



RAPPORT DE LA COMMISSION AD HOC

Préavis municipal n° 02 – 2026

« Approbation du Plan d'Affectation Communal et de son règlement, traitement des oppositions y relatives »

La Commission ad hoc chargée de rapporter sur le préavis n° 06 – 2026, composée de Mmes Deborah Rollier, Yasmine Métral et Patricia Delacombaz ainsi que de MM. Steeve Parisod et Sébastien Heyraud, a pris connaissance du dossier de 440 pages accompagnant le préavis et s'est réunie à plusieurs reprises afin d'établir le présent rapport :

- le 26 février 2026, en présence de MM. Jean-François Pollien, Syndic, et Thierry Buttin, Municipal (Mme Yasmine Métral excusée) ;
- les 9 mars et 23 mars 2026 ;
- le 2 avril 2026, en présence de MM. Jean-François Pollien, Syndic, et Thierry Buttin, Municipal, ainsi que de Mme Danièle Dupuis et de M. Alain Brique du Bureau Fischer Montavon + Associés (M. Steeve Parisod excusé).

Contexte législatif

La révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, vise trois buts principaux :

- Concentrer l'urbanisation dans les zones déjà bâties (priorité du développement intérieur), en luttant contre le surdimensionnement des zones à bâtir (art. 1 al. 2 let. a^{bis} 15 LAT)
Les zones à bâtir doivent correspondre aux besoins prévisibles pour les 15 prochaines années. En l'absence de besoin concret démontré, le canton doit réduire les zones constructibles excédentaires en procédant à des déclassements.
- Renforcer une séparation stricte entre zone à bâtir, zone agricole et zone à protéger (art. 14 LAT)
Les zones intermédiaires (zones inconstructibles, en attente d'une affectation), utilisées par certains cantons dont le canton de Vaud, ne sont plus conformes à la LAT et doivent principalement être reclassées en zone agricole.
- Préserver les surfaces agricoles et naturelles (art. 1 al. 2 let. a et 3 LAT)

Suite à la révision de la LAT, le canton de Vaud a adapté en 2018 son Plan directeur cantonal (quatrième révision, PDCn). Dans ce plan, le canton a défini les centres cantonaux (Lausanne, Yverdon, Morges, Montreux, etc.) et les centres régionaux (Cossonay-Penthaz, Echallens, etc.) où la densification est prioritaire. Les autres communes sont réputées des centres locaux ou des localités hors centre, avec des taux de densification limités. Pour les localités hors centre, le développement admissible est de 0.75 % par année.

Situation de la commune de Penthaz

Penthaz n'est pas identifiée comme une commune disposant d'un périmètre de centre. On lui applique dès lors le taux de développement de 0.75 % des localités hors centre.

Calcul de la capacité d'accueil à Penthaz selon la méthodologie développée par le canton :

Population année de référence (2015)	1653 hab.	Population au moment du bilan (2019)	1760 hab.
Dév. admissible à l'horizon 2036 (21 ans x 0.75 %)	+ 260 hab.	Capacité des réserves	+ 227 hab.
Population admissible à l'horizon 2036	= 1913 hab.	Capacité densification	+ 141 hab.
		Capacité d'accueil	= 2128 hab.

Le plan général d'affectation de la Commune de Penthaz de 1986 (PGA) présente ainsi une sur-capacité d'accueil de 215 habitants (2128 – 1913). Penthaz doit donc réduire ses capacités d'accueil dans son nouveau Plan d'affectation communal (PACom). Dans cette situation, les directives cantonales à appliquer sont les suivantes :

- dans le milieu bâti, affecter en zone de verdure ou déclasser en zone agricole les espaces vides de plus de 2'500 m² ;
- en frange d'urbanisation, déterminer la limite de la zone à bâtir au plus près des constructions en reclassant les franges en zone agricole ;
- rendre à la zone agricole les zones intermédiaires.

Modifications principales du PACom

Sur la base de ces directives, la Municipalité de Penthaz a mandaté en 2017 le bureau Fischer Montavon + Associés pour réviser son plan d'affectation et mettre en conformité le règlement y relatif. Le nouveau PACom prévoit les modifications principales suivantes :

1. Déclassements (de zone à bâtir ou intermédiaire à zone agricole)

- Parcelle 882 d'environ 13'000 m² dans le secteur Le Rosey (avec les jardins communaux dans la partie sud), actuellement en zone de verdure
⇒ Pas d'opposition
- Parcelle 847 dans le secteur Les Mises de 924 m² (réservoir), actuellement en zone d'utilité publique et de verdure
⇒ Pas d'opposition
- Portion de la parcelle 863 qui occupe le cimetière, actuellement en zone de verdure
⇒ Pas d'opposition
- Portion de la parcelle 531 de 339 m² en frange de la zone à bâtir dans le secteur Le Record Derrière, actuellement en zone de village
⇒ Opposition du propriétaire (n° 6b)
- Portion de la parcelle 25 le long du chemin du Réservoir, actuellement en frange de la zone village
⇒ Opposition retirée suite à une adaptation (n° 10)
- Parcelles 188 et 191 dans le secteur La Vaux, actuellement en zone intermédiaire reclassées en zone agricole protégée lors de la première enquête. Suite à la séance de conciliation, les zones sont passées en zone agricole « classique »
⇒ Opposition maintenue par chaque propriétaire (n° 7 et 11)

2. Changements d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir (zone d'habitation à zone de verdure)

Les zones de verdure sont des zones à bâtir rendues inconstructibles par règlement communal (art. 49).

- Portion ouest de la parcelle 531 dans le secteur Le Record Derrière le long du chemin de la Veivy, correspondant à un pré d'env. 2250 m²
⇒ Oppositions du propriétaire (n° 6a), des locataires (n° 1) et de la famille (n° 2 et 5) dont 1 retirée
- Portion non aménagée de la parcelle 111 le long du chemin de la Veivy, actuellement dans la zone village, correspondant à un pré avec un verger
⇒ Opposition du propriétaire (n° 8a)
- Portion de la parcelle 22 de 122 m² en frange d'urbanisation
⇒ Opposition du propriétaire retirée (n° 4)
- Parcelles 53, 54 et 55 à l'angle de la route de Sullens et de la rue du Bornalet, correspondant à des jardins de moins de 500 m².
⇒ Pas d'opposition

3. Changements à l'intérieur de la zone agricole (zone agricole à zone agricole protégée)

Les zones agricoles sont inconstructibles, sauf pour les constructions nécessaires aux activités agricoles autorisées par le canton (art. 57) ; les zones agricoles protégées sont inconstructibles, sous réserve d'exceptions strictes autorisées par la Municipalité (art. 62). La zone agricole protégée vise à protéger la biodiversité et le paysage ; ces zones sont définies par la Municipalité.

- Parcelles 184, 189, 193, 240 et 835
⇒ Opposition du propriétaire (n° 6c)

4. Exception au principe selon lequel toutes les parcelles libres de construction deviennent inconstructibles (zone de verdure ou agricole)

La parcelle 794 dans le quartier de la Boquette (en zone de très faible densité) est la seule parcelle libre de construction qui reste constructible. Le propriétaire a manifesté son intention de réaliser ses droits de construction à moyenne échéance ; il sera dorénavant tenu de le faire dans un délai de 10 ans à partir de l'entrée en vigueur du Règlement du PACom (RPACom, art. 110).

5. Cas particulier de la Maison des enfants de Penthaz (MEP)

La parcelle 7 est actuellement affectée en zone de village (1'055 m²) et en zone intermédiaire (3'396 m²). En raison des besoins de réduction des zones à bâtir, la zone intermédiaire devrait être classée en zone agricole. Néanmoins, selon la politique du canton, la MEP pourrait être amenée à s'agrandir ces prochaines années pour accueillir plus d'enfants, ce qui implique de prévoir la construction d'infrastructures sportives extérieures. Dans la mesure où la MEP est une institution d'utilité publique d'importance cantonale, une partie de cette parcelle est affectée à des besoins publics (zone constructible) ; une autre partie est affectée en zone agricole.

Au total, la zone à bâtir est réduite d'environ 15'000 m², dont 13'000 m² dans le secteur le Rosey (jardins communaux) et 1'000 m² dans le secteur Les Mises (réservoir), ce qui correspond à une réduction de la capacité d'accueil de 35 habitants comme suit.

Population année de référence (2015)	1653 hab.	Population au moment du bilan (2019)	1760 hab.
Dév. admissible à l'horizon 2036 (21 ans x 0.75 %)	+ 260 hab.	Capacité des réserves	+ 200 hab.
Population admissible à l'horizon 2036	= 1913 hab.	Capacité densification	+ 133 hab.
		Capacité d'accueil	= 2093 hab.

Malgré la révision du PACom, Penthaz présente encore une sur-capacité de 180 habitants. Cette sur-capacité est toutefois considérée comme incompressible par le canton.

Ajustements du PACom et révision du RPACom

Dans le PGA de 1986, les zones à bâtir centrale et réservées aux habitations étaient dénommées zone de village, zone d'habitation à forte densité et zone d'habitation à faible densité. La directive cantonale sur la normalisation des données de l'aménagement du territoire (NORMAT 2), entrée en vigueur en 2010, prévoit une harmonisation des catégories de zones et une nouvelle terminologie plus précise.

Le PACom définit les différentes zones, alors que le RPACom fixe les normes attachées à chaque zone, comme l'indice d'utilisation du sol (IUS), la distance entre un bâtiment et la limite de propriété ainsi que la hauteur des bâtiments :

- Zone centrale : IUS max de 0.65 (pas d'IUS selon le PGA), distance de 5 m. et hauteur de 7 m.
⇒ Opposition concernant l'IUS de 0.65 (n° 3a en lien avec la parcelle 45)
- Zone d'habitation de moyenne densité : IUS max de 0.65, distance de 6 m. et hauteur de 9.5 m.
- Zone de faible densité : IUS max de 0.5, distance de 6 m. et hauteur de 9.5 m.
- Zone d'habitation de très faible densité : IUS max de 0.3, distance de 5 m. et hauteur de 10.5 m.
⇒ Opposition concernant l'IUS de 0.3 (n° 9 en lien avec parcelle 103)

A noter qu'il n'y a plus de zone d'habitation à forte densité selon les nouvelles fourchettes d'IUS.

Les différentes zones ont été délimitées afin de correspondre globalement aux situations existantes et éviter les situations de non-conformité. En outre, les règles proposées pour ces zones ne diffèrent pas sensiblement de celles des plans actuellement en vigueur.

A côté des zones centrale et d'habitation, le PACom comprend notamment :

- 3 zones d'activités économiques locales : 2 productives (La Rippe et En Epity) et 1 à mixité limitée (Praz Riond), anciennement dénommées zones artisanales ;
- 2 zones affectées à des besoins publics : parcelle 174 dans le Secteur l'Ecluse entièrement dédiée au fonctionnement de l'entreprise Valorsa pour le traitement et la valorisation des déchets ainsi qu'une grande partie de la parcelle dédiée à la MEP (art. 44) ;
- 2 zones à protéger : zone des eaux (art. 17 LAT) et aire forestière (art. 18 LAT). Pour cette dernière, 4 secteurs de forêt situés à moins de 10 mètres de la zone à bâtir ont nécessité des déterminations de la lisière, effectuées par le géomètre et validées par l'inspecteur forestier.

Le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions de 1986 était descriptif et technique. Le nouveau RPACom est modernisé, plus complet et comprend une stratégie d'intégration entre la nature et le patrimoine. De plus, il répond aux enjeux actuels d'aménagements durables et d'environnement (mobilité douce, végétalisation, pollution lumineuse, bornes électriques, dangers naturels, arborisation, protection des zones naturelles sensibles, etc.).

Appréciation et recommandation

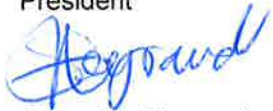
Après étude du dossier, la Commission ad hoc retient ce qui suit :

1. Les communes vaudoises disposaient d'un délai jusqu'en avril 2022 pour l'entrée en vigueur de leur nouveau PACom. De nombreuses communes n'ont toutefois pas été en mesure de respecter ce délai, la procédure s'étant révélée plus complexe que prévu. Cela étant, si les communes n'avaient pas entamé les démarches nécessaires, le canton se serait chargé d'établir le PACom à leur place, ce qui confirme le caractère obligatoire de la révision.
2. Pour l'élaboration de son nouveau PACom, la commune doit appliquer les directives cantonales, ce qui réduit significativement sa marge de manœuvre.
3. Le nouveau PACom a en outre été élaboré pour correspondre au mieux à l'usage réel des terrains (IUS par zone, zone de verdure, etc.), afin de limiter autant que possible les situations de non-conformité pour les bâtiments existants.
4. S'agissant des bâtiments qui seraient en non-conformité avec le nouveau PACom, il existe un droit acquis (art. 80 LATC) : Les transformations et changements d'affectation à l'intérieur du volume existant au moment de l'entrée en vigueur du PACom ne sont pas concernés par les nouvelles règles (art. 8). Seule une nouvelle construction doit les respecter.
5. La révision du PACom répond aux exigences fixées par la LAT.
 - a. Les zones à bâtir sont adaptées pour accueillir les nouveaux habitants et les activités pour les 15 prochaines années. Dès lors, sous réserve du cas particulier de la MEP, toute extension de la zone à bâtir ne respecterait pas l'art. 15 LAT.
 - b. Hormis la parcelle 794, toutes les parcelles libres de constructions sont désormais inconstructibles (zone agricole, de verdure ou de desserte).
6. Malgré les mesures prises, la commune a une capacité d'accueil excédentaire, considérée incompressible, de 180 habitants.
7. S'agissant des oppositions, il convient de préciser que les propriétaires concernés ont été avisés de longue date des changements à venir. En outre, la Municipalité a soutenu leur cause auprès du canton, ce dont nous la remercions. Les séances de conciliation ont permis d'adapter quatre situations et d'obtenir le retrait de deux oppositions. Pour les autres situations, il n'existe pas de marge de manœuvre selon le canton. S'agissant en particulier de la parcelle 531, la portion affectée en zone de verdure est l'option la moins défavorable pour le propriétaire et constitue déjà un assouplissement de la pratique du canton, car elle aurait dû faire l'objet d'un déclassement en zone agricole.
8. Si le Conseil communal entendait refuser le nouveau PACom, celui-ci devrait proposer un amendement qui serait alors à nouveau soumis au canton selon la même procédure que celle qui a été menée jusqu'à présent. Or, au vu des nombreux échanges entre la Municipalité et le canton, la position de ce dernier est désormais largement prévisible.

9. Si le Conseil communal adopte le PACom et lève les oppositions, le dossier est transmis pour approbation au canton qui se charge de notifier la décision aux opposants.
10. Bien que les préoccupations des opposants soient légitimes, la Commission ad hoc constate que la commune a appliqué les règles posées par le canton afin d'atteindre les buts fixés par la Confédération. Le PACom est donc conforme aux exigences fédérales et cantonales.
11. Cela étant, les opposants disposent encore de deux voies de droit pour faire valoir leurs intérêts :
 - a) La notification de la décision par le canton aux opposants (ch. 9) ouvre un droit de recours, dans les trente jours, auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois. Les propriétaires concernés pourront ainsi faire valoir leur droit directement à l'encontre du canton, qui est à l'origine des règles qu'ils contestent. Dans ce cas, le nouveau PACom entrerait en vigueur, sous réserve des zones concernées par le(s) recours.
 - b) En outre, les propriétaires qui souhaiteraient obtenir une indemnisation suite à un déclassement de leur terrain peuvent faire valoir leur droit dans une procédure indépendante dans un délai d'une année dès l'entrée en force du PACom.

Au vu des éléments qui précèdent, à l'unanimité de ses membres, la Commission ad hoc invite le Conseil communal à accepter le préavis municipal n° 02 – 2026.

Président



Sébastien Heyraud

Rapporteuse



Patricia Delacombaz

Lexique

LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LATC	Loi sur l'Aménagement du Territoire Cantonal
PACom	Plan d'affectation communal (nouveau)
RPACom	Règlement sur le plan d'affectation communal (nouveau)
PDCn	Plan directeur cantonal, 4 ^e révision
PGA	Plan général d'affectation de 1986
IUS	Indice d'Utilisation du Sol
MEP	Maison des enfants de Penthaz
NORMAT2	Directive cantonale sur la normalisation des données de l'aménagement du territoire