur.

Par ailleurs les planifications supérieures prévoient certes une densification des centres urbains, mais pas de manière indifférenciée. Le PDCn définit d'autres intérêts publics d'importance équivalente dont il faut tenir compte. C'est le cas en l'occurrence de la protection du patrimoine bâti et de la protection de l'environnement.

4.3.1.2. Non-respect de la procédure et du principe de stabilité des plans

Le projet de zone réservée communale a respecté la procédure et toutes les demandes de la DGTL, qui est compétente en la matière et qui vérifie la légalité des projets communaux ainsi que leur conformité aux planifications supérieures.

L'application anticipée de la zone réservée communale respecte l'article 47 LATC qui prévoit que la Municipalité peut refuser un permis de construire, bien que conforme, si le projet compromet une planification en cours d'élaboration. Ce principe a pour but d'éviter le dépôt anticipé de demandes de permis de construire allant à l'encontre de l'esprit de ce qui est planifié. Il est d'autant plus important dans le cas d'une zone réservée communale pour garantir l'efficacité des mesures conservatoires envisagées.

Concernant la stabilité des plans, et contrairement à ce qu'avancent certains opposants, le plan d'affectation communal en vigueur, anciennement plan général d'affectation (ci-après PGA), date de 1954 et a été partiellement révisé, la dernière fois en 2001. Le RCATC a quant à lui été adapté ponctuellement à plusieurs reprises, la dernière fois en 2017. Ces modifications s'apparentent à des corrections de détail et non à une révision en profondeur. Ainsi, la révision du PGA et du RCATC, vu leur ancienneté, n'est pas contraire au principe juridique de la stabilité des plans. La Municipalité prévoit par ailleurs de respecter l'esprit des modifications les plus récentes.

4.3.1.3. Absence de pesée d'intérêt

La zone réservée communale est une mesure provisoire et conservatoire. Elle répond aux enjeux de protection du patrimoine et de l'environnement identifiés par le Conseil communal au début de la démarche de révision des outils de planification communaux.

Pour procéder à une pesée des intérêts liés à l'aménagement du territoire, il faut bien sûr prendre en compte les caractéristiques des parcelles. Mais il faut également les mettre en perspective avec les enjeux de l'ensemble du territoire. Il est donc nécessaire d'effectuer au préalable un diagnostic des grands enjeux territoriaux (urbanisme, mobilité, patrimoine, environnement, etc...). Ce processus est en cours dans le cadre de la révision du PDCom. La stratégie d'urbanisation qui y sera développée devra ensuite être traduite dans un nouveau PACom. Ce n'est qu'à l'issue de ces démarches que la Municipalité aura réalisé une pesée complète des intérêts. La zone réservée permet de conserver des composantes du territoire menacées en attendant de prendre les orientations adéquates.

Il est par ailleurs incorrect d'affirmer que la Municipalité n'a pas procédé à une pesée des intérêts lorsqu'elle a élaboré son projet de zone réservée communale puisqu'elle a précisément fait des arbitrages dans la définition de la pleine terre et la protection des bâtiments recensés. La réglementation a une portée générale et elle est adaptée à tout le périmètre dans lequel elle s'applique.

4.3.1.4. Atteinte à la propriété privée et proportionnalité

Le droit suisse prévoit que les propriétaires fonciers doivent tolérer les restrictions de droit public imposées par l'Etat. Le principe veut en effet que certains intérêts collectifs priment sur les intérêts privés. L'aménagement du territoire, la protection contre les dangers naturels, la protection du patrimoine bâti ou de l'environnement en sont quelques exemples.

La proportionnalité des mesures de la zone réservée communale tient dans le fait qu'elle introduit des dispositions qui visent à protéger des intérêts publics. Elle est par ailleurs renforcée par son statut provisoire.

La Loi cantonale sur la protection du patrimoine prévoit que les communes légifèrent sur la protection des bâtiments patrimoniaux d'importance locale. Les communes vaudoises doivent par conséquent intégrer des dispositions sur la protection des bâtiments recensés en notes *3*, *4* et suivantes. Il est ainsi commun d'observer dans les nouveaux règlements des constructions une protection stricte de ces bâtiments telle qu'elle est formulée dans le règlement de la zone réservée communale, sans que cela ne pose de problème juridique.

L'intérêt économique des propriétaires à pouvoir développer leur bien ne peut pas, seul, justifier qu'on déroge à un intérêt public. La protection de cet intérêt public ne serait disproportionnée que si elle menaçait d'empêcher le propriétaire de jouir de son bien ou d'en tirer un rendement raisonnable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

4.3.1.5. Définition trop stricte de la pleine terre

La mise en place d'un coefficient de pleine terre est une mesure conservatoire. Elle vise à préserver un quota à l'échelle de la parcelle, mais également à l'échelle de la commune. La définition de la pleine terre est volontairement stricte pour préserver le plus de fonctions naturelles des sols et donc autant de services écosystémiques. Cela se justifie également dans le cadre d'une zone réservée dont le but est de préserver la marge de manœuvre des autorités lors de l'élaboration du PACom et éviter toutes altérations irréversibles de la qualité des sols.

L'actuel règlement sur les constructions impose le respect d'un indice d'occupation du sol maximal de 20 %. Mathématiquement, l'espace restant (30 %) peut être imperméabilisé. Cette surface permet de répondre à la réglementation en vigueur. L'application anticipée de la zone réservée communale a permis de vérifier concrètement cette affirmation. Le respect de 50 % de pleine terre n'a empêché la réalisation d'aucun projet de construction mais implique évidemment une réflexion et certains arbitrages sur l'agencement des espaces bâtis et non bâtis, imperméabilisés et naturels.

Les garages souterrains dépassant l'enveloppe du bâtiment, tout comme le stationnement en surface, ne sont pas interdits. Ils doivent cependant s'organiser sur la parcelle de sorte à laisser à minima 50 % de la surface en pleine terre, comme c'est déjà le cas pour d'autres types d'aménagements (espaces de jeux, voies d'accès, etc.).

Le RCATC renvoie à la norme VSS concernant le dimensionnement de l'offre en cases de stationnement pour les voitures de tourisme. Celle-ci définit des valeurs indicatives indépendamment de la localisation. Il s'agit des valeurs bien connues d'une place de stationnement par 100 m² de surface de plancher – ou d'une place par logement – à laquelle il faut ajouter un pourcentage réservé aux visiteurs. Il faut noter que l'une ou l'autre méthode de calcul peut donner des résultats différents, mais que les deux sont jugés conformes. La norme précise par ailleurs qu'il peut être judicieux de s'écarter des valeurs indicatives, afin de tenir compte de conditions locales ou de formes de logement particulières.

La norme offre donc une relative souplesse aux constructeurs. En plus de pouvoir superposer des surfaces imperméabilisées, par exemple en localisant les surfaces en sous-sol en-dessous des balcons, il est possible de répondre aux normes de stationnement en fonction des particularités du projet.

*4.3.1.6. Non-respect du droit d'être entendu dans l'attribution d'une note *3* au recensement architectural*

Le recensement architectural cantonal est prévu par la LPrPCI entrée en vigueur au mois de juin 2022. Cette dernière décrit précisément la procédure dans le cas de l'attribution d'une note ou d'une mesure de protection à un bâtiment.

Attribuée par la direction des monuments et des sites qui fait autorité en la matière, la note est une évaluation scientifique à caractère informatif qui est considérée comme une donnée de base dont les communes sont obligées de tenir compte dans leur planifications territoriales. A ce titre, elle n'est pas contestable. Les propriétaires sont informés de l'évaluation qui est rendue et sont libres d'interpeler la direction cantonale en charge du recensement.

La LPrPCI prévoit que, au contraire des notes *1* et *2* qui reçoivent automatiquement une mesure de protection, les notes *3* et suivantes ne bénéficient que d'une protection dite « générale » ne déployant formellement pas d'effet, à moins qu'elle ne soit prévue dans une base légale communale. Cette dernière constitue une restriction des droits des propriétaires sur leur bien, laquelle est par conséquent mise à l'enquête publique pour que tout un chacun puisse s'y opposer. C'est précisément le cas en l'espèce. Le droit des propriétaires d'être entendus a donc été respecté.

4.3.2. Opposition de Maître Nicollier au nom de l'entreprise générale Bernard Nicod SA, promettante-acquéreuse de la parcelle N° 1233

La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.1.

Au surplus, la Municipalité relève que la promettante-acquéreuse ayant reçu une autorisation préalable d'implantation pour une nouvelle construction qui respecte la zone réservée communale, son opposition devient sans fondement.

4.3.3. Opposition de Monsieur Gonthier, en qualité de propriétaire de la parcelle N° 1702

La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.1.

Au surplus, elle précise que les griefs de l'opposition portent uniquement sur le recensement architectural – et non sur la zone réservée communale – que l'évaluation provisoire attribuée bâtiment est la note *4* et qu'elle n'est, par conséquent, pas concernée par l'article 4.

4.3.4. Opposition de Maître Spreng au nom de la Fondation Auguste Veillon, propriétaire de la parcelle N° 564

La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.1.

Au surplus, concernant la demande de réduire le coefficient de pleine terre, la Municipalité répond que le coefficient de 50 % provient de la motion du Conseil communal. Elle a été confrontée à l'état de la recherche sur le maintien des sols et à la surface de pleine terre observée à l'échelle communale, qui ont confirmé la pertinence de ce chiffre. Celui-ci est par ailleurs confirmé dans son applicabilité par les demandes d'autorisation de construire déposées depuis l'application anticipée de la zone réservée communale.

Le canton ayant entre temps attribué la note définitive *4* au bâtiment de l'opposante, les arguments concernant l'application de l'article 4 deviennent sans fondement.

4.3.5. Opposition de Maître Meylan au nom de Madame Jung, propriétaire de la parcelle N° 1927

La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.1.

Au surplus, concernant la méthode de calcul du quota de pleine terre, la Municipalité précise qu'elle est basée sur la méthodologie définie dans le RCATC pour le calcul de la surface bâtie déterminante. Contrairement à ce qu'affirme Maître Meylan, le fait d'exclure la portion de la parcelle colloquée en zone de verdure est donc parfaitement cohérente.

4.3.6. Opposition de Maître Bettems au nom des sociétés JASSISTE SA et Netraservices SA, propriétaires des parcelles N°s 1436 et 1437

La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.1.

Au surplus, concernant l'argument des opposants à propos de la rentabilité d'une opération de rénovation, la Municipalité estime qu'il appartient aux propriétaires d'entretenir leur bien et de ne pas le laisser se dégrader au point qu'une rénovation ne puisse plus être économiquement supportable.

4.3.7. Opposition de M. Journot, en qualité de propriétaire de la parcelle N° 266

La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.1.

Au surplus, concernant le fait que de nombreux bâtiments risquent d'être considérés comme non conformes au quota imposé par la zone réservée communale, la Municipalité répond qu'ils tomberont sous l'empire de l'article 80 LATC et que, dans ces cas-là, la Municipalité veillera à ce que les projets n'aggravent pas la situation existante.

M. Journot estime par ailleurs que le fait de protéger les bâtiments inscrits au recensement architectural revient à une perte d'autonomie communale. La Municipalité répond qu'elle se conforme à la législation cantonale, en particulier à la LPrPCI, qu'elle ne peut ignorer.

Par ailleurs, la volonté de protéger les notes *3* par le biais de la zone réservée communale résulte d'un arbitrage communal. Cette disposition temporaire sera suivie par une nouvelle pesée des intérêts communale dans le cadre de l'élaboration du PACom.

4.3.8. *Opposition de Monsieur Bernard Nicod, en qualité de propriétaire de nombreux immeubles et terrains à Pully*

Les griefs exposés sont strictement les mêmes que ceux présentés dans l'opposition de M. Journot. La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.5.

4.3.9. *Opposition de Maître Bouchat au nom de Monsieur et Madame Bouchat, propriétaires de la parcelle N° 1464*

La Municipalité propose de lever cette opposition pour les motifs présentés au point 4.3.1.

5. Développement durable

L'instauration de la zone réservée communale évite un gel total des constructions et permet ainsi le développement raisonné de la commune. La zone réservée communale introduit une disposition environnementale permettant de préserver les sols et renforce l'attachement social au patrimoine bâti d'importance locale.

Elle permet également de répondre de manière ciblée aux *vives inquiétudes [de la population] face à la disparition des bâtiments auxquels elle est attachée*, selon les termes repris de la motion N° 2 (2021-2026) de M. le Conseiller Frédéric Bründler et consorts du 22 mars 2023.

6. Communication

Le projet de zone réservée communale a été annoncé au Conseil communal le 24 mai 2023, en réponse au postulat N°11 (2021-2026) de monsieur le Conseiller Patrick du Bois et consorts du 22 mars 2023.

La Municipalité a émis un avis aux propriétaires, en juillet 2023, dans la feuille des avis officiels (ci-après FAO) à propos de l'application anticipée de la zone réservée communale.

En mars 2025, la Municipalité publiait un article dans le journal communal expliquant le projet et annonçant sa mise à l'enquête publique prochaine. Dans le même temps, elle mettait en ligne une page de vulgarisation dédiée sur son site Internet, sous l'onglet *Vivre à Pully*, rubrique *Aménagement du territoire*, puis page « Pully 2040 / Zone réservée ».

Conformément à la LATC, l'enquête publique de la zone réservée communale a fait l'objet d'une publication dans la FAO, dans le journal 24 Heures, au pilier public ainsi que sur le site internet de la Ville, où le dossier était consultable.

7. Programme de législature

Le projet s'inscrit dans le programme de législature 2021-2026 de la Municipalité. Il répond à l'objectif « développement territorial et activités économiques ».

8. Conclusions

Vu ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers communaux, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully,

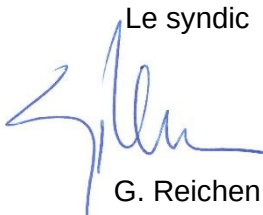
vu le préavis municipal N° 21-2025 du 8 octobre 2025,
vu le rapport de la Commission permanente d'urbanisme,

décide

1. d'adopter la zone réservée communale et son règlement ;
2. de faire siennes les déterminations de la Municipalité relatives aux oppositions ;
3. de considérer ce préavis comme la réponse au postulat N° 11 (2021-2026) de Monsieur le Conseiller communal Patrick du Bois et consorts « *Vers un moratoire partiel sur les constructions par l'établissement de zones réservées* » du 22 mars 2023.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 8 octobre 2025.

Au nom de la Municipalité

Le syndic

G. Reichen



Le secrétaire

S. Cornuz

Annexes :

- Annexe A : règlement et plan (A1 et A2)
- Annexe B : oppositions (B1 à B8)
- Annexe C : préavis cantonaux (C1)