

PRÉAVIS N° : 95/25

**OBJET DU PRÉAVIS : Adoption du Plan d'affectation communal (PACom)**

**CONSEIL COMMUNAL DU 9 décembre 2025**

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

La commission nommée pour l'examen de cet objet s'est réunie le 12 novembre à la Salle des Mariages. Elle était composée de Madame Nicole Scheidt et de Messieurs Etienne Habegger, Armel Karadolami, Roberto Sousa et Dorian Maroelli, rapporteur.

La première partie de la séance s'est tenue en présence de Messieurs Jean-Philippe Steck, (municipal en charge de l'Aménagement du territoire), Jorge Rocha (chef de Service Urbanisme et Police des Constructions) et Sebastian Suess (Bureau Urbaplan, mandataire pour la réalisation du PACom). Nous les remercions pour les explications qui ont permis à la commission de mieux saisir les contours et enjeux de ce sujet complexe.

**1 CONTEXTE**

Ces dernières années, le cadre légal régissant l'aménagement du territoire a connu des évolutions considérables visant à un usage plus raisonnable du sol. Ces changements découlent de la révision de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), soumise à votation et largement adoptée par le peuple en 2013. Entrée en vigueur en 2014, cette révision avait pour but de freiner le mitage du territoire et de limiter les réserves de zones à bâtir aux besoins prévisibles sur quinze ans.

Dans ce cadre, le Canton de Vaud a procédé à une quatrième adaptation de son plan directeur cantonal (PDCn), approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. La loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et son règlement révisés sont ensuite entrés en vigueur le 1er septembre 2018.

Dès lors, les communes ont été tenues de redimensionner leurs zones à bâtir et de se conformer aux nouvelles réglementations.

Le PDCn prévoit que les communes qui n'auraient pas procédé au redimensionnement de leurs zones avant le 20 juin 2022 se verraient privées de la possibilité de développer de nouvelles zones à bâtir ou de modifier des zones existantes.

**2 OBJECTIFS ET ENJEUX**

Malgré des révisions partielles intervenues entre les années 1980 et 2000, le plan d'affectation en vigueur date de 1973 et ne répond plus aux nouvelles exigences légales. Si un des principaux enjeux est le dimensionnement de la zone à bâtir pour les 15 prochaines années, le nouveau plan d'affectation communal (PACom) doit aussi permettre d'assurer l'entretien du patrimoine naturel et bâti, ainsi que sa préservation.

La révision est un exercice délicat et complexe, qui doit intégrer les besoins en logements, en infrastructures et en activités économiques, garantir la qualité des espaces paysagers et bâties, en tenant compte de la densité et de la diversité fonctionnelle.

Le règlement précise, en les complétant, les dispositions du plan d'affectation ; il édicte par exemple des directives visant à assurer une bonne intégration des nouveaux bâtiments au contexte urbain et paysager de la Commune, définit des normes de construction pour les secteurs exposés à un danger naturel, ou régit encore les interactions entre les aménagements privés et le domaine public.

L'objectif final de la démarche est de pouvoir disposer d'un outil de planification clair, précis et concis.

### 3 LE NOUVEAU PACOM EN BREF

Le PACom est séparé en deux secteurs : le périmètre de centre régional et le périmètre hors-centre. Le périmètre de centre peut être densifié selon un calcul cantonal qui tient notamment compte du potentiel de surélévation des habitations situées dans le centre-ville. Si ces capacités de développement sont comptabilisées dans le dimensionnement de la zone à bâtir, elles sont peu concrètes et difficiles à exploiter, car dépendantes des propriétaires privés.

Le Plan Directeur Cantonal (PDCn) alloue à la Commune une croissance annuelle de 1.7% de la population de fin 2015 au centre régional, et 0.75% aux zones hors-centre. Ces taux induisent un sous-dimensionnement de 381 habitants pour le centre régional et une surcapacité de 580 habitants hors-centre. La Municipalité a cherché à dézoner autant de terrains que possible, en ciblant en premier lieu les gros propriétaires. Malgré les mesures préconisées par la DGTL, une surcapacité de 380 habitants persiste hors du périmètre de centre, toutefois jugée « incompressible » et conforme au PDCn.

Le plan a été élaboré conformément à la directive cantonale NORMAT 2, visant à harmoniser les données d'aménagement du territoire et faciliter l'échange d'informations numériques.

À l'exception des mesures de redimensionnement des zones à bâtir, le découpage des zones n'a pas changé significativement par rapport au plan d'affectation actuel. La révision introduit cependant des nouveautés, notamment la suppression des zones intermédiaires au profit des zones agricoles et le remplacement des zones à bâtir de moyenne densité par des affectations classifiées selon l'indice d'utilisation du sol.

Le plan intègre également de nouvelles dispositions, comme celles des directives cantonales sur la prévention des dangers naturels et de l'ordonnance fédérale sur la protection des eaux. Il prend en compte la question de la disponibilité des terrains, supprime certaines planifications de détail et en introduit de nouvelles. Enfin, il fait état de certaines données particulières, comme les distances aux lisières forestières.

En parallèle, la Municipalité a mis à jour le règlement sur le plan d'affectation communal et la police des constructions, apportant des modifications telles que la réorganisation des règles par thème, l'ajout de nouvelles dispositions et l'introduction d'un indice de verdure (iver). Le règlement intègre également des dispositions sur la protection environnementale et patrimoniale.

#### 4 LA RÉVISION DU PLAN D'AFFECTATION : UNE PROCÉDURE COMPLEXE

Le préavis soumis au Conseil communal est le fruit de sept ans de travail et d'une procédure complexe, marquée par de nombreux échanges avec les services cantonaux. Il fait suite aux préavis 29/18 (crédit initial de CHF 125'000.-) et 22/22 (crédit complémentaire de CHF 120'000.-) portant sur la demande d'un crédit d'étude pour la révision du PACom.

Les principales étapes des travaux réalisés sont résumées ci-après :

- 2005 : début de la révision du PGA par la commune de Moudon ;
- 22 septembre 2015 : approbation du nouveau PGA par le Conseil communal ;
- 11 février 2016 : annulation du PGA par l'Office fédéral du territoire et de l'environnement (ARE) pour non-conformité légale (notamment des affectations sur surfaces d'assolement) ;
- 2015-2018 : attente de la révision du PDCn ;
- 19 juin 2018 : approbation du crédit initial pour la nouvelle révision du PACom ;
- 2018-2021 : projet d'intention, examen préalable par la DGTL, établissement du plan, coordination entre la Commune et les services cantonaux ;
- 20 décembre 2021 : préavis de la DGTL faisant état de plusieurs points non conformes ;
- 2022 : nouvelle phase de coordination avec le Département et les services cantonaux (patrimoine et environnement) ;
- 19 août au 17 septembre 2023 : Mise à l'enquête publique du projet de révision du PACom (14 réponses entre remarques et oppositions) ;
- 2023-2025 : adaptations du plan et du règlement ;
- 18 février 2025 : préavis des services cantonaux à la suite de l'examen « post enquête » ;
- 12 mars 2025 : séance de coordination avec la DGTL ;
- 9 juillet au 7 août 2025 : enquête publique complémentaire (trois oppositions).

La procédure a été rythmée par de nombreux échanges avec les services cantonaux, notamment pour des clarifications et des négociations concernant certaines affectations, au cours desquelles la marge de manœuvre de la Commune était très limitée. La Municipalité a dû fournir des efforts considérables pour prendre en compte les recommandations cantonales. Usant de ses prérogatives, elle a choisi de ne pas suivre certaines directives d'affectation préconisées par le Canton. Ainsi, le plan comporte une zone cantonale réservée (non figurée), qui empêche provisoirement la construction sur une partie du territoire communal. Le Canton se déterminera sur l'affectation définitive du terrain concerné (parcelle 1903), après l'adoption du nouveau PACom par le Conseil communal.

Au cours de l'enquête publique, le dossier a fait l'objet de onze oppositions et trois remarques, donnant lieu à des modifications, tandis que lors de l'enquête complémentaire, trois oppositions ont été émises. La Municipalité a organisé des séances de conciliation pour entendre chaque opposant, en présence du Municipal Jean-Philippe Steck, du technicien communal et de l'avocat-conseil de la

commune. Dans le cadre de l'enquête publique, la Municipalité a choisi de répondre aux remarques, bien qu'elle ne soit légalement pas tenue de le faire.

## 5 OBJECTIFS DU PRÉAVIS ET ADOPTION PAR LE CONSEIL

Les points sur lesquels le Conseil est amené à se déterminer sont :

- le plan d'affectation communal, ainsi que le règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions ;
- les plans de constatation de nature forestière bordant la zone à bâtir ;
- les projets de réponse aux oppositions.

En cas d'opposition, le Conseil statue sur les propositions de réponses aux opposants et sur les éléments modifiés.

En cas d'amendements, certaines modifications pourraient nécessiter un nouvel examen par le Canton et une mise à l'enquête complémentaire, entraînant des délais et frais de procédure supplémentaires.

## 6 QUESTIONS DE LA COMMISSION CONCERNANT LE PLAN D'AFFECTATION ET LE RÈGLEMENT

- En termes de développement, quelle est la marge de manœuvre de la Municipalité pour les zones qui seront traitées dans les planifications de détail ?
  - *Limitée, car dans ces zones tout est déjà bâti et que dans la majorité des cas il ne s'agit pas d'habitations, mais d'industries.*
- Le PACom ne devrait-il pas viser à pallier le manque d'arbres dans la ville, qui est peu végétalisée ?
  - *Ce n'est pas le rôle du PACom que de contraindre les plantations d'arbres ; le manque de végétation dans le centre s'explique par l'histoire de la ville, dont la trame urbaine se met déjà en place au cours du Moyen-Âge. Diverses plantations d'arbres sont prévues dans le secteur du centre-ville, qui fait l'objet d'une planification de détail.*
- Dans le cadre de la révision, est-ce que des zones agricoles ont été converties en zones à bâtir ?
  - *Non, car c'est très difficile de le faire, voire pratiquement impossible, d'autant plus en tenant compte du surdimensionnement de la zone hors-centre. Une zone intermédiaire déjà partiellement bâtie a toutefois été convertie en zone à bâtir (parcelles 648 et 649).*
- Qu'est-ce qui explique la disparition des zones à bâtir de moyenne densité ? Sont-elles remplacées par les zones à bâtir de faible densité A et leur sont-elles équivalentes ?
  - *Ceci est défini par la planification cantonale ; pour la commune de Moudon, qui est surdimensionnée, il n'est pas possible d'affecter des zones à bâtir de moyenne densité, selon les indices d'occupation du sol actuellement en vigueur. Dans la nouvelle nomenclature, les zones de moyenne densité du PGA sont remplacées par les zones de Moyenne densité C.*

- En quoi le surdimensionnement de 380 habitants (hors-centre) est-il incompressible et jugé conforme à la mesure A11 ? Ne pouvait-on réellement pas le réduire de manière plus significative ?
  - *Sur certaines parcelles, le Canton demandait plus de redimensionnement ; certains ont été faits d'autre pas, tout est question d'arbitrage. La Commune défend la position de ne pas affecter des talus non accessibles à la zone agricole, c'est pourquoi elle a surtout dézoné des fonds de jardin. Pour annuler totalement le surdimensionnement hors-centre, il faudrait raser des habitations situées sur de grandes parcelles, construites à une époque où les terrains étaient bon marché, et ceci n'est évidemment pas concevable.*
- Le surdimensionnement hors-centre doit-il être compensé par une réduction dans le périmètre de centre ?
  - *Non.*
- N'est-ce pas une solution de facilité que de sortir les parcelles 641 et 642, dans le secteur des Combremonts, qui faisaient l'objet d'oppositions ?
  - *Non ; la Municipalité a bien tenté de trouver un accord avec les opposants, mais les séances de conciliation n'ont abouti à rien et la solution d'une planification de détail, validée le Canton, permettait de faire avancer le dossier.*
- Les parcelles dézonées (passées en zones agricoles) dans le secteur des Combremonts sont-elles soumises au droit foncier rural ?
  - *Oui.*
- Quelle est la croissance de la population allouée à Moudon, par le PDCn, en nombre d'habitants à l'horizon 2036 (cela ne ressort pas clairement dans le préavis) ?
  - *Le plafond est fixé à environ 7'700 habitats à l'horizon 2036.*
- Les zones exposées à des dangers naturels sont-elles définies par le Canton
  - *Oui ; une estimation des risques est fournie par le Canton, que la commune doit ensuite intégrer dans son PACom (l'étude de dangers naturels de base figure dans le rapport 47 OAT)*
- Dans le cadre du traitement des oppositions, pourquoi ne peut-on pas connaître le point de vue des opposants ?
  - *La procédure relève d'une compétence de la Municipalité et le contenu des séances doit a priori rester confidentiel.*
- Concernant les oppositions, la Municipalité est entrée en matière pour la majorité des revendications ; dans ce cas, pourquoi tous les opposants n'ont-ils pas retiré leurs oppositions ?
  - *Sans doute pour se garder des voies de recours ; même après la levée des oppositions, l'adoption du PACom par le Conseil et son approbation par le Département, les opposants ont la possibilité de recourir au Tribunal cantonal. Le plan entre tout de même en vigueur et les parcelles concernées sont gelées en attente d'une décision de la cour (effet suspensif sur parcelles concernées).*

- Disponibilité des terrains : pourquoi certaines parcelles sont-elles signalées comme soumises à cette disposition alors qu'elles comportent déjà des constructions (1853 à 1858 à St-Michel ; 1681 à Jolimont) ?
  - *Ces parcelles n'étaient pas construites au moment où l'étude a démarré.*
- Pourquoi affecter les parcelles 645 et 646 à la zone de verdure plutôt qu'à la zone agricole protégée, ce qui est pourtant une recommandation de la DGTL ?
  - *La Municipalité estime que ces parcelles se trouvent dans un secteur dédié à l'habitation et ne souhaite pas que des activités agricoles s'y déroulent. De plus, l'affectation à la zone de verdure garantit le dégagement sur la Ville Haute et permet d'envisager certains développements pour la population du quartier, comme un parc.*
- Dans le cadre de la révision, pourquoi ne pas encourager un remplacement des agents énergétiques dans les anciennes constructions ?
  - *Cette problématique ne peut pas être abordée par le PACOM, ce sera la nouvelle loi sur l'énergie qui contraindra progressivement les propriétaires à remplacer leurs systèmes de chauffage.*
- La municipalité envisage-t-elle de soutenir les propriétaires qui seront concernés ?
  - *Cette question ne concerne pas directement le PACOM, mais des subventions cantonales pour la rénovation énergétique existent, de même qu'au niveau communal pour le raccordement au CAD. À noter qu'à Moudon 22% de l'énergie est produite par des panneaux solaires.*
- À Renens, certaines parcelles ont été nouvellement affectées en zones affectées à des besoins d'utilité publique et à des zones de verdure, ce qui a entraîné un transfert de patrimoine financier vers le patrimoine administratif, soumis à acceptation par le Conseil. À Moudon, certaines parcelles sont-elles concernées par un tel transfert ?
  - *Cela ne se produit que lorsque des parcelles communales changent d'affectation, or la Commune ne possède plus de terrains.*
- Le 15 octobre 2025, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle révision de l'OAT, découlant de la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2), adoptée par les chambres fédérales le 23 septembre 2023. Ces nouvelles dispositions, qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2026, imposeront aux cantons de limiter l'imperméabilisation des surfaces à 2% hors des zones à bâtir, voire de procéder à des démolitions en cas de dépassement. Les cantons disposeront dès lors de cinq ans pour définir une stratégie visant à limiter les constructions hors zones à bâtir dans leurs plans directeurs. À terme, les communes seront concernées par ces nouvelles mesures. Dispose-t-on déjà d'un état de la question à Moudon ? Quelles pourront-elles les conséquences ?
  - *Hors zone à bâtir, c'est le Canton qui est compétent pour gérer les constructions dans la zone agricole. Concernant la zone à bâtir, le cas sera traité par l'introduction de l'indice de verdure (iver).*
- Article 2.28 du règlement : pourquoi la plantation d'essences d'arbres adaptées au changement climatique n'est-elle pas prise en compte, alors qu'il s'agit d'une question majeure dans la gestion actuelle des forêts ?

- *Cette question sera couverte par la révision en cours du règlement sur le patrimoine arboré. La Municipalité y est déjà attentive, en imposant certaines essences, lors de l'octroi des permis de construire ou en cas d'abattage avec compensation.*
- Article 2.7 du règlement : à l'image de ce qui est proposé pour d'autres communes, pourquoi ne pas encourager le réemploi et la valorisation de certains matériaux, par-exemple dans le cas d'une démolition-reconstruction ?
  - *La question ne s'est pas posée, mais ce serait peut-être à évaluer. Monsieur Sebastian Suess ajoute que si des réflexions sont effectivement menées ailleurs, la légalité d'une telle mesure n'est pas garantie.*
- Article 2.7 du règlement : À Moudon, l'on assiste actuellement à une hausse des loyers, notamment pour les nouvelles constructions ; si le règlement fait état de la possibilité d'obtenir un bonus pour la création de logements d'utilité publique, pourquoi ne pas cibler plus directement la création de logements à loyers modérés (LLM), en fixant des quotas, à l'image de ce qui se fait dans d'autres communes (par exemple Renens ou Yverdon) ?
  - *Une réflexion a été menée sur cette question, mais la volonté de la Municipalité est de ne pas faire la promotion des LLM, car celle-ci estime qu'il existe déjà suffisamment de logements à loyers abordables à Moudon ; c'est notamment le cas dans le centre-ville. La politique actuelle de la Municipalité est plutôt d'encourager la création de logements de « moyen standing ».*

## 7 DISCUSSIONS ET REMARQUES DE LA COMMISSION

La commission reconnaît la complexité de la procédure de révision du PACom et salue l'ampleur du travail effectué par la Municipalité.

Au cours des discussions, un membre a souligné les difficultés rencontrées par les jeunes entrepreneurs désireux de démarrer une activité et s'est interrogé sur les mesures de soutien que pourrait mettre en place la Municipalité, notamment en mettant à disposition des terrains à prix avantageux pour la création de dépôts. S'il est difficile, voire impossible, de traiter de telles problématiques dans le PACom, l'on peut effectivement regretter que la Commune ne possède plus de terrains constructibles (à l'exception de quelques parcelles dans le secteur de la Pussaz). La zone industrielle étant presque exclusivement en mains privées, la Commune n'a ainsi plus de réelle prise sur les projets qui y sont réalisés. Dans le secteur de Bronjon, il est par exemple dommage que de vastes surfaces soient occupées par des boxes de stockage à louer, dont la valeur ajoutée est discutable.

Dans le même sens, la commission fait le constat que les possibilités de développement prévues par le nouveau PACom sont, somme toute, relativement limitées. Ainsi, la densification est en grande partie tributaire des propriétaires privés ou de promoteurs externes à Moudon.

Certains membres s'étonnent de la volonté de la Municipalité de ne pas encourager la création de logements sociaux, pour maintenir la tradition d'accueil qui est celle de Moudon. Même si cette politique vise sans doute à augmenter les recettes fiscales, en attirant de nouveaux contribuables issus de la classe moyenne, elle ne devrait pas être incompatible avec des actions sociales.

Au terme des débats, il est estimé qu'il faut mener à terme les travaux de révision du PACom et de son règlement, en approuvant leur adoption.

## 8 CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède, la commission vous propose, à l'unanimité, d'adopter les conclusions suivantes :

### LE CONSEIL COMMUNAL DE MOUDON

- vu le préavis de la Municipalité No 95/25 ;
  - où il rapport de la commission chargée de son étude ;
  - considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour ;
1. adopte le plan d'affectation communal et son règlement tels que mis à l'enquête publique,
  2. accepte les propositions de réponse contenues dans le présent préavis et lève les oppositions formulées à l'encontre du plan d'affectation communal,
  3. donne tous pouvoirs à la Municipalité pour plaider, signer toute convention, transiger et compromettre devant toute instance dans le cadre de tout litige consécutif à l'adoption du plan d'affectation communal,
  4. adopte les plans de constatation de nature forestière en limite de la zone à bâtir tel que soumis à l'enquête publique,
  5. autorise la Municipalité à réaliser toutes les démarches administratives nécessaires à l'avancement de ce dossier

Moudon, le 22 novembre 2025

Le rapporteur

Dorian Maroelli

